

# El crecimiento del bienestar en Argentina y sus efectos sobre niñas, niños y adolescentes

---

Demian Panigo (coordinador)





**El crecimiento del bienestar  
en Argentina y sus efectos sobre  
niñas, niños y adolescentes**

---

**Demian Panigo (coordinador)**

El crecimiento del bienestar en Argentina y sus efectos sobre niñas, niños y adolescentes / Demian Panigo ... [et al.]. - 1a ed. - Avellaneda : Undav Ediciones. Secretaría General, 2016.

340 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-3896-13-2

1. Bienestar de la Infancia. I. Panigo, Demian  
CDD 362.76

Este trabajo fue posible por el trabajo conjunto del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la Universidad Nacional de Avellaneda (2015)

Diagramación: Julia Aibar (UNDAV Ediciones)

© 2017, UNDAV Ediciones

F. Ameghino 838, Avellaneda  
(54 11) 5436-7550  
undavediciones@undav.edu.ar

ISBN 978-987-3896-13-2

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial  
Todos los derechos reservados.

# Índice

---

- 6 Prólogo
- 10 Introducción: Contexto histórico y estructura general de la obra  
*Sebastián Guiñazú, Pablo Wahren y Demian T. Panigo*
- 41 Capítulo 1: El nuevo modelo de desarrollo y su  
impacto sobre el bienestar de las niñas,  
niños y adolescentes en Argentina  
*Sebastián Guiñazú, Pablo Wahren y Pablo E. Gallo*
- 109 Capítulo 2: La transformación del paradigma  
de la seguridad social en Argentina  
*Damian Sainz de Ajá, Alejandro Vignolo,  
Ana P. Di Giovambattista y Ana I. Gárriz*
- 160 Capítulo 3: Los efectos de la generalización de las  
asignaciones familiares sobre los ingresos, la salud  
y la educación de las niñas, niños y adolescentes  
en Argentina  
*Federico Kucher y Sergio Rosanovich*
- 252 Capítulo 4: El impacto esperado del PROG.R.ES.AR.  
sobre la desigualdad y la educación de las  
y los adolescentes en Argentina  
*M. Paula Wajnszyl y Gunther Reyscher*
- 333 Capítulo 5: Análisis cualitativo de los efectos de la  
Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo  
y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos  
*Bruno Colombari, Santiago Iorio, María Eugenia Ami y Bárbara Burga*

# Prólogo

---

*“Vengo a proponerles un sueño:  
reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación. Quiero una  
Argentina unida... Quiero un país más justo”*  
Néstor Carlos Kirchner, 23 de Mayo de 2003.

## Políticas sociales en un país inclusivo

Desde el año 2003, en la República Argentina se desarrolla un profundo proceso de transformación socio-económica, cultural e institucional basado en un nuevo paradigma de políticas sociales, el de los Derechos Humanos. Este enfoque promueve un abordaje integral de la complejidad social, recupera al Estado como el principal ordenador de las políticas públicas con un fuerte compromiso con el fortalecimiento de las familias, y concibe a las personas como ciudadanos portadores de derechos y protagonistas del cambio social.

En este proceso de transformación y construcción colectiva, las políticas públicas democráticas lograron avances inéditos en el impulso a nuevos derechos para las niñas, niños y adolescentes, dejando atrás décadas de políticas neoliberales, fortaleciendo el rol del Estado y llevando adelante un proyecto nacional y popular basado en el crecimiento económico con inclusión social. En este camino, aquellas políticas públicas orientadas a los niños, niñas y adolescentes son parte fundamental y fundacional de esta transformación.

En el año 2005, con la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, se inauguró una nueva etapa en la historia de la infancia que puso fin a casi cien años de un paradigma, el patronato. Este hito trascendental identifica a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos y sujetos activos de la vida social.

Para pensar, planificar y ejecutar políticas públicas en niñez, adolescencia y familia es necesario, entonces, entender a la política desde una mirada integradora, territorial y solidaria. La recuperación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la implementación del Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR), el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR), el Programa de Finaliza-

ción de Estudios Primarios y Secundarios (FINES), las 3,5 millones de netbooks para la equidad tecnológica, los 6 millones de puestos de trabajo, los más de 1.000 Centros Integradores Comunitarios en todo el territorio nacional, la incorporación de la sala de cuatro años a la educación formal, las 19 vacunas en el calendario de salud nacional, entre tantas otras, son políticas que centran su mirada en lo más importante: la familia, el trabajo y la reparación y ampliación de derechos para todos y todas. Esto sólo fue posible gracias a la decisión política tomada desde el 25 de mayo del año 2003 por Néstor Carlos Kirchner, profundizada luego por nuestra actual Presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner.

Hoy hablamos de cambio social porque nuestro compromiso implica no sólo la garantía de los derechos ciudadanos, sino también que los Estados promuevan políticas integrales que contemplen el bienestar de toda la ciudadanía. Esto se traduce en políticas públicas de alto impacto que fomentan el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la cultura, a la información.

De esta forma, a 12 años de comenzar ese proceso que involucró la revalorización del Estado, el fomento de la producción con fuentes de trabajo concretas, la inclusión educativa, el acceso a la salud, el fortalecimiento de las familias y la organización social; y a 10 años de la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, podemos dar cuenta de los cambios que se han producido en nuestro país, que se traducen diariamente en la inclusión de sectores históricamente olvidados.

En este proceso quedó demostrado que la política es la única herramienta para cambiar la realidad. Continuamos generando y trabajando desde un Estado activo, cercano a las necesidades de los ciudadanos, que mejora en forma sostenida las condiciones de vida de todas las familias de nuestro querido país.

En ese sentido, esta publicación da cuenta de los avances en relación al desarrollo y al bienestar de la población, en particular de los niños, niñas y adolescentes que es el objetivo fundante de nuestra Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

*Dr. Claudio Franchello*

## **Bienestar para la concreción de derechos**

En el año 2015 se cumplieron 10 años de la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Este aniversario nos insta a realizar un balance de lo sucedido en el marco del proyecto

nacional que desde el año 2003 se implementa en nuestro país, caracterizado por un proceso de transformación cultural e institucional basado en la perspectiva de derechos.

La Ley 26.061 estableció, entre otras cosas, la creación de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, a través de la cual el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación impulsa diferentes políticas para la ampliación de derechos de las niñas, niños y adolescentes de todo el país; como así también del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, que se ha reunido en 22 oportunidades desde su creación y a través del cual se articulan acciones para realizar un abordaje integral en las distintas zonas del país.

También se ha modificado sustancialmente el acceso de las familias al trabajo, la seguridad social, la educación y la salud. Hemos logrado una verdadera transformación económica, social e institucional, recuperando al Estado como principal ordenador de las políticas públicas, con un fuerte compromiso con la promoción del fortalecimiento de las familias desde una perspectiva de derechos humanos.

Es por ello que esta es una década ganada en materia de derechos, en particular de niñas, niños, adolescentes y sus familias. Gracias al impacto virtuoso de las múltiples medidas puestas en marcha por una gestión de gobierno que ha ampliado derechos desde 2003, y con un modelo de crecimiento con inclusión social que ha modificado la forma de entender y aplicar las políticas sociales, se ha transformado de forma exponencial la realidad de millones de argentinos.

A pesar del intenso camino realizado, continuamos trabajando diariamente porque queremos conocer los aspectos a profundizar que nos permitan desarrollar políticas más efectivas para la plena satisfacción de derechos de niñas, niños y adolescentes.

La presente publicación, realizada por el equipo de investigadores encabezado por Demian Panigo en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, desarrolla alguno de estos cambios que modificaron las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes, en especial las vinculadas con su bienestar general. La obra comienza recorriendo las políticas públicas específicamente dirigidas a niñas, niños, y adolescentes, para continuar luego con un análisis general del sistema de seguridad social argentino y su evolución histórica, política y jurídica. Ya en el capítulo tres los autores se adentran en una de las medidas más emblemáticas del cambio de paradigma, la Asignación Universal por Hijo, y luego –ya en el cuarto capítulo- toman una de las políticas que expresan los cambios en

la concepción del sistema de seguridad social, el PROG.R.ES.AR. El capítulo cinco cierra este recorrido con un complejo análisis cualitativo de los resultados de la aplicación de estas políticas públicas, indagando sobre diversos aspectos vinculados al bienestar de los titulares de derecho.

Esperamos que esta investigación se constituya en un aporte relevante para la reflexión del impacto que las políticas públicas, desde una mirada integral, tienen en la calidad de vida de la niñez, la adolescencia y sus familias en nuestro país.

*Mgs. Mariano Luongo*

## **Agradecimientos**

La presente publicación ha sido posible por el esfuerzo y la generosidad de quienes han contribuido decisivamente para la concreción de esta obra colectiva.

Un reconocimiento a la colaboración de Florencia Médici, Rodrigo Karasik, Leonardo González, Guillermo Hang, Claide Williams, Esteban Secondi, Mariano Curia, Martín Casabé, Pilar Monteagudo y Pamela Kweller.

A la Universidad Nacional de Avellaneda, como parte relevante en el desarrollo de las investigaciones y su publicación.

A los equipos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en los procesos de orientación, revisión y apoyo a la investigación.

Y en particular a los y las titulares de derecho de la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo y el Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos que prestaron su testimonio respecto de cómo dichos programas contribuyeron a mejorar su realidad, al igual que con los y las profesionales de la salud, docentes y funcionarios de los distintos niveles de gobierno que nos nutrieron con su percepción respecto de los efectos que trajo aparejado el cambio de paradigma de la protección social de niñas, niños y adolescentes en el nuevo modelo de desarrollo con inclusión social.

# Introducción: contexto histórico y estructura general de la obra

---

Sebastián Guiñazú - CITRA - CONICET/UMET, UBA  
Pablo Wahren - UBA, IDAES-UNSAM y CITRA-CONICET/UMET  
Demian Tupac Panigo - CITRA-CONICET/UMET, UNM y UNLP

## Motivación

*“El país que olvida a la niñez y que no busca solucionar sus necesidades, lo que hace es renunciar al porvenir... Porque luchar por el bienestar, la salud física y moral, la educación y la vida del niño es, en síntesis, luchar por la grandeza ulterior de la patria y el bienestar futuro de la Nación”.*

Eva Perón (1951, pp.15).

Según la UNICEF (2006), 7 de cada 10 niños vivían en condición de pobreza en Argentina a mediados de 2002. La crisis económica y social desatada por la aplicación del Consenso de Washington en nuestro país (ver Rapoport, 2010) había generado el peor escenario de catástrofe social, en donde los niños eran los principales damnificados, con daños irreparables en sus procesos de desarrollo.

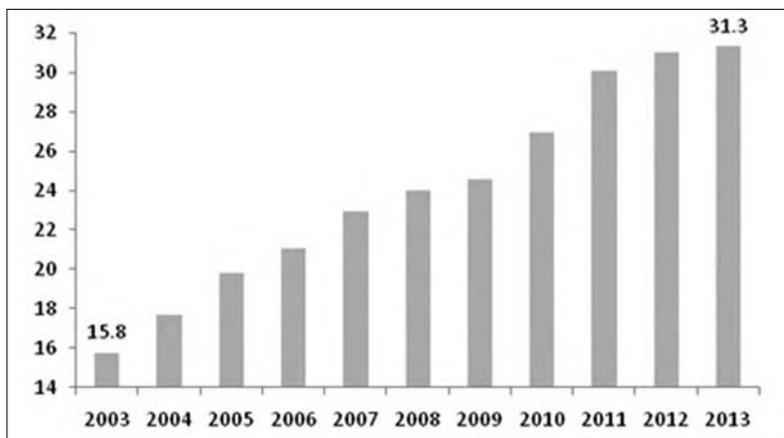
El estallido social de comienzos del siglo XXI, era consecuencia de un creciente y sostenido deterioro de las condiciones laborales y productivas, en conjunto con un progresivo desmantelamiento del Estado, en lo referente a sus funciones básicas de seguridad social y regulación de los mercados. Como consecuencia de ello, los argentinos se encontraban:

- Sin trabajo: con un 21,5% de desocupados en mayo de 2002.
- Sin ingresos: 57,5% de personas pobres y 27,5% de indigentes; y
- Desamparados: con cerca del 30% de ancianos sin cobertura previsional.

Una docena de años más tarde, el nuevo modelo de crecimiento con inclusión social implementado en 2003 y perfeccionado con el cambio de paradigma en materia de políticas socio-laborales a partir de 2005 (ver Panigo y Chena, 2011), nos arroja un escenario absolutamente contrastante, en donde el bienes-

tar en la niñez (aproximado por el índice de Sen específico de su grupo etario, ver detalles en el capítulo 1, a continuación) prácticamente se ha duplicado, alcanzando los niveles más elevados desde que existen estadísticas al respecto.

Gráfico 1. Evolución del bienestar de los niños en Argentina (sobre la base del índice de bienestar de Sen para la población menor de 25 años).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y del MECON. Para más detalles sobre el cálculo de este indicador, ver capítulo 1 de esta misma obra colectiva.

Para comprender esta notable transformación de las condiciones de vida de los niños en poco más de una década, y dar lugar así a la contextualización general de la obra, resulta imprescindible examinar un poco más en detalle el proceso histórico que fue transformando el modelo de desarrollo imperante en el país en el último cuarto de siglo.

## Contexto histórico

### Implementación y crisis del modelo neoliberal

Las medidas neoliberales adoptadas a comienzos de los años 90, habían dado lugar a un régimen de acumulación intensivo (en el cual se tiende a incrementar la

composición orgánica del capital) y extravertido (volcado hacia el sector externo en detrimento de la demanda interna, ver Neffa, 1998; Neffa, Panigo y López, 2010).

En cuanto a la moneda, se destaca la Ley de Convertibilidad sancionada en abril de 1991 como condicionante de la política monetaria durante todo el periodo. Tras la aplicación del “1 a 1”, donde se fijaba por ley la convertibilidad del peso al dólar en una relación unitaria, la evolución de la base monetaria quedó sujeta a la evolución de las reservas internacionales. De esta manera, el Estado relegó la capacidad de hacer política monetaria, una de las herramientas principales de la política económica, ya que para que haya más pesos circulando en la economía se requería necesariamente mayor ingresos de dólares. La estabilidad cambiaria en niveles históricamente apreciados permitió una brusca desaceleración de la inflación tras el proceso hiper-inflacionario de 1989-1990. Mientras que en 1991 la variación de precios superaba todavía el 171%, entre 1993 y 2001 promedió una variación positiva de apenas 1,8%. Simultáneamente a la desaceleración de la inflación, la tasa de interés continuó en niveles elevados dando lugar a tasas de interés real positivas que aumentaron la importancia del sector financiero en la economía. Asimismo, en el marco de una apertura indiscriminada a los capitales externos, derivaron en un significativo ingreso de capitales que fueron necesarios para sostener la estabilidad de las reservas internacionales y de esta manera la liquidez en la economía.

Como el régimen generaba déficits de cuenta corriente, las entradas de capitales se volvían indispensables para asegurar un crecimiento de los agregados monetarios compatible con un buen financiamiento de la economía. Panigo y Torija-Zane (2008, pp. 241).

En estos años el déficit comercial se volvió crónico hasta 1999, cuando la economía se sumergió en la mayor recesión de su historia y la menor demanda agregada afectó las importaciones. Esto tuvo que ver con el cambio en el modo de inserción internacional de la Argentina. La apertura comercial fue una constante del periodo y terminó por resquebrajar los vestigios del régimen de industrialización por sustitución de importaciones. La liberalización del comercio exterior sumado al dólar barato dieron lugar a un crecimiento significativo de la importación de bienes de consumo durables que antes se encontraba protegida en favor de la industria nacional. Es decir, a la clásica dependencia argentina de bienes de capital e insumos importados se sumaban los bienes de consumo durables. Las exportaciones argentinas, reducidas a materias primas y commodities industriales, resultaron insuficientes para compensar el salto importador.

La intervención del Estado se redujo drásticamente. En el plano del comercio exterior mermaron las regulaciones en materia aduanera y mediante la “Ley de Reforma del Estado” también se disolvió la “Junta Nacional de Granos” y la “Junta Nacional de Carnes” mediante el decreto 2284/91 por considerarse elementos restrictivos del buen funcionamiento de la economía.

Que la persistencia de restricciones que limitan la competencia en los mercados o que traban el desarrollo del comercio exterior contribuyen a distorsionar artificialmente los precios relativos entre el conjunto de bienes y servicios comercializados exclusivamente en el mercado interno y los bienes comercializados en mercados externos, y que tales distorsiones afectan la competitividad externa de la economía nacional, poniendo en grave riesgo los logros alcanzados por el Gobierno Nacional en materia de estabilidad y crecimiento (Decreto 2284/91).

Este decreto fue complementario de la ley de Reforma del Estado sancionada en agosto de 1989, apenas a un mes de la asunción de Carlos Menem como presidente de la Nación. Como elemento destacado, esa ley habilitó la privatización de los servicios públicos, al mismo tiempo que declaraba la emergencia administrativa por parte del Estado. Otro punto destacado fue la reforma del sistema previsional en 1994 donde el tradicional sistema de reparto de solidaridad intergeneracional fue parcialmente reemplazado por el régimen de capitalización individual cuyos principales beneficiarios fueron las AFJP (Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones).

En este escenario, la relación salarial estuvo afectada por la búsqueda de las autoridades y empresarios de reducir el costo salarial. Lo que se buscaba era ofrecer mayor flexibilidad en el mercado de trabajo reduciendo costos de contratación y despido, cotizaciones pagadas a la seguridad social y costos relacionados con accidentes de trabajo (Neffa, 1998). Más allá de los cambios legislativos, la propia dinámica de la economía deterioró la situación de los trabajadores. El cierre de empresas que no podían competir con la importación barata e indiscriminada, la racionalización del empleo público en el Estado y los recortes de personal en las empresas de servicios públicos en las privatizaciones derivaron en incrementos del desempleo aún en el periodo de crecimiento económico (1989-1998). La pérdida de puestos de trabajo fue uno de los elementos centrales para explicar el incremento de la pobreza que comienza a constatarse con fuerza a partir de mediados de los '90, teniendo como correlato inmediato una reducción del bienestar de los niños, cuyo nivel de vida se asocia al de sus padres.

La estabilización de la inflación y las tasas positivas de crecimiento registradas hasta 1998 hicieron pensar que este modelo era sostenible. En el marco de una globalización creciente y de competencia externa, el sistema económico se orientó hacia las exportaciones. A su vez, se dinamizaron las inversiones en sectores no transables, como los servicios públicos privatizados. Las importaciones baratas sumadas a la apertura comercial exigían reducir el costo laboral, buena parte de eso se consiguió mediante la reducción de salario real (Panigo y Torija-Zane, 2008). El corolario de este esquema fue el surgimiento de los trabajadores pobres.

La aplicación de estas recetas no era una novedad argentina, el Consenso de Washington y las recetas del FMI habían aterrizado en toda Latinoamérica y el FMI lo celebraba:

Él (Domingo Cavallo) y el Presidente (Carlos Menem), han hecho de Argentina uno de los más grandes éxitos económicos de la historia de la década, sin duda, del siglo (Visita del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Warren Christopher, a Buenos Aires, febrero 29 de 1996 en Rincón y González, 2003, pp. 276). “Argentina merece nuestras felicitaciones por su perseverancia en la aplicación de políticas prudentes” (Declaraciones del ex-primer subdirector gerente del FMI, Stanley Fischer, como conclusión a la tercera revisión del acuerdo entre el FMI y Argentina, mayo 26 de 1999 en Rincón y González, 2003, pp. 276).

Argentina, en particular, fue considerada hasta finales de los '90 como un caso exitoso de aplicación de políticas macroeconómicas y reformas estructurales en el contexto de la globalización financiera. Incluso la convertibilidad era presentada como un ejemplo de política cambiaria para los países emergentes (Rincón, 2003).

Ahora bien, la combinación de un modo de regulación de tipo competitivo y un régimen de acumulación intensivo, provocaron grandes transformaciones en la estructura económica y social de la Argentina.

El sector industrial continuó retrocediendo en su participación del valor generado por el país a la vez que se producían modificaciones en su interior. Las empresas favorecidas durante este período fueron aquellas de tipo capital-intensivo, las cuales registraron aumentos en su productividad y en su participación en la creación de valor, al mismo tiempo que disminuyeron la cantidad de empleos generados (Azpiazu y Schorr, 2010). En este sentido, Yoguel (2000) reconoce sectores “ganadores” y “perdedores” dentro de la industria. El primer grupo estuvo conformado por empresas de gran tamaño, compuestas mayoritariamente por capitales extranjeros, y orientadas a la exportación. Las empresas perdedoras, por

su parte, fueron aquellas que destinaban su producción al mercado interno y que dependían, en cierta medida, de las políticas de protección del Estado. Estas eran las que generaban la mayor parte de los puestos de trabajo.

Esta segmentación en el sector industrial tuvo su correlato en el mercado laboral. Las empresas “ganadoras” empleaban menos mano de obra pero de mayor calificación, lo que implicaba mayores salarios. En el resto de las actividades, por el contrario, comenzó a desarrollarse un proceso de precarización laboral.

“La abundante bibliografía referida al mercado de trabajo permite caracterizar el caso argentino como un proceso evolutivo desde un mercado de trabajo con características fundamentalmente duales, donde se perfilaba un sector formalizado y otro informal en el que el trabajo precario o no registrado era de magnitud relativamente reducida, a un esquema de mayor diversidad y heterogeneidad, en el que el empleo precario adquiere proporciones importantes” Novick (2000, pp. 56).

Este fenómeno, sumado a las pérdidas de puestos de trabajo, implicó que una gran parte de la población, sobre todo aquella ubicada en los estratos de menores ingresos, se haya visto en una situación de gran vulnerabilidad. A los altos índices de pobreza y marginalidad se le sumaba la dificultad de las personas de acceder a los servicios básicos como resultado de la política de descentralización del Estado y la poca capacidad de algunas provincias de proveer servicios de calidad (Lieutier y Ludmer, 2011).

Las consecuencias de estas transformaciones se vieron fuertemente reflejadas en la distribución de los ingresos familiares. Mientras que, en 1974, el 10% más rico se apropiaba del 26,9% de los ingresos, en 1995 esa cifra alcanzaba el 35,3%. Este incremento de los ingresos de los sectores más ricos implicó que los sectores medios y más pobres vean reducida su participación en el ingreso total. El 20% más pobre de la población pasó de apropiarse el 6,1% de la renta en 1974 a tan sólo un 4,1% en el 2000. Estos efectos se vieron profundizados por la crisis de finales de 2001.

Tabla 1. Distribución del ingreso total de las familias por deciles (Aglomerado Gran Buenos Aires): 1974-2002.

Deciles	1974	1986	1991	1995	2000	2002
10% más rico	26,9	31,9	34,2	35,3	34,2	42,0
70% intermedio	67,0	63,2	61,2	60,5	61,7	54,8
20% más pobre	6,1	4,9	4,6	4,2	4,1	3,2
T total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC (ondas de octubre).

Ahora bien, este esquema de regulación implementado durante la Convertibilidad encerraba sus propias contradicciones ya que para que el engranaje funcione se requería de un flujo constante de capitales al país que compense los fuertes desbalances comerciales, la remisión de utilidades y los pagos de deuda externa. A comienzos de la década de los '90 el fuerte ingreso de capitales, en el marco de la apertura financiera y las privatizaciones, permitió que la economía se expandiera al mismo tiempo que aumentaba la vulnerabilidad a los shocks externos.

Iniciado el segundo lustro, la Argentina contaba con un déficit de cuenta corriente de 10.070 millones de dólares promedio. En este contexto, el giro desfavorable de la situación internacional sucedido en 1996/97 tras la crisis del Sudeste Asiático y Rusia sumo una cuota de inestabilidad que en los años sucesivos se profundizaría al retraer los flujos financieros destinados a los países emergentes. La devaluación de Brasil en 1999 y la corrida cambiaria iniciada en el 2000 terminaron por dinamitar al régimen macroeconómico (Rozenwurcel y Vazquez, 2008).

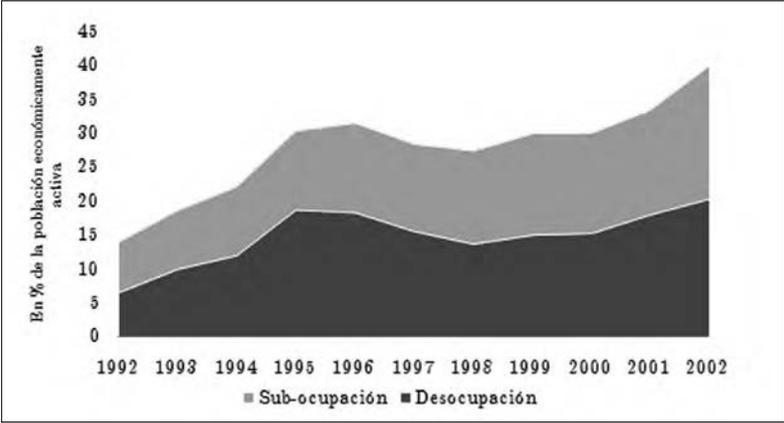
Sostener el modelo era cada vez más inviable. Si bien en 2001 la economía gozaba de superávit comercial producto de tres años continuos de recesión, la cuenta corriente era profundamente deficitaria debido al pago de intereses de la deuda externa. El estallido social del 20 de diciembre de 2001 puso fin a la presidencia de De la Rúa y anticipó el final de un modelo insostenible que sumergió a la Argentina en la pobreza, la desocupación y una profunda desigualdad. Pasaron tres presidentes en una semana hasta que asumió Eduardo Duhalde y el 3 de enero de 2002 dispuso de la primera devaluación en más de diez años.

“El agotamiento de las fuente de financiamiento dio paso a la recesión, que comenzó a mediados de 1998 y terminó en una de las crisis más importantes de la historia argentina, dejando tras de sí una situación de deterioro socioeconómico sin precedentes. Con un cuarto de la población desocupada, la mitad en la pobreza y un quinto en la indigencia”. Tavosnaska (2011, pp. 43).

Las consecuencias fueron dramáticas: tan solo en ese año el PIB se redujo 10,9%, la peor caída de su historia. Durante ese año los salarios nominales se mantuvieron congelados mientras que los precios se incrementaron en un 40%, producto de la depreciación de la moneda. Por la magnitud de la devaluación, que superó el 200%, muchos analistas esperaron que se desate un proceso hiperinflacionario. Esto no se cumplió. El pass-through fue relativamente bajo dado que la devaluación se combinó con el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, el congelamiento de los salarios nominales hasta el cuarto trimestre de 2002

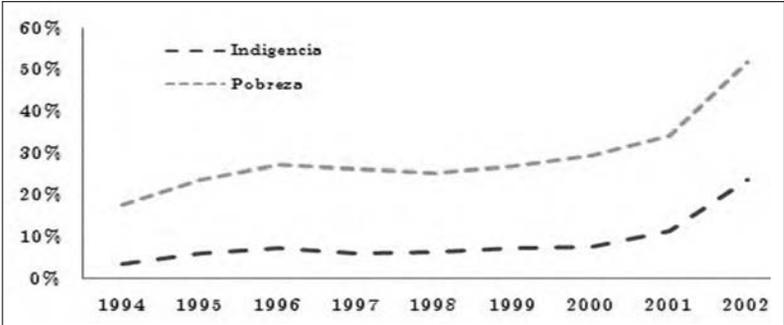
y con la existencia de un contexto recesivo que desincentivaba a los empresarios a aumentar los precios a riesgo de perder demanda. Asimismo, la aplicación de retenciones a las exportaciones del sector primario permitió desacoplar el precio internacional de los alimentos del local. De esta manera, se moderó el incremento del precio de los bienes transables. A pesar de que hacia fin de año la inflación se había estabilizado, los trabajadores perdieron más de un 20% de su poder adquisitivo durante el año (Bertuccio, Telechea y Wahren, 2012).

Gráfico 2. Evolución de las tasas de desocupación y sub-ocupación entre 1992 y 2002.



Fuente: elaborado en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Gráfico 3. Porcentaje de la población con ingresos por debajo a la línea de pobreza e indigencia entre 1994 y 2002.



Fuente: elaborado en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

El régimen de acumulación de la Convertibilidad tuvo severas consecuencias directas e indirectas sobre las niñas, niños y adolescentes argentinos. En términos generales, podría decirse que fue una etapa contradictoria para el bienestar infantil. Por un lado, hubo un amplio avance en el reconocimiento de derechos, con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el año 1989, como hecho más destacado. Por otro lado, la ampliación de la brecha de desigualdad, la pérdida de puestos de trabajo y de seguridad social, entre otros rasgos característicos de la época, significaron que grandes sectores de la población hayan quedado en situación de gran vulnerabilidad, incluyendo obviamente a los niños de las familias afectadas.

La investigadora Sandra Carli expresa el carácter contradictorio de este período en relación al bienestar de la infancia de la siguiente manera:

“Desde una perspectiva de historia de la infancia podemos decir que este ciclo histórico, que es posible analizar retrospectivamente luego del impacto de la crisis del 2001, muestra a la vez tendencias progresivas y regresivas: si por un lado se produjeron avances en el reconocimiento de los derechos del niño y una ampliación del campo de saberes sobre la infancia, el conocimiento acumulado no derivó en un mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y en este sentido estos perdieron condiciones de igualdad para el ejercicio de sus derechos”. Carli (2006, pp. 352).

Según la autora, las transformaciones ocurridas durante este período significaron que la infancia se transformara en una especie de *laboratorio social*, al ser los niños testigos y en muchos casos víctimas de las profundas mutaciones que tuvieron lugar en la sociedad. Si bien algunas de estas fueron de carácter global, producto del proceso histórico dominado por la aceleración del cambio científico-tecnológico, la desaparición gradual del mundo del trabajo, la globalización económica y tecnológica y la mundialización de la cultura, este pasaje se volvió más traumático para los niños de Argentina por las consecuencias de la desigualdad y el desmantelamiento brutal del Estado en su faceta de garante de derechos.

Carli (2006) menciona algunos fenómenos puntuales, como la mercantilización de los bienes y servicios para la infancia y la contradictoria transformación de las identidades infantiles, afectadas por un proceso de homogenización y heterogenización socio-cultural:

Mientras ciertos elementos indican formas de uniformización de la cultura infantil como resultado de una cultura global sobre la infancia, el aumento de la desigualdad social generó una mayor e irreversible distancia entre las formas de vida infantil, si solo atendemos al contraste entre el country y la villa como hábitats paradigmáticos. Carli (2006, pp.7).

Según la autora, hay dos figuras claves de la infancia argentina que permiten comprender las transformaciones globales y locales y encarnan la nueva estructura social del país: *el niño de la calle y el niño consumidor*. La emergencia de la problemática de la niñez en la calle es resultado de los procesos de empobrecimiento económico-social, aumento del desempleo y ajuste que conducen a la explosión de la pobreza infantil como fenómeno estructural durante la década del 90. El despliegue de la problemática del consumo infantil resulta del proceso de transnacionalización de la economía, la estabilidad monetaria y la convertibilidad que propicia nuevas prácticas económico-culturales de los niños y sus familias (Carli, 2006).

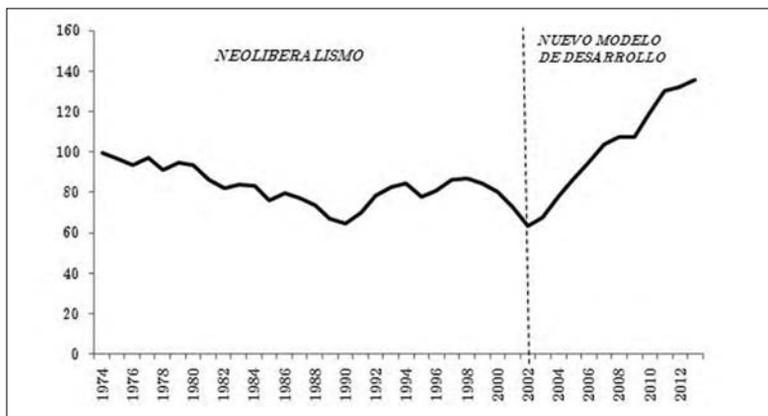
Un informe elaborado conjuntamente por la CEPAL y UNICEF (2006) pone el acento en las políticas públicas de la época y sus consecuencias en la niñez. Según este informe, el bienestar de los niños se vio severamente afectado por las políticas de descentralización del Estado nacional en la prestación de los servicios de educación y salud a las provincias sin proveer las transferencias de recursos específicos necesarios para su financiamiento y sin establecer mecanismos compensatorios suficientes:

Además de desafiar el principio ético de igualdad de oportunidades, esta inequidad significativa representa una amenaza al cumplimiento de los derechos de la infancia relacionados con la salud y la educación, que se consagran en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. CEPAL y UNICEF (2006, pp. 6).

También se destacan los impactos negativos de las modificaciones en la política tributaria y la disminución del gasto social durante el período. En cuanto al sistema tributario, se siguió la orientación de concentrar la recaudación en dos tributos (Impuesto al Valor Agregado - IVA - e Impuesto a las Ganancias), a la vez que se fueron eliminando otros tributos que se consideraban distorsivos. Si bien la presión tributaria aumentó, la política fiscal Argentina no logró reducir el importante aumento de las brechas en materia de ingresos disponibles en las familias.

En cuanto al gasto público social, si bien aumentó en forma sostenida durante los noventa, tampoco fue suficiente para frenar o revertir el crecimiento de la desigualdad. A su vez, las erogaciones tuvieron un claro comportamiento pro-cíclico, subiendo en tiempos de expansión económica y bajando durante las fases recesivas. La población, particularmente los sectores vulnerables, recibieron un menor apoyo por parte del Estado en los años de recesión y crisis cuando más lo necesitaban (UNICEF y CEPAL, 2006).

Gráfico 4. Evolución del índice de bienestar de Sen en Argentina entre 1974 y 2012 (base 1974=100).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

### Nuevo modelo de desarrollo productivo con inclusión social

A contramano del régimen de acumulación de la convertibilidad, caracterizado por el estancamiento económico, el incremento de la desigualdad y la pérdida de bienestar, a partir de 2003 se fecha el inicio de un esquema de crecimiento liderado por el crecimiento del empleo y los salarios (Abeles, 2009; Bhaduri y Marglin, 1990). Este modelo se fundamentó en la mejora en la distribución del ingreso, reflejada en los incrementos salariales y la creación de empleo, que lideró la expansión de la demanda y de ese modo de la producción. En este contexto, la masa de utilidades generadas por la economía se incrementaron producto de las mayores ventas, lo cual más que compensó la caída del margen de ganancia que se redujo debido a los incrementos salariales (Abeles, 2009).

El nuevo régimen de acumulación fue acompañado de diversas transformaciones en el modo de regulación entre las que se destacan los cambios en la relación salarial y la intervención del Estado. Con respecto a la primera se observa el pasaje de una relación salarial competitiva, donde la indexación se encontraba prohibida, a un esquema monopolístico en el cual el nivel de salarios pasa de depender del mercado a ser administrado a partir de negociaciones colectivas de trabajo. (Neffa, Panigo y Lopez, 2010; Panigo, Chena y Makari, 2010). En cuanto a la intervención del Estado existió un quiebre entre un Estado que en los '90 se alejó de la producción de bienes y servicios, eliminó los subsidios y fomentó el acceso a los mercados de capitales, a un Estado con mayor intervención en los mercados, que dispuso nuevos tributos y desde donde se impulsaron acuerdos de precios (Panigo y Neffa, 2009). Asimismo, como se verá más adelante las políticas públicas cumplieron un rol destacado para garantizar el funcionamiento del régimen de acumulación y para atacar problemas heredados del neoliberalismo que el esquema macroeconómico no podía resolver per se.

Mediante este esquema macroeconómico entre 2003 y 2014 la economía argentina registró el proceso de crecimiento más importante de su historia promediando una tasa de 6,2%, muy superior al 1,4% que promedió el PIB durante la convertibilidad. Tal como reflejan los datos presentados a continuación, esta expansión se hizo en el marco, y a partir de una notable reducción en la desigualdad. El coeficiente de Gini, proxy de la desigualdad entre las familias mejoró un 20%. Más notable aún es que la brecha de ingresos entre las familias más ricas y más pobres se redujo a la mitad. Las primeras pasaron de ganar 15,4 veces más que las segundas a 7,7. La reducción de la desigualdad y el consiguiente impulso a la demanda fue resultado del crecimiento del empleo y los ingresos. La tasa de desempleo, que en el primer trimestre de 2003 alcanzó el máximo histórico de 20,4%, para 2014 se redujo a 7,3%, habiéndose creado 3 millones de puestos de trabajo. Cabe destacar que esta creación de empleo fue acompañada de una fuerte reducción de la informalidad que pasó de representar el 49% en 2003 a 33% en 2014.

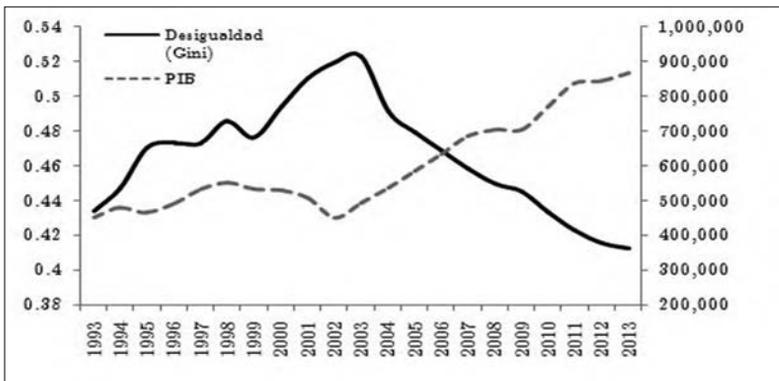
A su vez, los ingresos de la familia aumentaron significativamente. Desde 2005 se reabrieron las negociaciones colectivas del trabajo, también conocidas como paritarias, que habían sido eliminadas durante la convertibilidad e implicaron aumentos salariales una vez por año a partir del acuerdo tripartito entre el gobierno, sindicatos y empresarios. Así en términos nominales el salario aumentó más de diez veces durante el periodo contemplado. En dólares el incremento en relación 2003 fue de 223,1% y con respecto a 2001, en el marco de una apreciación cambiaria insostenible, de 24,7%. El salario mínimo,

que durante la convertibilidad se ubicó en 200 dólares, en 2014 promedió los 541. Esta no fue la única fuente de ingresos relevante ya que las jubilaciones también comenzaron a ser ajustadas todos los años y el haber mínimo jubilatorio pasó de 150 dólares durante la convertibilidad a 398 en 2014.

No obstante, si bien los datos reflejan una clara tendencia al crecimiento económico y a la reducción de la desigualdad desde la salida de la convertibilidad hasta 2014 se pueden distinguir tres etapas:

- La primera se puede ubicar entre el III.02 y el IV.04 cuando la economía inicia una tendencia al crecimiento pero con baja distribución del ingreso y políticas públicas destinadas a paliar las urgencias sociales heredadas de la convertibilidad.
- Un segundo periodo entre el I.05 y el III.08 donde la economía registró un crecimiento extraordinario acompañado de una fuerte redistribución del ingreso con políticas públicas orientadas a apuntalar el esquema de crecimiento con inclusión.
- Por último, una tercera etapa iniciada a fines de 2008, caracterizada por la crisis financiera internacional y por el surgimiento de limitaciones internas en el esquema de crecimiento producto de la reaparición de la restricción externa. Un periodo donde mermó el crecimiento en relación al anterior pero aunque con algunos altibajos se sostuvo el proceso de reducción de la desigualdad en el marco de políticas públicas planificadas para incrementar el bienestar de la población, y de la infancia en particular, y atacar problemas que no habían sido resueltos por el esquema macroeconómico.

Gráfico 5. Evolución de la Distribución del Ingreso y PBI (en millones de pesos de 2004) en Argentina entre 1993 y 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC.

#### *IV trimestre 2002 – IV-2004: Recuperación productiva*

A pesar de los efectos negativos inmediatos de la devaluación, muchos analistas coinciden en que el factor clave de la recuperación económica a partir del segundo semestre de 2002 fue el tipo de cambio real competitivo (CENDA, 2010). Siguiendo la lectura de Panigo y Chena (2011) en un primer periodo que va desde 2002 a fines de 2004 este factor puede haber contribuido al crecimiento, aunque no de la manera tradicional que las explicaciones neomercantilistas (Damill y Frenkel, 2009) reconocen, y a costa de elevados costos sociales. En el periodo seleccionado el PIB registró un crecimiento trimestral desestacionalizado promedio de 2,3%, el mayor de los tres periodos señalados. Si bien la desigualdad se redujo de manera notable (-6,6%), en buena medida esta baja se debió a que el punto de partida era uno de los niveles de desigualdad más elevados de la historia argentina ya que si bien se trató de una reducción acelerada para el fin del periodo el coeficiente de Gini apenas se ubicaba en los niveles de 1998.

En un primer momento la caída del salario real, derivada de la devaluación, contribuyó a contraer aún más una demanda interna deprimida por el elevado nivel de desempleo y la continuidad del corralito. De esta manera, en 2002 el PBI argentino registró la peor caída de su historia: 10,9%. Sin embargo, a mediados de ese año se comenzaron a observar vestigios de recuperación asociados al nuevo tipo de cambio alto. Por un lado, la devaluación supuso una protección de hecho para la producción local al encarecer las compras al exterior. Actividades que en el uno a uno no eran rentables, volvieron a realizarse. Asimismo, ciertas industrias locales lograron colocar sus productos en el exterior (CENDA, 2010). Más allá de este canal expansivo relevado por la teoría tradicional (Blanchard y PerezEnrri, 2005), Frenkel, Damill y Maurizio (2007) reconocen un efecto riqueza positivo derivado de la valorización de los activos en dólares del sector privado derivado de la suba del tipo de cambio.

Por último, debe mencionarse que la devaluación tuvo un efecto riqueza positivo sobre las tenencias de activos externos por parte del sector privado. Estos activos, que en la actualidad sobrepasan los US\$ 120.000 millones para el sector privado no-financiero, se valorizaron considerablemente en relación a algunos bienes y activos internos como inmuebles y tierras. Frenkel, Damill y Maurizio (2005, pp. 85)

Panigo y Chena (2011) reconocen este efecto riqueza positivo pero subrayan un factor adicional por el cual tuvo lugar, ya que la valorización de los activos no

hubiese resultado suficiente si los pasivos se hubieran incrementado en la misma medida. En este sentido, la pesificación asimétrica que supuso la pesificación de las deudas en dólares (US\$1=\$1) fue determinante para que el efecto neto sea positivo. Dada esta combinación, la megadevaluación supuso una ganancia extraordinaria para aquellos agentes de la economía que se habían dolarizado durante la década anterior y en gran medida habían fugado sus divisas al exterior durante la crisis de la convertibilidad. En este sentido, atraídos por el tipo de cambio alto buena parte de esta riqueza reingresó al país y se canalizó hacia el consumo de bienes durables. De esta manera sectores como la construcción y la industria automotriz lideraron el crecimiento en este primer periodo. Cabe destacar que esta expansión de la producción se sostuvo en la elevada capacidad ociosa y la abundante mano de obra desocupada que había dejado la crisis y deprimía los salarios.

Sin embargo, estos efectos derivados del tipo de cambio alto solo podían ser parciales. El efecto riqueza por ser un shock que se concentró en un momento determinado. El impacto sobre el comercio exterior por ser de carácter limitado dada la de estructura productiva argentina, donde aproximadamente el 65% de las ventas al exterior están asociadas a recursos primarios por lo que no son sensibles al tipo de cambio y la necesidad creciente de importaciones para satisfacer la propia producción local.

En el periodo mencionado la suba del tipo de cambio jugó un rol regresivo en términos de distribución del ingreso. Mientras el consumo de bienes durables aumentó debido al efecto riqueza y la producción industrial se tornó competitiva a costa de la protección cambiaria los salarios reales se contraían. De este modo se beneficiaron los grandes grupos económicos ligados a la producción industrial y agropecuaria. En este periodo el precio de los alimentos aumentó significativamente cobrando un carácter prohibitivo para los sectores populares al tiempo que implicaba enormes beneficios para el sector agropecuario (Panigo y Chena, 2011). Para graficar esta situación se puede observar que entre 2001 y 2004 el Índice de Precios del Consumidor aumentó en promedio un 49,1% mientras que el referido específicamente a alimentos y bebidas aumento un 68,4%. Los productores del agro habían trasladado sus ingresos extraordinarios en concepto de exportaciones al encarecerse el valor del dólar, al mercado interno.

El primer impulso al consumo interno se dio con el lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados lanzado a principio de 2002.<sup>1</sup> El programa abarcó a 1,8 millones de trabajadores y funcionó como un subsidio por desem-

---

<sup>1</sup> Ver <http://www.trabajo.gov.ar/jefesdehogar/familias.asp>

pleo. Por otro lado, a fin de 2002 comenzaron a recuperarse los salarios reales producto de aumentos salariales por decreto. No obstante, estas medidas fueron insuficientes para contrarrestar el aumento de los precios de 40,9% registrado entre diciembre de 2001 y diciembre de 2002, por lo que el salario real se contrajo un 20%, tal como se mencionó en el apartado anterior.

A partir de 2003, ya con una economía que iniciaba un sendero de crecimiento pero donde la exclusión social y la elevada desigualdad heredadas de tres décadas de neoliberalismo y agravadas por la devaluación de 2002, se dispusieron una serie de políticas públicas destinadas a recuperar los derechos más básicos de la población en general y la niñez en particular.

En un país que durante el primer trimestre registraba una tasa de indigencia del 20,4%, en otras palabras, un quinto de los hogares no llegaba a cubrir las necesidades alimenticias básicas, se destaca en primer lugar el Plan de Soberanía Alimentaria elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social. El mismo fue creado en 2003 en el marco de la ley 25.724 con el objetivo de “cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza”.<sup>2</sup>

En el plano de la salud, ya en 2002, pero consolidándose y ampliándose a partir de 2003, se lanzó el Plan Remediar orientado a garantizar la provisión de medicamentos a la población con cobertura médica pública, relegada en favor del sector privado durante la convertibilidad, a través del envío de medicamentos e insumos a los Centros de Atención Primaria a la Salud<sup>3</sup>. El programa abarca aproximadamente el 85% de las patologías de las consultas de primer nivel (Ministerio de Salud, 2005). De manera complementaria, en 2004, se dispuso el Programa Nacional de Desparasitación Masiva. La parasitosis, en particular la geohelmin-tiosis malogra el crecimiento de los niños y contribuye a perpetuar situaciones de desnutrición. Según el Ministerio de Salud (2005) la presencia de este problema se encontraba asociada a las consecuencias del modelo neoliberal ya que se desprendía del “escaso nivel de educación, la pobreza, la desasistencia y el impacto que continúa teniendo la crisis económica muchas regiones, afectando siempre a los que menos tienen, menoscabando su potencial bio-psíquico en el desarrollo individual y social” (Ministerio de Salud, 2005).

<sup>2</sup> Ver <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Ley%2025724%20Programa%20de%20Nutrici%C3%B3n%20y%20Alimentaci%C3%B3n%20Nacional.pdf>

<sup>3</sup> Ver [http://www.msal.gov.ar/prensa/index.php?option=com\\_content&id=282:el-programa-remediar--redes-del-ministerio-de-salud-concreto-la-entrega-no-100-de-botiquines](http://www.msal.gov.ar/prensa/index.php?option=com_content&id=282:el-programa-remediar--redes-del-ministerio-de-salud-concreto-la-entrega-no-100-de-botiquines)

Otra de las políticas destinadas a atacar los problemas más básicos en salud fue el plan Nacer, dispuesto en 2004. Este programa se propone reducir la morbilidad-mortalidad materno-infantil financiando un conjunto de prestaciones para las mujeres embarazadas y niños menores de seis años que no posean obra social.

En lo que respecta a la educación, también los primeros esfuerzos estuvieron destinados a solucionar las falencias más elementales derivadas de la deserción escolar evidenciada en la etapa neoliberal. En 2003 fue implementado el Programa Nacional de Alfabetización destinado a jóvenes a partir de 15 años y adultos, con el propósito de erradicar el analfabetismo.

Como se puede observar, en este periodo de crecimiento que siguió a la crisis de la convertibilidad y a las políticas de ajuste de 2002, las principales políticas sociales estuvieron destinadas a solucionar las principales urgencias heredadas. Como conjunción de los distintos aspectos abordados en el apartado, para fines de 2004 el índice de bienestar de Sen había mejorado un 23% en relación a la crisis, dejando atrás años de caídas pero muy por debajo de lo que crecería en los periodos subsiguientes.

### *I 2005 – III 2008:*

#### *Elevado crecimiento con distribución progresiva*

En 2005 se produce un quiebre, a partir de ese entonces el esquema macroeconómico argentino se caracterizó por un régimen de tipo de cambio múltiple que favoreció la distribución del ingreso. En este marco el PIB se expandió a una tasa promedio trimestral desestacionalizada de 1,8%, con una reducción de la desigualdad de 5,1% entre puntas. Tal como expresan Panigo y Chena:

“Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, este interregno neomercantilista de tipo de cambio real alto (y poco diferenciado), salarios reales bajos, márgenes de rentabilidad extraordinarios, desigualdad distributiva sin precedentes y crecimiento impulsado por el consumo de bienes durables comienza a ser paulatinamente desarticulado, para dar lugar a un nuevo modelo de desarrollo estructuralista, de crecimiento impulsado por los salarios, el gasto público social y un novedoso diseño de tipos de cambio múltiples” Panigo y Chena (2011, pp. 252).

El pasaje de un esquema a otro requirió de cuatro condiciones:

- (i) se gravan de manera creciente las exportaciones, especialmente las del agro, desacoplando los precios externos de los internos.
- (ii) se regulan los cupos de exportación de alimentos para garantizar el abas-

tecimiento interno y contener la dinámica de precios.

(iii) se implementaron esquemas de compensación y acuerdos de precios en sectores industriales asociados a la producción de bienes y servicios vinculados fundamentalmente a las clases populares.

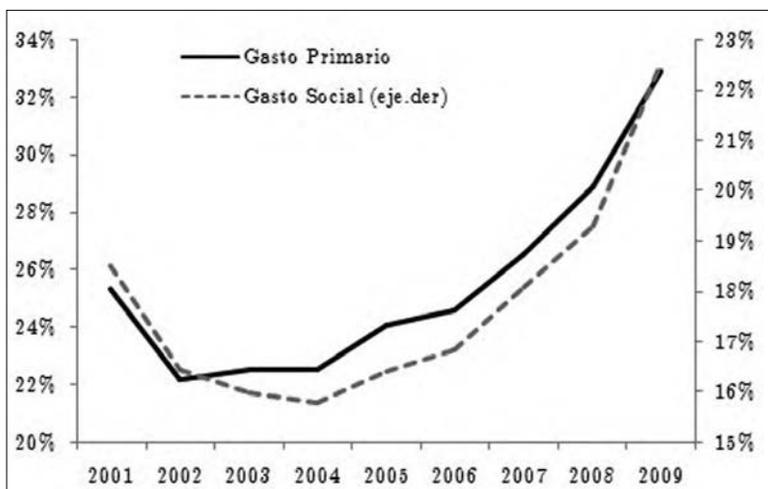
(iv) Se combinó la protección cambiaria para la industria con protección para-arancelaria.

Bajo este régimen la industria local resultaba competitiva, pero ya no a costa del deterioro del salario real derivado de la excesiva depreciación cambiaria sino por la restauración de protecciones arancelarias y para-arancelarias que habían sido abandonadas durante la apertura externa de las décadas previas. El motor de la demanda pasó de ser el consumo de los sectores más acaudalados (a partir del “efecto riqueza”) a la masa salarial. Desde 2005 se reabrieron las negociaciones colectivas del trabajo, también conocidas como paritarias, que habían sido eliminadas durante la convertibilidad e implicaron aumentos salariales una vez por año a partir del acuerdo tripartito entre el gobierno, sindicatos y empresarios. Para que efectivamente los salarios reales crezcan resultó indispensable la apropiación de la renta extraordinaria de la tierra, para contrarrestar el efecto regresivo del tipo de cambio alto en los ingresos a través del precio de los alimentos (Panigo y Chena, 2011).

Las políticas públicas en este marco se orientaron a consolidar el esquema macroeconómico de crecimiento con inclusión. Entre las más destacadas se ubica en el Plan Nacional de Inclusión Previsional puesto en marcha en 2005 que implicó una moratoria que incluyó a 1,5 millones de jubilados que se habían visto fuera del sistema previsional producto de la exclusión en el mercado formal al que fueron sometidos por la flexibilización laboral registrada durante el neoliberalismo, incrementando la cobertura previsional de 47,3% en 2005 a más del 90% en 2008 (Abeles, 2009). De esta manera al tiempo que se impulsaba la demanda de la mano de mayores ingresos se incluía a uno de los sectores de la población más postergados en las décadas previas.

Más allá de la inclusión previsional, el gasto público en general, y el gasto social en particular se expandieron fuertemente y estimularon la demanda local. El primero pasó de representar el 22,5% del PBI en 2004 a 28,9% en 2008, mientras que el segundo se incrementó de 15,8% a 19,3%. Al desagregar este último se observa un aumento del gasto en educación del 2,9% al 4,0% y del referido a salud de 3,5% a 4,1%.

Gráfico 6. Gasto Primario y Gasto Social sobre PBI (base 2004) en Argentina entre 2001 y 2009.



Fuente: Ministerio de Economía.

Otro rasgo distintivo del nuevo modelo económico que se observaba ya en el primer periodo pero que se consolidó en el segundo fue que el proceso de crecimiento se dio en un marco superávit de balance de pagos, contrastando con otras experiencias de crecimiento industrial en la historia argentina (CENDA, 2010).

Para que esto fuera posible se combinaron dos factores: el esquema de tipo de cambio múltiples que permitía contar con un tipo de cambio alto para la industria, a la par que se mantenía uno menor para el agro por vía de las retenciones, y el alza de los precios de los commodities que permitía un ingreso extraordinario de divisas.

Con respecto a este último punto entre 2003 y 2007 se registró un incremento de los términos de intercambio del 40,1%. El impulso vino dado por el principal complejo de exportación argentino, el sojero, donde el precio del poroto de soja se incrementó en este periodo un 88% producto de la creciente demanda de alimentos de China e India y los primeros coletazos de la crisis financiera internacional que aumentaron la demanda especulativa de commodities en detrimento de los activos financieros. Esta suba fue menor a la que benefició a países de la región productores de cobre (+351%) pero ofreció un ingreso de divisas adicional significativo. En efecto, en 2007 el superávit comercial fue de 11.273 millones de dólares pero si se midiese el intercambio a los precios de 2001 se hubiese registrado un déficit de 521 millones. La entrada adicional de

divisas permitió aliviar la restricción externa y financiar las importaciones necesarias para llevar adelante el proceso de industrialización.

Lo interesante de este periodo (2003-2008) es la convivencia de un proceso de expansión caracterizado por un fuerte dinamismo de la inversión en el marco de una redistribución progresiva del ingreso y de sustentabilidad externa. La economía argentina experimentó períodos de crecimiento elevado y redistribución progresiva del ingreso; pero estos se producían en el marco de crecientes déficits de cuenta corriente. Abeles (2009, pp. 192)

Sin embargo, el crecimiento más significativo se registró un año después: en 2008 el precio del poroto de soja en el mercado internacional se incrementó un 75% en tan solo un año. Para que esta notable suba de precios de exportación no se traslade al mercado interno, en el sensible sector de alimentos, se requería un incremento de las retenciones. Asimismo, esta medida permitiría financiar el creciente gasto social a partir de la ganancia extraordinaria percibida por el sector agrícola. Por ello se propuso un esquema de retenciones móviles que implicaban incrementos en la alícuota del impuesto al trigo, el maíz y la soja a medida que se incrementaban los precios. En ese momento hubiera implicado tasas de 24% en el primer cultivo, de 22,5% en el segundo y de 43% en el tercero (el cultivo que más había aumentado su precio).

Esta última medida condicionó la política y la economía del país en los meses previos a la crisis cuando en marzo de 2008 el gobierno quiso profundizarla e impulsó la resolución 125, la cual pretendía reemplazar las alícuotas fijas por un esquema de retenciones móviles en función de la dinámica de los precios internacionales que fue rechazado por el conjunto de las entidades agropecuarias vía un lockout patronal que generó desabastecimiento e incertidumbre en los mercados. De esta manera, en el segundo trimestre de 2008 la economía argentina tuvo que afrontar una aceleración de la inflación, donde la inflación importada fue potenciada por el desabastecimiento de productos agropecuarios, y una fuga de capitales que alcanzó casi los 9.000 millones de dólares. Brenta (2015, en prensa).

Ante la inestabilidad provocada por el denominado “conflicto con el campo” que implicó la mayor fuga de capitales desde 2001 el gobierno logró sostener el tipo de cambio a base de la acumulación de reservas contabilizada desde 2003.

En el contexto de alto crecimiento que marcó al periodo 2005-2008 las principales medidas económicas estuvieron orientadas a fortalecer el esquema de crecimiento, asegurando una distribución progresiva del ingreso. En este sentido se destacaron la reapertura de las negociaciones colectivas de trabajo, la moratoria jubilatoria y la aplicación de retenciones como eje de la política cambiaria.

En el plano de la infancia, a diferencia del periodo anterior donde las principales políticas estuvieron orientadas a garantizar los derechos más elementales, en estos años se apuntó a ampliar derechos.

El 28 de septiembre de 2005 se sancionó la Ley N°26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que tiene por objeto darle estatus legal a 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”.<sup>4</sup>

A fines de fortalecer el cuidado de los niños, el plan Jefes y Jefas de Hogar, implementado en 2002, fue rediseñado por los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social. Se buscó transferir a las familias incorporadas en dicho programa con hijos menores a 18 años al Plan Familias.<sup>5</sup> Este plan incrementaba el ingreso derivado del Jefes y Jefas con el compromiso de certificar de manera periódica la salud de los niños, niñas y adolescentes que estuvieran a su cargo y de permanecer en la escuela. Para ello, a su vez, se incluían beneficio como apoyo escolar, cursos de oficios y servicios, cuidado materno-infantil mediante visitas a la familia, entre otras cosas.

En 2006 desde el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación se implementó el plan FINES<sup>6</sup>, destinado a la finalización de la escuela primaria y secundaria de jóvenes mayores de 18 años. Para ello se dispuso resignificar el diseño de la propuesta educativa con contenidos autónomos que atendieran el contexto y los aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida de los jóvenes y adultos que asistieran. En ese año, se agrega a la enseñanza escolar lineamientos curriculares de educación sexual que “promueve saberes y habilidades para la toma de decisiones conscientes y críticas en relación con el cuidado del propio cuerpo, las relaciones interpersonales, el ejercicio de la sexualidad y de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes”.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>.

<sup>5</sup> Ver [http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm](http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm)

Para promover el acceso al conocimiento en 2007 se creó desde el ejecutivo nacional el Canal Encuentro, un canal federal que incluye producciones de todas las regiones argentinas. Este canal público busca contribuir a la calidad educativa a partir de contenidos televisivos, ofreciendo herramientas innovadoras para facilitar y mejorar los procesos de enseñanza.<sup>6</sup>

En el ámbito escolar, con el objeto de retener la presencia de los estudiantes y de ampliar el acceso a bienes y servicios culturales en 2008 se dispuso el Programa Nacional de Orquestas y Coros para el Bicentenario. Desde el ejecutivo nacional se desarrollaron capacitaciones para docentes y encuentros provinciales, nacionales e internacionales. A partir de ello se dispuso una coordinación de los coros, las orquestas, las instalaciones y los docentes. La fundación del Banco Nación se ocupa de suministrar los instrumentos musicales y el financiamiento de los eventos.

Como resultado del esquema macroeconómico y las diversas políticas públicas específicas se registró un salto en el índice de bienestar de 24,5%.

#### *IV 2008- IV 2014:*

##### *Crecimiento moderado con distribución progresiva*

A fines de 2008 se puede situar el comienzo de la última etapa a analizar. La misma estuvo marcada desde el principio por:

- (i) Un deterioro significativo del contexto internacional signado por la Crisis Financiera Internacional iniciada en 2008.
- (ii) En el plano nacional la aparición de restricciones en el sector externo derivadas del fuerte crecimiento del lustro anterior.

En este periodo la economía registró un crecimiento de 0,8% trimestral desestacionalizado promedio, menos de la mitad de lo anotado en los dos periodos anteriores. Sin embargo, la desigualdad se redujo 10,7%, es decir, por encima de los años anteriores, incluso partiendo de un punto de mayor equidad.

Si en los periodos anteriores se había registrado una participación creciente del Estado en materia económica y social, en este periodo la intervención estatal cobra un protagonismo aún mayor. En primer lugar, se pueden destacar las políticas económicas orientadas a paliar los efectos de la crisis sobre la economía argentina. En segundo, lugar una serie de políticas públicas orientadas a resolver conflictos y crear derechos en áreas donde el nuevo modelo macroeconómico era insuficiente por sí solo.

---

<sup>6</sup> Ver <http://www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/acercade/index>

El único precedente equiparable a la crisis de 2008, fue la gran crisis de 1930. En el mes de septiembre Lehman Brothers, una de las compañías financieras más grandes del mundo se declaró en quiebra y a partir de ese momento los desequilibrios financieros de Estados Unidos se extendieron al resto del mundo. Por primera vez en décadas, en 2009 el PIB mundial se retrajo, el epicentro fueron las economías avanzadas donde la caída promedió el 3,4%. Este shock tuvo su impacto en Latinoamérica que tras crecer a una tasa promedio de 5,3% durante el lustro anterior, en ese año contrajo su actividad en un 1,2% (Brenta, 2015).

En Argentina, la crisis financiera impactó fundamentalmente a través del canal comercial. Producto de la recesión económica mundial las exportaciones argentinas se retrajeron 9,4% a precios constantes y 20,5% medidas en dólares. Cabe destacar que en dicho año nuestro país sufrió la peor sequía en 70 años lo que implicó un golpe adicional a las exportaciones primarias.

La actividad manufacturera que venía de promediar un crecimiento de 9,4% en el lustro anterior, sufrió una significativa desaceleración en 2009 cuando se expandió tan solo 0,1%. Los sectores que explican esta dinámica son particularmente los sectores orientados al mercado externo como la siderurgia y el automotriz que presentaron caídas del orden de 19,0% y 11,3% respectivamente. Brenta (2015, en prensa).

En cambio, el impacto del canal financiero no jugó un rol preponderante, ya que el nuevo modelo de desarrollo en lugar de basarse en el ingreso de capitales financieros se basó en el superávit del comercio exterior. Esta fue una diferencia con la mayoría de los países latinoamericanos que a principios del nuevo milenio instalaron una política de atracción de capitales mediante altas tasas de interés en dólares, los cuales durante la crisis volvieron a sus países de origen.

Los cambios en el modelo macroeconómico neutralizaron parcialmente los impactos de la crisis internacional. Sin embargo, para sostener el empleo y el consumo fue necesaria la aplicación de una serie de políticas de estímulo por parte del Estado nacional.

En efecto, la tasa de desempleo que en 2008 había alcanzado el 7,8%, para el tercer trimestre de 2009 alcanzó un pico de 9,1%. Sin embargo, para el cuarto trimestre ya había descendido a 8,4%. Políticas fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales y de empleo se combinaron para atenuar los efectos de la crisis internacional en Argentina. Brenta (2015, en prensa).

El impulso fiscal fue uno de los aspectos más destacados de las políticas anticíclicas. En 2009 los ingresos del Estado Nacional se expandieron 18,5%, mientras que el gasto primario se expandió 30,2% y compensó la insuficiencia de demanda privada. Este gasto extraordinario fue financiado a partir de los elevados superávits fiscales registrados en los años anteriores y a través de la nacionalización del sistema previsional, comúnmente recordado como “la nacionalización de las AFJP”.

Esta última fue una de las principales políticas del periodo. Este sistema instaurado en 1994 implicaba que los aportes jubilatorios sean administrados por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Por esta tarea las mismas cobraban una comisión que osciló entre el 30% y 50% del aporte y colocaban los fondos en diversos activos financieros a fin de maximizar su rendimiento. Para 2008 el 76% de los trabajadores activos se encontraban en el sistema de capitalización individual. Además del descuento que implicaban las tasas usureras cobradas por las AFJP, en el marco de la crisis financiera los activos previsionales se encontraban en una situación de vulnerabilidad extrema. En este contexto, el Estado Nacional procedió a nacionalizar las AFJP y en su lugar dio paso a un sistema de reparto administrado por el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) (Abeles, 2009).

De esta manera, la ANSES aumentó significativamente sus ingresos, en términos de stock a partir del traspaso de los fondos de las aseguradoras y en términos de flujo a partir de la masa de aportes que a partir de ahora pasaría a recaudar el organismo. Así, los recursos que antes se encontraban expuestos a los vaivenes del mercado financiero y financiaban las elevadas ganancias de las AFJP pasaron a orientarse hacia financiamiento productivo y gasto social.

Entre estos destinos se destaca el programa social más ambicioso de la historia argentina: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Este plan, cuyo contenido e impacto será analizado en el capítulo 3, significó un beneficio económico para aquellos niños menores de 18 años cuyos padres se encuentren desocupados, sean trabajadores informales o cuenten con un salario menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM). Como contrapartida, los padres deben cumplir con el compromiso de llevar al día el cronograma de vacunación de los chicos, cumplir con controles sanitarios y que estos asistan regularmente a la escuela. Esta medida, además de contribuir al incremento del bienestar en la infancia, como se verá en el siguiente apartado, implicó un fuerte impulso a la demanda interna. En este sentido es preciso destacar la masividad del programa ya que en un principio alcanza a

3 millones y medios de niños. El anuncio de la AUH en la Argentina se incorporó a una serie de programas de transferencia de recursos públicos para sectores postergados aplicados en América Latina en la última década. Entre las iniciativas regionales se destacan el Programa Bolsa Familia de Brasil, el Plan Oportunidades de México, el plan Chile Solidario de Chile y el Programa Juntos de Perú. En la investigación de Panigo, Agis y Cañete (2010) se afirmó que al momento de su lanzamiento el plan argentino fue el más ambicioso en términos de la relación entre presupuesto y PBI: la masa de fondos inyectada a la economía ascendió al 0,58% del Producto.

Los recursos de la seguridad social pasaron a conformar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad y desde allí se destinaron a la financiación de obras energéticas, viviendas, hospitales, redes de alcantarilla y carreteras. Nuevamente estas inversiones implicaron mejoras sociales a la par que estimularon la actividad económica. Cabe destacar que una economía más dinámica incrementa los ingresos de la seguridad social, por lo que se establece un círculo virtuoso entre inversiones e ingresos.

Asimismo, para conservar el nivel de empleo, desde el Ministerio de Trabajo se creó el Consejo Federal del Trabajo a través del cual las empresas debían informar la decisión de despidos o suspensiones y se buscaba negociar alguna salida alternativa. En este marco se fomentó el Plan Repro. Este programa consiste en un esquema de subsidios para las empresas que afronten dificultades financieras a fin de preservar el número de ocupados. En 2009 la cifra de establecimientos alcanzados por el plan fue de 2.669 establecimientos lo que benefició a 140.000 trabajadores (Rial, 2009).

Las políticas de estímulo atenuaron el impacto de la crisis, la actividad económica sufrió una brusca desaceleración con respecto a los años anteriores pero el consumo privado se expandió 3,4%. Sin embargo, el impacto pleno de las políticas de estímulo se iba a sentir en los años subsiguientes ya que en 2010 y 2011 la economía se expandió un 9,5% y 8,4% anual respectivamente.

El notable crecimiento de la década implicó un salto formidable de las compras al exterior producto de la mayor demanda de consumo importado y especialmente de maquinarias e insumos extranjeros. Asimismo, en 2011 se registró una elevada fuga de capitales, solo comparable a la del año 2001. Esta mayor demanda de divisas impuso restricciones en el frente externo. La respuesta gubernamental fue la aplicación de controles a la compra de dólares ya que por esa vía se fugaba la mayor cantidad de divisas.

Sumado a la reaparición de la restricción externa, aún continuaban los coletazos de la crisis financiera internacional. Por un lado, las principales economías

del mundo no lograban despegar y se comenzaron a registrar profundas crisis en la periferia europea. Por otro lado, Brasil, nuestro principal socio comercial, sufrió un proceso de desaceleración marcado lo que afectó fuertemente las exportaciones argentinas, especialmente industriales.

En este marco, en 2012 se dispusieron dos grandes medidas de estímulo con fuerte impacto social. En marzo de ese año el Estado argentino tomó posesión del 51% de las acciones de YPF, la empresa más grande del país que desde los '90 se encontraba bajo el manejo de REPSOL, lo que generó graves perjuicios en materia de inversión e implicó elevados giros de utilidades y dividendos. Un mes más tarde, se lanzó el Plan Procrear, destinado a la construcción de 400.000 viviendas a tasas baratas. Esta medida buscaba atender uno de los principales problemas sociales argentinos, el acceso a la vivienda, e impulsar la actividad económica ya que la construcción presenta un gran efecto multiplicador.

Desde 2012 la economía se mantuvo en terreno positivo pero a tasas más moderadas que en el periodo precedente. Sin embargo, la distribución del ingreso y el bienestar continuaron mejorando de la mano de la aplicación de nuevas políticas sociales y del impacto de aquellas implementadas previamente.

El impulso brindado a la educación a partir de la AUH, que implicaba como condición la asistencia de los menores beneficiados a la escuela, fue fortalecido con el plan "Conectar Igualdad". El mismo tiene el objetivo de entregar una *netbook* a todos los estudiantes y docentes de las escuelas públicas secundarias, de educación especial, y de los institutos de formación docente.

Por otro lado, la cobertura en términos de ingresos a las niñas y los niños fue complementada con la Asignación por Embarazo para Protección Social, la cual se encuentra destinada a mujeres embarazadas a partir de doce semanas de gestación hasta la 42 (o el nacimiento). Los requisitos para acceder al plan son similares a los que rigen para la AUH: que la embarazada se encuentre desocupada al igual que su grupo familiar, que se desempeñe en la economía informal o en el servicio doméstico o trabaje en el sector formal pero perciba un salario igual o inferior al mínimo, vital y móvil. El universo de beneficiarios ronda las 180 mil personas por año. La prestación se encuentra supeditada a la inscripción en el Programa SUMAR, programa que fue lanzado en 2014 y que es la continuación del Plan Nacer ya que incorporó en los derechos del mencionado plan a niños y adolescentes de 6 a 19 años.

La cobertura brindada por la Asignación por Embarazo y la Asignación Universal por Hijo fue completada por el Plan PROG.R.ES.AR, lanzado en marzo

de 2014. Esta iniciativa, cuyo impacto será analizado en profundidad en el capítulo 4, apunta a que los jóvenes de entre 18 y 24 años que estén en una situación de informalidad o que cobren menos del salario mínimo puedan completar estudios primarios, secundarios, terciarios o universitarios.

Panigo, Di Giovambattista y Gallo (2014) señalaron que el plan conlleva tres objetivos fundamentales: (i) apoyar financieramente a uno de los subconjuntos poblacionales más vulnerables en la sociedad, (ii) promover un nuevo mecanismo para relanzar la política nacional de apoyo a la generación de nuevas capacidades, y (iii) impulsar la demanda agregada con la inyección de hasta \$10.600 millones anuales. Hasta el momento, cerca de 500.000 individuos ya se incorporaron a esta iniciativa del sector público para avanzar en la calidad educativa de la población con un universo que puede llegar hasta 1.500 millones.

La implementación conjunta (aunque no de manera concomitante) de las diversas medidas mencionadas (que se examinarán en detalle en los distintos capítulos de este mismo libro), permitió sortear una de las etapas más difíciles del nuevo modelo de desarrollo sin haber tenido que soportar un cambio de tendencia en lo que respecta a la dinámica del bienestar en general y de los niños en particular. De esta manera, las políticas redistributivas y los diversos esquemas de contención de los ataques especulativos financieros posibilitaron que hacia comienzos de 2014, Argentina registrase los valores más elevados de su historia de los distintos indicadores sintéticos de calidad de vida (ver gráficos 1 y 4).

## Estructura general de la obra

A los efectos de profundizar las ideas avanzadas en esta introducción y contribuir al debate respecto de los efectos del cambio de paradigma en el sistema de seguridad social sobre el bienestar de los niños en el país, el resto de libro se estructura de la siguiente manera. A continuación se presenta el capítulo 1 en donde se intentará comprender la evolución del bienestar de la niñez en Argentina a partir de las transformaciones económicas-sociales previamente mencionadas. En primer lugar se ofrece un marco teórico que recorre los cambios en la percepción de la misma a lo largo de la historia mundial y se abordan las diversas consideraciones teóricas que definen al bienestar en la niñez. Para completar el análisis se efectúa un compendio de las principales políticas públicas desarrolladas durante la última década que fueron dirigidas a la niñez. Con la información provista por los datos, tanto cuantitativos como cualitativos, relevados desde

múltiples fuentes públicas, privadas e internacionales se ofrecerá una aproximación empírica a los cambios en el Modelo económico y a la evolución del Bienestar en la Infancia.

Una vez evaluada la dinámica (y principales determinantes) del bienestar de los niños en el país, se presenta el capítulo 2 en donde se desarrolla un análisis filosófico, jurídico e histórico-político de lo que podemos entender como el sistema de seguridad social argentino vigente hasta nuestros días. Por esto, cuestiones como la puja de los modelos Beveridge/Bismarck; el debate sobre el rol del Estado; las diferencias y similitudes de los conceptos de Seguridad Social y Responsabilidad Social y la concepción de la primera como un derecho inherente a las personas, serán centrales en el desarrollo del capítulo.

Posteriormente, se da lugar al capítulo 3 en donde se examina la medida más emblemática del cambio de paradigma del sistema de seguridad social argentino: la Asignación Universal por Hijo. El análisis del capítulo pretende instalar la idea de que el programa lanzado en 2009 no es una mera política de ingresos sino que es una medida que avanzó en potenciar la estrategia más general del sector público de incrementar el bienestar de la población a través de iniciativas de promoción al trabajo. La segunda apuesta de la investigación es la elaboración de una metodología novedosa para medir el efecto del programa en la reducción de la pobreza. En el capítulo se muestra además que la Asignación Universal por Hijo fue la combinación (formalización) en un solo programa de distintas políticas públicas que ya eran instrumentadas -principalmente a través del Ministerio de Desarrollo Social- entre 2003 y 2009, detalle que muchas veces pasa desapercibido en la literatura especializada en análisis de medidas estatales para población vulnerable.

En el antepenúltimo capítulo de la obra (capítulo 4) se aborda el estudio multidimensional de otra pieza clave del nuevo sistema de seguridad social: el PROG.R.ES.AR. Para ello se examinan sus fundamentos teóricos, su diseño y objetivos particulares en relación a programas similares implementados contemporáneamente en otros países, y fundamentalmente su impacto concreto sobre la realidad social en general y de los jóvenes y niños en particular. En relación a este último punto, se hace hincapié en los efectos positivos del programa sobre la desigualdad del ingreso y sobre las posibilidades de los jóvenes de acceder a instituciones de educación secundarias o universitarias. Para ello se realizan distintos estudios econométricos tomando como base la Encuesta Anual de Hogares Urbanos correspondiente al año 2014 y la Encuesta Permanente de Hogares del último cuatrimestre de 2013.

Nuestro aporte finaliza en el capítulo 5 con el análisis de la complejidad que supone un proceso de transformación del sistema de seguridad social que conlleva la necesidad de una multireferencialidad teórica, interdisciplinaria y metodológica. En este capítulo, nos aproximaremos a la comprensión de las transformaciones del sistema de seguridad social tanto en lo económico, lo institucional y en la vida cotidiana, centrándonos en la producción subjetiva. Asimismo, dada la dinámica de los procesos sociales y su transformación permanente, estaremos indagando y analizando tendencias más que estados. Desde una perspectiva de análisis de la producción social de la subjetividad, superando la dicotomía individuo – sociedad, se profundizará en la vida cotidiana de los sujetos destinatarios de AUH, AE y PROG.R.ES.AR así como en los discursos de algunos actores clave en el proceso de implementación de tales políticas, con el propósito de conocer las transformaciones que viven dichos sujetos en sus cotidianidades. Para alcanzar esta aproximación, se han desarrollado entrevistas en profundidad a destinatarios de dichos programas (titulares de derecho) y a sujetos implicados en la implementación de los mismos: prestadores de servicios conexos y responsables de los programas analizados (informantes clave), en cada una de las regiones del país. Las localidades seleccionadas intentarán retratar distintos contextos socioeconómicos, socioculturales, institucionales, políticos y ambientales con el objetivo de poder analizar las implicancias de las políticas públicas a partir de las particularidades de cada uno de estos escenarios.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M. (2009). “El impacto de la crisis internacional en la economía argentina”, (7). Azpiazu, D., y Schorr, M. (2010). , Siglo Veintiuno Editores.
- Bertuccio, E., Telechea, J. M. y Wahren P. (2012). “Crisis de divisas y devaluación en Argentina: una perspectiva histórica”. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Nota Técnica N° 64.
- Bhaduri, A. and Marglin, S. (1990). “Unemployment and the real wage: the economic basis for eontesting political ideologies”, 14: 375-93.
- Blanchard, O. y Perez Enrri, D. (2005). Prentice Hall.
- Brenta, N. (2015). AXT (en prensa).
- Carli, S. (2006). “Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001). Figuras de la historia reciente” en Carli, S., Buenos Aires, Paidós.

- CENDA (2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: La economía argentina en el período 2002-2010. , 2010.
- CEPAL y UNICEF (2006). “Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia”, Documentos de difusión, Buenos Aires.
- Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio R. (2007). “Cambios en la política macroeconómica argentina: a la vuelta del Siglo”. En Novick, M., Tomada, C., Damill, M., Frenkel R., y Maurizio, R. (Comp.), OIT.
- Damill, M., y Frenkel, R. (2009). *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*.
- Duarte de Perón, M. E. (1951), . Buenos Aires: Subsecretaría de informaciones de la presidencia de la Nación.
- Lieutier A. y Ludmer, G. (2001). “Mercado de trabajo, pobreza, distribución del ingreso y política social”. En Robba, A. y Fraschina, J. (Comp.), , Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Neffa, J. C. (1998). Eudeba.
- Neffa, J. C., Panigo, D. T., y López, E. (2010). “Contribuciones al estudio del trabajo y el empleo desde la teoría de la regulación: un marco teórico para estudiar los modos de desarrollo y su impacto sobre el empleo”, Documento de Investigación, (4).
- Novick, M. (2000). “Reconversión segmentada en la Argentina: empresas, mercado de trabajo y relaciones laborales a fines de los ‘90”, en De la Garza Toledo (Comp.), CLACSO, Buenos Aires.
- Panigo D., Di Giovambattista A. P. y Gallo P. (2014). “El impacto distributivo del PROG.RES.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones”. Serie N°17. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- Panigo, D. y Chena, P. (2011), “De neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiples para el desarrollo. Los dos modelos de la post-convertibilidad”. En Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (comp.), (pp. XX-XX), Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Panigo, D., Chena, P., y Makari, P. (2010). “Las transformaciones en la normativa socio-laboral del nuevo modelo de desarrollo argentino”, 49-72.
- Panigo, D., y Neffa, J. C. (2009). “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”. Ciudad de Buenos Aires.
- Panigo, D., y Torija-Zane, E. (2008). “Un análisis regulacionista de las crisis económicas en Argentina”, 175-262.
- Rapoport, M. (2010), . Buenos Aires: Editorial Booket.
- Rincón, C. E. L., y González, L. M. (2003). “¿Fallaron los alumnos o falló el maestro?: Una crónica de América Latina en el más reciente curso del FMI.” , (3), 267-288.
- Rozenwurcel, G., y Vazquez, C. (2008). Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeco-

nómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales. (eds.), Banco Mundial.

Tavosnanska, A. (2011). "Crisis, devaluación y después. Breve historia de la recomposición de las ganancias empresariales en la post-convertibilidad". En Robba, A. y Fraschina, J. (Comp.), Buenos Aires: Prometeo Libros.

# Capítulo 1

## El nuevo modelo de desarrollo y sus efectos sobre el bienestar de las niñas, niños y adolescentes en Argentina

Pablo Wahren UBA, IDAES-UNSAM, y CITRA-CONICET/UMET  
Sebastián Guiñazú CITRA - UMET/CONICET, UBA  
Pablo E. Gallo CITRA-CUMET/CONICET, UNCa

### Introducción

La experiencia ha mostrado ya todo lo que puede producir el trabajo de los niños y la ventaja que se puede hallar en emplearlos tempranamente en las labores de que son capaces. El desarrollo de las escuelas de Industria debe dar también resultados materiales importantes. Si alguien se tomase la molestia de calcular el valor total de lo que ganan ahora los niños educados según este método, se sorprenderán al considerar la carga de la cual su trabajo -suficiente para subvenir a su mantenimiento- libera al país, y los ingresos que sus esfuerzos laboriosos y los hábitos en los que son formado vienen a añadir a la riqueza nacional.

William Pitt ([1776], cit. en Honeyman, 2013, pp. 4, traducción propia).

Esta ley tiene por objeto la 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. Ley 26.061/2005 de la República Argentina.

En la introducción de esta obra hemos abordado la evolución del bienestar en la infancia en Argentina a la luz de los cambios producidos en el modelo económico y hemos mencionando también algunas de las políticas públicas más importantes dirigidas especialmente a las niñas, niños y adolescentes. Nos proponemos ahora indagar con mayor profundidad acerca de qué es lo que se entiende en realidad por bienestar infantil en forma integral y a partir de allí volver a analizar empíricamente su evolución en Argentina en los últimos años. Como veremos, este es un concepto que aún está en pleno desarrollo y que, a fin de cuentas, sus fundamentos están cultural e históricamente determinados.

Ahora bien, antes de explorar a fondo este concepto podemos arriesgarnos a decir que los grandes sucesos y las principales características de la sociedad en la

que nacen las niñas y los niños serán determinantes para su bienestar. Por poner algunos ejemplos, es claro que debe haber sido muy distinta la infancia durante la Edad Media en la sociedad feudal europea o en la América pre-colonial, en la Inglaterra de la Revolución Industrial o en algún país involucrado en los grandes conflictos bélicos del siglo pasado. Son muchas las cuestiones que, a priori, podemos identificar como fundamentales a la hora de influir sobre las condiciones de vida de las niñas y los niños: la capacidad de consumo y la abundancia o escasez de bienes disponibles -entre otros aspectos económicos-, las formas de organización y el lugar que se le asigna a la infancia en una sociedad, la capacidad de atender cuestiones como la salud y la educación, y otros factores que tienen que ver con la igualdad de oportunidades y las posibilidades de movilidad social, dentro de tantas otras cosas. Estas condiciones, como decíamos, varían según el momento histórico y también entre las distintas sociedades y hacia su interior.

Las últimas décadas del siglo XX se presentan como un período contradictorio para la infancia. Se han registrado avances importantísimos en cuanto al reconocimiento de los derechos universales de los niños, cuya manifestación más clara la podemos encontrar en el tratado internacional celebrado en noviembre de 1989 por las Naciones Unidas conocido como la Convención sobre los Derechos del Niño. Entre diversos derechos generales y de identidad, la Convención reconoce la responsabilidad del Estado en los siguientes asuntos relacionados al cuidado de la salud de la infancia:

“a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; [...]”. Convención sobre los Derechos del Niño, Art. 24.

En cuanto a la igualdad en el acceso a la educación, la Convención determina las siguientes responsabilidades del Estado, entre otras:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la

enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; [...]Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades [...]. Convención sobre los Derechos del Niño, Art. 28 y 29.

También se han producido avances importantes en el plano científico, en disciplinas como la psicología y la salud de la infancia, así como también en la búsqueda de la construcción de un concepto multidimensional del bienestar de la niñez, asuntos que analizaremos más adelante. Todas estas cuestiones remarcan la necesidad de garantizar pisos de derechos para los niños y niñas y avanzar en una verdadera igualdad de oportunidades.

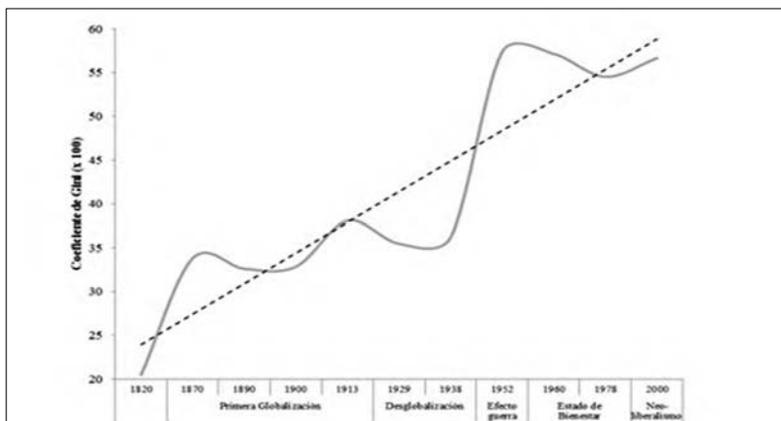
No obstante ello, la realidad indica que la hegemonía neoliberal instaurada desde fines de la década de 1970 a nivel global y el desmantelamiento del Estado de bienestar, tuvieron como resultado un fuerte recrudescimiento de las desigualdades. Esto generó que muchas familias hayan tenido que atravesar situaciones de gran inestabilidad y pobreza, y condicionó severamente el bienestar de las niñas y los niños, tanto presente como futuro.

En cuanto a las desigualdades, el economista francés Thomas Piketty, en su reciente obra titulada *El capital en el siglo XXI* (2013), presenta algunos datos contundentes, incluso para los países desarrollados. En Estados Unidos, por ejemplo, entre 1910 y 1920 el 10% más rico de la población se apropiaba del 45-50% del ingreso nacional. Entre fines de 1940 y 1970, esos valores se redujeron a 30-35%. Sin embargo, como consecuencia de la hegemonía neoliberal, la renta apropiada por este sector volvió a ser del 45-50% hacia los comienzos del nuevo milenio. Situaciones similares atravesaron la mayoría de los países del mundo.

Ahora bien, las desigualdades no se dieron únicamente hacia el interior de los territorios nacionales. El resultado de la implementación de las políticas neoliberales en los países periféricos no fue el prometido y a la desigualdad entre los sectores más ricos y los más pobres, fronteras adentro, hay que sumarle la ampliación de la brecha con las grandes potencias, que aumentó considerablemente durante el Consenso de Washington. El economista Branko Milanovic, especialista en desigualdades, señala que este es un patrón que se repite históricamente. Cuando los países desarrollados logran imponer políticas de apertura en el resto de las economías, las desigualdades globales se incrementan. Los resultados em-

píricos arrojados por el trabajo de Milanovic (2007) destruyen los cimientos de la “teoría de la convergencia”, que afirma que la apertura comercial y la liberalización financiera tienden a igualar los ingresos de los países.

Gráfico 1. Evolución del Índice de Gini para la desigualdad entre países (desigualdad tipo 1 de Milanovic, 2007; para el período 1820-2000).



Fuente: sobre la base de Milanovic (2007).<sup>1</sup>

A su vez, el fenómeno de la desigualdad no se manifiesta únicamente en los niveles de ingreso. Las transformaciones globales ocurridas hacia fines del siglo XX, la profundización de la globalización y el desmantelamiento del Estado de bienestar, dieron forma a un capitalismo “más salvaje”. En términos de la estructura social, la flexibilización laboral y el auge de las industrias capital-intensivo provocaron una fuerte segmentación en el mercado de trabajo, lo que significó que grandes sectores de la población se hayan visto desplazados a situaciones de vulnerabilidad (Krugman, 1994; Castel, 1997). Según Castel (1997), desde los años 70 se ha instaurado a nivel global una degradación del trabajo, cuyas principales manifestaciones son la suba del desempleo y la precarización creciente en las relaciones laborales.

<sup>1</sup> La desigualdad de tipo 1 de Milanovic (2007) es la desigualdad estimada entre los PBI per cápita de los distintos países incluidos en la muestra del mencionado autor. Mientras más elevado sea el coeficiente de Gini entre país, mayor será la diferencia que existe entre el PBI per cápita de los países desarrollados y el resto de los países.

Una de las principales consecuencias de este nuevo escenario es la pérdida de la estabilidad y de la seguridad social, cuestiones que no afectan únicamente al trabajador, que ve disminuidos sus derechos, sino también al conjunto de los integrantes del grupo familiar. Esta situación de vulnerabilidad de las familias termina afectando en mayor medida a niñas y niños, que ven comprometido su bienestar y la posibilidad de desarrollar plenamente sus capacidades. Algunos autores hablan de la consolidación de un círculo de la pobreza, por el hecho que quienes nacen en hogares pobres cuentan con muy pocas oportunidades para salir de esa situación (Filgueira, 1998).

En cuanto a la evolución de las condiciones de la infancia, UNICEF (2014) señala que si bien se han producido avances desde la celebración de la Convención de los Derechos de los Niños, todavía es mucho el camino por recorrer. En el informe titulado “El estado mundial de la infancia de 2014” se arrojan algunos datos que siguen siendo desgarradores: en el año 2012, aproximadamente 6,6 millones de niñas y niños menores de 5 años murieron en el mundo, la mayoría por causas prevenibles, lo que significa que su derecho fundamental a sobrevivir y desarrollarse no se hizo efectivo. A su vez, de los aproximadamente 18.000 niñas y niños menores de 5 años que mueren todos los días, un número desproporcionadamente alto vive en zonas de las ciudades o del campo que carecen de servicios, debido a la pobreza o a las condiciones geográficas. UNICEF reconoce que muchos de ellos podrían salvarse con intervenciones poco costosas y de eficacia comprobada. También se señala que al menos un 15% de los niños y las niñas de todo el mundo realiza trabajos que menoscaban su derecho a la protección contra la explotación económica e infringen su derecho a aprender y jugar.

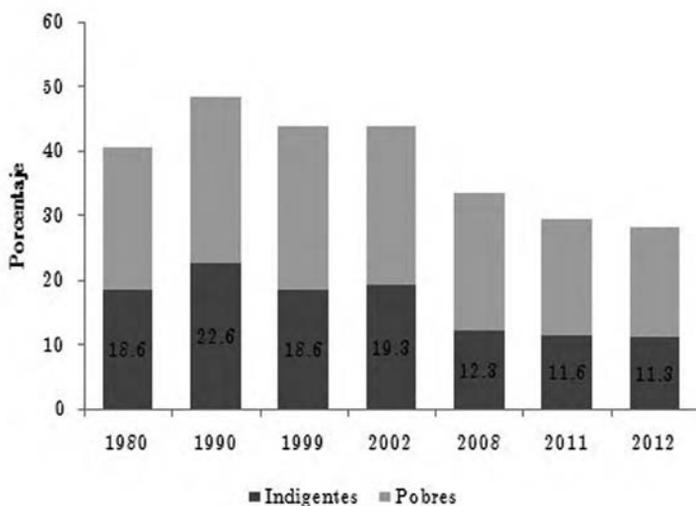
Los datos del informe también revelan disparidades e inequidades importantes, y muestran que las ventajas y las carencias se distribuyen de forma desigual. Las oportunidades que tienen las niñas y los niños son distintas dependiendo de la riqueza de sus países; de su género; de su pertenencia a familias pudientes o desfavorecidas; de las zonas donde viven (urbanas o rurales); y de la riqueza o pobreza de sus barrios y lugares de residencia (UNICEF, 2014). Por poner un mero ejemplo de lo que significa la falta de igualdad en las oportunidades, el informe señala que los niñas y niños más pobres del mundo tienen 2,7 veces menos posibilidades de contar con la asistencia de un profesional de salud calificado al nacer.

El Banco Mundial (2013), por su parte, reconoce que en el año 2010 más de 1.125 millones de personas vivieron en situación de extrema pobreza, es decir, con menos de U\$S 1,25 por día. De esta cifra, al menos 400 millones eran menores de 18 años.

Si bien en el mundo la desigualdad parece profundizarse, en América Latina se ha producido un quiebre a partir del comienzo del nuevo milenio. Luego de que varios países sufrieran severas crisis como consecuencia de la implementación de políticas neoliberales, una nueva camada de gobiernos populares y democráticos inició un ciclo de transformación en el continente, reemplazando las políticas de ajuste y austeridad recomendadas por los organismos internacionales por otras de crecimiento económico con inclusión social.

Según un informe de la CEPAL (2013), en el año 2002 había 225 millones de personas viviendo en situación de pobreza en América Latina, de las cuales, casi 100 millones eran indigentes. Estas cifras representaban un 43,9% y un 19,3% de la población total del continente, respectivamente. Como resultado del cambio de paradigma y de las políticas de inclusión, estos porcentajes se han reducido de manera considerable. Según el informe, para el año 2012 la pobreza en la región se redujo al 28,2% de la población, y la indigencia al 11,3%. Esto representa una disminución de más del 35% desde 2002 con respecto a la pobreza y del 41,5% de la indigencia.

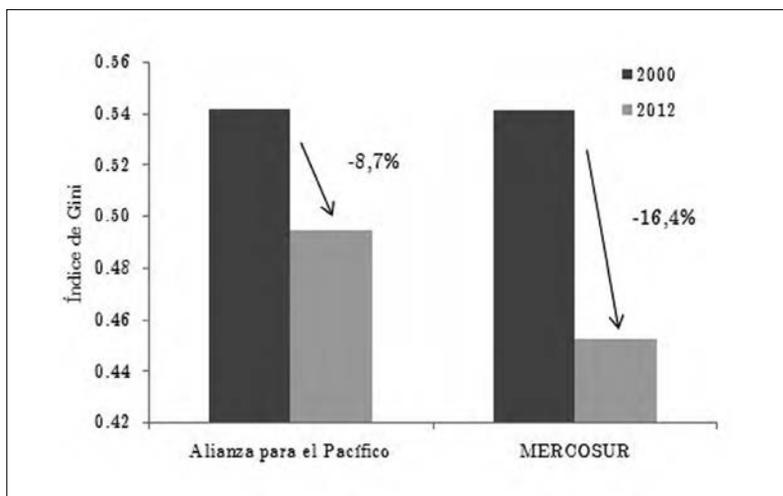
Gráfico 2. América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia entre 1980-2012.



Fuente: CEPAL (2013).

Si bien en materia de disminución de las desigualdades se han registrado mejoras en todo el continente, los países que conforman el Mercosur han avanzado con mayor profundidad en este asunto. Esto se debe a la importancia que se le ha dado en estos países al mercado interno como motor de la economía y a la centralidad asignada a la inclusión social y la redistribución. Mientras que en el Mercosur el índice de Gini, que mide la desigualdad de ingresos entre los distintos estratos de la sociedad, bajó en promedio un 16,4% entre los años 2000 y 2012, en los países que componen la Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú y Colombia), más inclinados a las políticas de libre mercado, este índice se redujo en un 8,7%. Es decir, los países del Mercosur lograron reducir las desigualdades con casi el doble de efectividad que los de la mencionada Alianza.

Gráfico 3. América Latina: evolución de la desigualdad (Coef. de Gini) entre 2000-2012.



Fuente: Banco Mundial.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para calcular el promedio del bloque Mercosur también se incluyó a Bolivia, que actualmente se encuentra en proceso de adhesión. Para el caso de Chile se tomó como referencia el año 2011 ya que en la base de datos del Banco Mundial no se incluyen datos del 2012. Para el caso de Venezuela se completó la serie con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de dicho país ya que en la base de datos del Banco Mundial no tiene datos actualizados.

En cuanto a la infancia en América Latina, en el informe de la CEPAL (2013) se advierte acerca de las mayores dificultades a la hora de reducir la pobreza de este rango etario específico. Según la evidencia arrojada por distintos estudios empíricos (Rossel, 2013, CEPAL, 2010) la pobreza entre la población infantil y adolescente se ha comportado en forma más rígida respecto de los ciclos de expansión económica, aunque es más elástica con respecto a los períodos de recesión. En consecuencia, la pobreza infantil terminó reduciéndose en menor grado que la pobreza del total de la población, al menos hasta el año 2011.

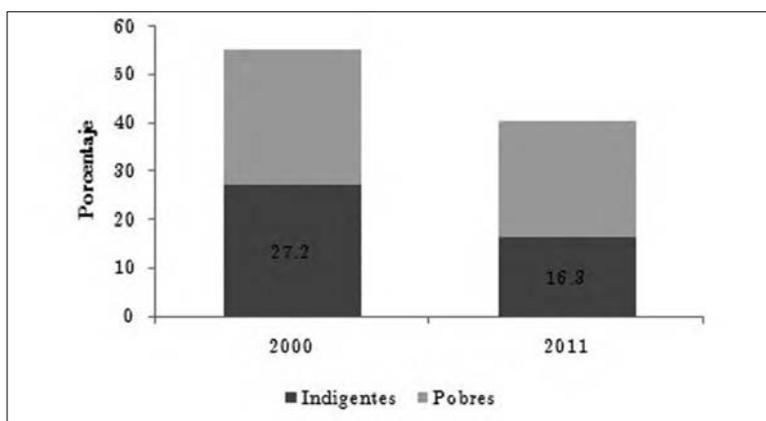
Según UNICEF (2004), el concepto de pobreza infantil y sus estimaciones debe construirse sobre el principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales, enmarcados en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>3</sup> En esta línea, para la CEPAL (2013) la pobreza infantil de un país en un año determinado se refiere a la población menor de 18 años que presenta privaciones, al menos moderadas, en el ejercicio de por lo menos uno de los derechos constitutivos de pobreza infantil: saneamiento, acceso a agua potable, calidad de la vivienda, integración al sistema escolar, acceso a medios de información o buena alimentación.

Bajo esta definición, en el año 2001, más de la mitad (55,3%) de las niñas, los niños y los adolescentes de América Latina vivían en condiciones de pobreza. Es decir, 89,5 millones de personas menores de 18 años eran pobres. Además, un 27,2% de este grupo etario se encontraban en situación de pobreza extrema (44 millones). Entre 2000 y 2011, se registraron importantes descensos en estos porcentajes. En el caso de la pobreza total, para 2011 esta cifra se ubicó en un 40,5%, lo que representa a 70,5 millones de niñas, niños y adolescentes, y una reducción de más de 14 puntos porcentuales. La extrema pobreza, por su parte, disminuyó 10,5 puntos porcentuales, ubicándose en 16,3% (CEPAL, 2013).

---

<sup>3</sup> En dicho artículo se sostiene que “los Estados parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”, abarcando las siguientes dimensiones: nutrición, saneamiento, vivienda, educación, información.

Gráfico 4. América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia en niñas y niños entre 2000-2011.



Fuente: CEPAL (2013).

Ante la evidencia de que la pobreza en la niñez reacciona más lentamente que la recuperación económica, el bienestar de las niñas y los niños en América Latina fue también impulsado por una serie de políticas públicas de distintas características que apuntaban directamente a esta franja de edad. Entre las más destacadas se encuentran el Programa Bolsa Familia (PBF) de Brasil, iniciado a fines del año 2003 y actualizado en 2012 otorgando el Beneficio de Superación da Extrema Pobreza na Primeira Infância, cuyo objetivo es llegar a las familias que están en situación de extrema pobreza y que tienen entre sus miembros niños y niñas de entre 0 y 6 años; los bonos “Juancito Pinto” y “Juana Azurduy” del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyos objetivos son aumentar la matrícula escolar y asistir a las madres embarazadas; el Plan de Equidad de Uruguay, implementado en el año 2008 y destinado a otorgar transferencias monetarias condicionadas a hogares pobres con niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, teniendo como requisito la matrícula escolar y controles periódicos de salud.

Para el caso de Argentina se destaca la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), implementada el 29 de octubre del año 2009 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. La AUH es, quizás, el programa de transferencia de ingresos para niñas y niños más importante de América Latina y uno de los más importantes del mundo. Los requisitos solicitados están vinculados al cuidado de la salud (controles sanitarios periódicos y plan de vacunación al día)

y la educación (conurrencia de niñas y niños a un establecimiento educativo).<sup>4</sup> La AUH, sumada a las asignaciones familiares tradicionales y otros programas específicos, como son los casos destacados de la Asignación por Embarazo y el PROG.R.ES.AR, hacen que Argentina sea uno de los países del continente más avanzados a la hora de preservar los derechos y el bienestar de la niñez.<sup>5</sup>

En este capítulo, en particular, tenemos el objetivo de analizar la evolución del bienestar de la niñez en Argentina en forma integral durante las últimas décadas, con especial énfasis en el periodo 2003-2013. Para ello comenzaremos desarrollando un marco teórico que se divide en dos subsecciones.

En la primera de ellas repasaremos de manera histórica la evolución de la percepción de la infancia en la modernidad, ya que la misma ha variado sistemáticamente según el tiempo y el lugar. Es probablemente alrededor de esta cuestión, como veremos, donde mejor se reflejan los progresos en relación al reconocimiento de la importancia de la infancia en la sociedad. Para ello repasaremos desde los avances de la inclusión de la niñez en el ámbito científico hasta la consolidación de los derechos de los niños a nivel global. En la segunda sección indagaremos teóricamente sobre nuestro objeto de estudio: el bienestar de la niñez. Nos concentraremos tanto en las discusiones teóricas que existen sobre sus principales determinantes así como también en los indicadores más importantes que se utilizan en la actualidad para su medición. Sobre los consensos alcanzados, se destaca la necesidad de construir enfoques multidimensionales que incluyan, además de cuestiones económicas, aspectos psicológicos, emocionales y sociales.

Por último, en el tercer apartado nos centraremos en la evolución de las distintas dimensiones que hacen al bienestar de las niñas y los niños en Argentina a través de una presentación amplia de datos. Los mismos serán contextualizados en el marco de las transformaciones económicas ocurridas entre la Convertibilidad y el Nuevo Modelo de Desarrollo, tanto en lo que respecta al contexto macroeconómico como a las políticas públicas implementadas, especialmente aquellas destinadas a la infancia. En un tercer apartado, abordaremos el vínculo entre la economía y el bienestar desde la experiencia de la historia argentina reciente. El análisis empírico comenzará en la década de los noventa, donde el eje estará puesto

---

<sup>4</sup> En el capítulo 3 de este libro “Los efectos de la generalización de las asignaciones familiares sobre los ingresos, la salud y la educación de las niñas, niños y adolescentes en argentina” se presenta un análisis profundo de la Asignación Universal por Hijo así como también un listado más amplio y detallado de las políticas con similares características implementadas en el resto del continente.

<sup>5</sup> Como se puede ver en el Capítulo 4 del presente libro “El impacto esperado del PROG.R.ES.AR sobre la desigualdad y la educación de las y los adolescentes en Argentina”

en los efectos de las políticas neoliberales y de desregulación sobre el bienestar de los niños. Luego analizaremos el cambio de modelo que tuvo lugar a partir del año 2003, tras la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia. Para el análisis económico de esta etapa retomaremos los conceptos introducidos en el capítulo anterior de esta obra “Introducción: contexto histórico...”. La identificación y selección de las variables más importantes se sustentará en los criterios explorados en el marco teórico, en relación al concepto de bienestar de las niñas y los niños. En este sentido, reconstruiremos los principales indicadores de bienestar para la infancia. A lo largo del trabajo utilizaremos diversas fuentes de información, tanto públicas como privadas, tales como: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, INDEC, Unicef, Banco Mundial, entre otros.

## Marco teórico

### La percepción de la infancia

#### *La infancia, lejos de la idealización*

“La historia de la infancia es una pesadilla de la que hemos empezado a despertar hace muy poco” comienza Lloyd DeMause su célebre libro “La historia de la Infancia” (1974). Esta pesadilla a la que hace referencia encierra golpes, abusos, muertes violentas y abandonos que fueron documentados por su equipo de investigación y datan desde la antigüedad hasta la actualidad. Ese trabajo tiene la riqueza de dar cuenta, a partir de testimonios, de cómo fue cambiando el trato del adulto a las niñas y los niños a lo largo del tiempo en Occidente.

Recrea a partir de experiencias una serie de maltratos, tales como fuertes palizas, que no fueron acompañados por sentimientos de culpa alguna por parte de los adultos. Según DeMause hasta el siglo XX primaron las reacciones proyectivas y de inversión en las relaciones paterno-filiales<sup>6</sup>. En cuanto a la primera reacción plantea que el adulto al verse reflejado en el niño, siente el flagelo como un ataque a su persona, por lo que se compadece a sí mismo. En cuanto a la

---

<sup>6</sup> Observa que el vínculo adulto-niño está signado por tres reacciones: (1) proyección, (2) inversión y (3) empatía. El primero se relaciona con utilizar al niño para proyectar los contenidos de su propio inconsciente, es decir que lo que le sucede al hijo también le estaría ocurriendo al padre. El segundo tiene que ver con invertir la relación y entender al niño como la figura que debe cuidar del padre. El tercero apunta al establecimiento de una relación empática, donde el adulto comprenda las necesidades del niño, independientemente de sus propias proyecciones.

segunda, porque el castigo trata de poner orden ante la imagen de un niño que buscaría imponerse al padre. Así también el adulto se libera de culpas ante los diversos y habituales accidentes que por negligencia de los propios padres enfrentaban los niños y niñas. Testimonios como este registrado en Boston durante la época colonial dan cuenta de ello:

Después de cenar, la madre acostó a los dos niños en el cuarto donde ellos mismos dormían y fueron a visitar a un vecino. Cuando regresaron la madre se acercó a la cama, viendo que su hija menor (una niña de unos cinco años) no estaba allí, y después de buscarla mucho tiempo la encontró ahogada en un pozo en el sótano. DeMause (1974, pp. 27).

El hecho que durante mucho tiempo a las niñas y los niños se los haya atado o fajado también lo asocia con las proyecciones. Esta técnica consistía en envolver a la criatura en un envoltorio comprimido, entendiendo que al contenerlo se lo salvaguardaría de convertirse en un ser malvado. Según DeMause, dado que los adultos proyectan todos sus sentimientos inadmisibles hacia el niño lo convierte en un ser peligroso. Otro método utilizado frecuentemente para mantenerlos controlados fueron las figuras fantasmales destinadas a asustarlos. Las mismas atravesaron diversas etapas y se encuentra evidencia de ellas a lo largo de la historia. Se presenta el caso de una niña de dos años de Estados Unidos en 1882:

Un horrible fantasma estaba escondido en la habitación para cogerla en el momento en que se levantara de la cama o hiciera el menor ruido... para estar doblemente segura de no ser molestada durante la velada. Hizo un gran muñeco con aspecto de fantasma, con unos ojos de mirada aterradora y una boca enorme y lo colocó a los pies de la cama donde la inocente niña estaba profundamente dormida. Cuando acabó la velada en el cuarto de los sirvientes, la niñera volvió a su puesto. Abriendo la puerta silenciosamente vio a la niña sentada en la cama, los ojos clavados, en el paroxismo del terror, en el espantoso monstruo que se hallaba ante ella, y agarrándose con las manos sus rubios cabellos. ¡Estaba muerta!. DeMause (1974, pp. 32).

El autor estadounidense concluye que no era la capacidad de amar la que faltaba al padre de otras épocas, sino la madurez afectiva para ver al niño y a la niña como una persona distinta de sí mismo. Por este motivo relata a través de documentos como, con excepción de los de sangre real, las niñas y los niños

siempre han cuidado de los adultos y realizado una buena parte de los trabajos del mundo, hasta que el trabajo infantil se convirtió en un problema a partir del siglo XIX. Asimismo, basa su hipótesis en un catálogo que elaboró de más de quinientos cuadros de distintos países donde observa que los cuadros donde el niño mira, sonrío y acaricia a la madre son previos a aquellos en los que el niño y la niña recibe estas muestras de afecto de su progenitora.

Los niños siempre han cuidado de los adultos en formas muy concretas. Desde la época romana, niños y niñas servían a sus padres a la mesa, y en la Edad Media todos los niños excepto los de sangre real, actuaban de sirvientes, en sus hogares o en casas ajenas, y muchas veces tenían que volver corriendo de la escuela al mediodía para atender a sus padres. No voy a tratar aquí el tema del trabajo de los niños, pero conviene recordar que realizaban una gran parte de las faenas del mundo, mucho antes de que el trabajo infantil se convirtiera en un problema en el siglo XIX, por lo general desde los cuatro o cinco años. DeMause (1973, pp. 41).

El trabajo de Lloyd DeMause cuenta con la riqueza de proveer una amplia recopilación de ejemplos de la relación entre hijos y padres a través de la historia. Sin embargo, su teoría evolucionista acerca de las relaciones paterno-filiales, según la cual este tipo de relaciones evoluciona a lo largo del tiempo dado la capacidad de las sucesivas generaciones de mejorar con sus hijos lo que fue su propia infancia, ha carecido de fundamento y no ha tenido asidero en la comunidad científica.

Siguiendo la visión del sociólogo danés Jens Qvortrup, la infancia constituye una categoría social en sí misma, y ésta es una minoría. Si bien todas las personas pierden su estatus de niño al crecer, la infancia se mantiene colectivamente, ya que siempre existen individuos que abarcan ese rango de edad. Los niños y las niñas viven en distintos contextos socioeconómicos, y por ende sus condiciones de vida pueden ser sustancialmente distintas. Sin embargo, en los hechos suelen ser catalogados dentro de una misma categoría psicológica y biológica, propia de los primeros años de edad. Según Qvortrup (1987) este subgrupo constituye una minoría, entendiendo como minoría a un grupo que por características físicas o culturales recibe un trato diferencial y desigual que el resto de la sociedad, a la vez que es víctima de discriminación. Para que exista una minoría debe existir un grupo dominante con un estatus social más alto y mayores privilegios. En palabras del propio Qvortrup

“Esta afirmación se justifica esencialmente porque los niños son minoría. La psicología del desarrollo correlaciona ser menor con: inmadurez, incompletitud en el desarrollo cognitivo, incompetencia, falta de responsabilidad, etc. Sin embargo, estas características individuales pueden ser defendidas como un motivo para el ejercicio o pretensión de poder sobre los niños solo si se toman las características adultas como las normas de competencia: el desarrollo cognitivo, la madurez, la responsabilidad, etc. Si se toma a la edad solo como una variable biológica y no social” Qvortrup (1987, pp. 8, traducción propia).

A las niñas y los niños se les atribuyen determinados atributos que los segregan: inmadurez, subdesarrollo cognitivo, incompetencia, falta de responsabilidad, entre otros. A su vez, estos atributos, con carga peyorativa, son utilizados para estigmatizar a otras minorías a los que se los acusa de poseer características infantiles. Sobran ejemplos: en la Antigua Grecia y Roma la inmadurez se consideraba propia de las niñas y niños y de los esclavos. Los esclavos americanos de las plantaciones eran caracterizados como niños. “Garçon” en Francia es un término utilizado para designar a los infantes y a los sirvientes. Cuando en la vejez se alcanza un estado senil se habla de un regreso a la niñez (Qvortrup, 1987).

### *Cambios en la infancia a la luz de las transformaciones en el modo de producción*

La percepción sobre la infancia no es universal ni ahistórica. Esto quiere decir que no siempre ha sido una minoría, y quizás tampoco una categoría social. Por el contrario, su percepción ha variado a lo largo del tiempo y del espacio. El propósito de este apartado es desentrañar esos cambios y sus causas fundamentales. A modo introductorio, es preciso destacar el vínculo existente entre el rol de la infancia en la sociedad, y por ende su percepción, con la estructura económica. Desde este punto de vista, es a partir de la evolución de las fuerzas productivas y el pasaje de los distintos modos de producción que la infancia va mutando su lugar en el orden social. A grandes rasgos se pueden reconocer tres periodos en función de los distintos modos de producción: pre-capitalismo, capitalismo temprano y capitalismo tardío.

La aparición de nuevas disciplinas, con énfasis en esta franja de edad tales como la psicología, la pediatría, la pedagogía o la sociología de la infancia se enmarcan en periodos donde niñas y niños cobraron mayor protagonismo como una categoría especial dentro del modo de producción. Asimismo, el desarrollo

de estas disciplinas fue demostrando y legitimando a partir de sus descubrimientos la importancia de la infancia para la constitución del ser humano y por ende de la sociedad en su conjunto.

En un clásico trabajo, el historiador Philippe Aries (1986) sostiene que durante la edad media no existió un periodo específico considerado como infancia donde se reconocieran características y valores particulares:

“Parece como si el hombre de principios de la Edad Media solo viese en el niño un hombre pequeño, o mejor dicho, un hombre aún pequeño que pronto se haría hombre” Aries (1986, pp. 5).

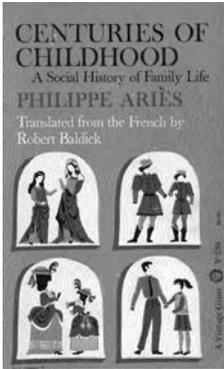
El niño una vez superado los seis o siete años se incorporaba a la vida social. Para el autor, esta concepción se puede observar en el arte de la época, donde niñas y niños son retratados como pequeños adultos. También en la vestimenta que utilizaban, donde no existían diferencias por grupo etario aunque sí por clase social:

Liberado de las fajas, pero aún no destetado al pequeño se le vestía como a un adulto, en las clases pobres vestía los mismos andrajos; en las clases altas llevaba trajes de adulto hechos a medida. Aries (1986, pp. 5).

Ilustración 1. Les enfants habert de Montmor. Phillipe e Champagne (1649).



Ilustración 2. "Centuries of Childhood: A Social History of Family Life" de Phillipe Aries (1965).



En la sociedad preindustrial los niños no solo comenzaban a producir en una economía de subsistencia desde los 6 o 7 años, sino que también eran los garantes de cuidar a los padres cuando envejecían. Otra opción era que ya a temprana edad las personas fueran enviadas a trabajar a la comunidad. En este marco, los niños contribuían al trabajo de la sociedad y eran participantes orgánicos de su reproducción material (Qvortrup, 1987).

Fue con el descubrimiento de la infancia, en los prolegómenos del capitalismo, que se empezó a hablar de las funciones específicas de niñas y niños. Con

el advenimiento del capitalismo y la consolidación de la familia como institución, dando paso de la “familia medieval” a la “familia burguesa”, la figura de los niños comienza a cobrar protagonismo. Si bien hay otros autores como la historiadora inglesa Linda Pollock que hablan de continuidad y no reconocen una transformación abrupta en la familia y el cuidado del niño entre una etapa y otra (Pollock, 1983), lo cierto es que algunos sucesos denotan el cambio.

El médico-historiador argentino Miguel de Asúa reconoce dos hitos fundamentales que marcan el cambio en la concepción de la infancia de una época a la otra. En el campo de la medicina los primeros tratados de pediatría, donde se reconocen las especificidades médicas del niño, datan del siglo XVII, cuando el sueco Nils Rosen Von Rosenstein escribió “Las enfermedades del niño y sus remedios”. Es a partir de ese siglo también que se empezaron a multiplicar las instituciones filantrópicas de protección a la niñez. En un plano filosófico el autor destaca que si existió el fenómeno de “la invención de la infancia” debe situarse en esta etapa cuando Rousseau publica su libro “Emilio o sobre la educación” (1762), en la cual surge la noción de la infancia como una edad privilegiada o un estado natural del ser humano. Según de Asúa:

Si existió algo de ese fenómeno que dio en llamarse “la invención de la infancia”, habría que ubicarlo en este período [La ilustración]. Fue entonces cuando Rousseau publicó su Emilio o sobre la educación (1762), en el cual formula y difunde una noción de la infancia como una edad privilegiada, cercana a un mítico “estado natural”

del ser humano. Aquí apareció la imagen romántica e idealizada de la infancia, que fue plasmada en muchas obras de arte y en la literatura y que en gran medida todavía nos es familiar. Fue también durante esa época optimista que se multiplicaron las instituciones filantrópicas de protección de la niñez de cuño médico. Tomemos por caso la tradición filantrópica austríaca que por diversos motivos fue particularmente fuerte. En 1744, se fundó el Asilo de Niños de Viena, en 1784 el emperador José II inauguró el Hospital General [Allgemeines Krankenhaus], que tenía una maternidad para madres solteras, orfanato y sistema de nodrizas en el campo, y en 1788 Joseph Mastalier estableció un consultorio para niños pobres, el Kinderkrankeninstitut, que a la larga se transformó en un hospital. Podríamos describir este fenómeno en otras capitales europeas. De Asúa (2012, pp. 233).

El fenómeno de la infancia ocurre en primer lugar en las familias de clase alta donde el desarrollo de los niños adquiere relevancia ya que en el nuevo sistema económico serán los hijos de la burguesía quienes salvaguarden las posesiones familiares y perpetúen la propiedad privada de los medios de producción.

En cambio, según Marx y Engels, en la familia proletaria, donde no existía propiedad privada del capital, la relación entre padres e hijos se encuentra en las antípodas de lo observado en la familia burguesa. Como las familias proletarias dependían del salario, y el salario del padre no alcanzaba para cubrir las necesidades familiares, surgía la necesidad de que los niños también trabajaran a cambio de un salario, para garantizar la subsistencia del grupo familiar. De esta manera, a diferencia de la familia burguesa donde el niño se revalorizaba en función del rol trascendental que estaba “destinado” a cumplir, aquí se convertía en un instrumento de trabajo.

Para Marx, los niños eran considerados una necesidad para la supervivencia; eran un bien productivo. Más precisamente, el punto de vista marxiano sugiere que la ‘proletarización’ de la fuerza de trabajo deriva en un aumento de la fertilidad, desde que la clase trabajador trata de acumular el único factor sobre el que tiene control: la fuerza de trabajo. Brezisy Young (2003, pp. 26, traducción propia).

En este sentido, Marx acusa a la burguesía de destruir la familia proletaria a partir del trabajo infantil, la prostitución, la explotación de niños y niñas en las fábricas, además de otras cuestiones a las que eran sometidas las familias de los trabajadores para poder lograr su subsistencia (Weikart, 1994).

En este periodo, que abarca desde los inicios del capitalismo al siglo XIX, comenzaron a incorporarse intensivamente las máquinas al proceso productivo.

Este elemento provocaría grandes cambios, no sólo en las relaciones de producción, sino también en los trabajadores y en sus familias. Con la introducción de la maquinaria se redujo la fuerza física necesaria para llevar adelante las labores productivas, al mismo tiempo que requería de individuos con miembros más ágiles para su manejo. Por ese motivo, la infancia cumplió un rol destacado en el mundo laboral en aquella época, lo que iba de la mano con un alto grado de analfabetismo y mortalidad infantil. Marx decía al respecto:

La maquinaria, en la medida que hace prescindible la fuerza muscular, se convierte en medio para emplear a obreros de escasa fuerza física o de desarrollo corporal incompleto, pero de miembros más ágiles. ¡Trabajo femenino e infantil, por consiguiente, la primera consigna del empleo capitalista de maquinaria!. Marx (1873, pp. 480).

El trabajo infantil se convertía en un nuevo instrumento del capital, pero a la vez en una necesidad de las familias. A partir de la incorporación de mujeres y niños al mercado, el valor de la fuerza de trabajo del hombre, que antes abarcaba las necesidades familiares, se desvalorizó y se hizo necesario el trabajo de todos los miembros de la familia para lograr el sustento básico:

“El valor de la fuerza de trabajo no estaba determinado por el tiempo de trabajo necesario para mantener al obrero adulto individual, sino por el necesario para mantener a la familia obrera. Al arrojar todos los miembros de la familia obrera al mercado de trabajo, la maquinaria distribuye el valor de la fuerza de trabajo del hombre entre su familia entera. Desvaloriza, por ende, la fuerza de trabajo de aquel” Marx (1873, pp. 481).

Durante el siglo XIX, el deterioro de las condiciones de vida del niño era dramático. El desgaste físico de los niños se relacionaba con la explotación laboral a la que eran sometidos pero también al descuido del que fueron víctimas los niños producto de la ocupación extra domiciliaria de la madre. La situación de extrema vulnerabilidad en la que crecían los niños de familias pobres, y las pocas posibilidades de salir de la pobreza con las que contaban, es relatada por el célebre escritor Charles Dickens en su novela “Oliver Twist”:

“Envuelto en la colcha que hasta aquel instante fue todo su atavío, lo mismo podía ser el hijo de un gran señor que el de un mendigo. Difícil hubiera sido para el más sagaz observador asignarle un puesto en la sociedad; pero ya envuelto en

la vieja mantilla de franela, amarillenta por el uso, quedó marcado y etiquetado, ingresó de golpe en su casillero: el chico de la parroquia, el huérfano del hospicio, el hambriento burro de carga destinado a sufrir los golpes y malos tratos, el desprecio de todo el mundo”. Dickens (2008 [1837], pp.7).

Una investigación oficial de 1861 en Inglaterra reveló que los distritos con mayor mortalidad infantil eran aquellos con mayor grado de desarrollo industrial, mientras que del otro lado se ubicaban aquellos vinculados con actividades agrícolas. En efecto, para 1861 el promedio anual de defunciones cada 100.000 habitantes alcanzaba la cifra de 26.125 niñas y niños en la ciudad de Manchester, la meca del capitalismo industrial (Marx, 1873). Según Marx, este fue uno de los factores principales para la sanción de las primeras leyes que otorgaban protecciones a los niños, como por ejemplo la enseñanza elemental en Inglaterra:

“[...] la devastación intelectual, producida artificialmente, al transformar a personas que no han alcanzado la madurez en simples máquinas de fabricar plusvalor (...), obligó finalmente al propio parlamento inglés a convertir la enseñanza elemental en condición legal para el uso “productivo” de chicos menores de 14 años, en todas las industrias sometidas a la ley fabril” Marx (1873, pp. 487).

En “El Capital”, Marx hace referencia a la sanción en Inglaterra de la ley fabril de 1844, considerada como una de las primeras leyes de protección de la infancia. La misma establecía que todo niño, para comenzar a trabajar, tendría que asistir a la escuela por lo menos 30 días, y no menos de 150 horas, durante cada período sucesivo de seis meses. Sin embargo, esta ley estuvo lejos de representar un avance en la formación de los niños y una menor explotación infantil. Una práctica común utilizada por los fabricantes, cuando no podían eludir la normativa, era concentrar todas las horas de estudio en un mes, para disponer de su pequeño trabajador normalmente durante el tiempo restante, con lo cual a los cinco meses cuando el niño debía retomar la escuela era como si nada hubiera aprendido (Marx, 1873).

La formación de las niñas y niños de condición obrera comienza a tomar real importancia para la sociedad industrial con la necesidad creciente de contar con mano de obra calificada a medida que el desarrollo de las fuerzas productivas lo requiere. De esta manera, el individuo debe adquirir determinadas habilidades en la edad temprana para poder insertarse en la vida adulta (Erazo Caicedo, 2009). En los primeros estadios de la sociedad industrial los niños se insertaron al trabajo,

primero con sus familias y luego directamente como asalariados. Pero después la predominancia del trabajo infantil fue reemplazado por un grado de escolarización mucho mayor (Qvortrup, 1987).

El avance de la escolarización en los inicios del capitalismo no era aceptado unánimemente por los diferentes estratos sociales, políticos y económicos. Por un lado, los trabajadores pobres, pequeños comerciantes y familias rurales reclamaban que niños continúen realizando sus actividades laborales. Por el otro, los sectores más desarrollados del capital

y el Estado percibían la necesidad de que los niños contaran con formación escolar para insertarse en el nuevo mundo laboral (Qvortrup, 1987).

La abolición del trabajo infantil en la mayoría de los Estados modernos durante el siglo XIX se correspondió con las demandas de la nueva sociedad industrial. La educación se convirtió en una precondition para extender la división del trabajo y la movilidad social. Ante el progreso tecnológico el trabajo infantil dejaba de ser rentable ya que los niños requerían conocimientos previos para sus actividades laborales, por este motivo se los reorientó hacia otra actividad: la escuela.

Luego de la sanción de la Ley Fabril en Inglaterra de 1844, cuyo origen se remonta a 1833, se sucedieron nuevas leyes destinadas a limitar el trabajo infantil. Se destaca el año 1874, cuando Francia estableció por ley la edad mínima de doce años para trabajar o 1878 cuando Prusia realizó lo mismo. Mientras tanto, en los últimos veinticinco años del siglo XIX tuvieron su auge distintos movimientos por la educación, y para comienzos del siglo XX la educación primaria obligatoria se había asentado y dejó de ser cuestionada (OIT, 2007).

Las niñas y los niños fueron marginados de las funciones productivas directas, pero en función de las necesidades laborales de la nueva sociedad. Desde esta perspectiva, el trabajo infantil no fue abolido sino que se lo redireccionó como consecuencia de la expansión de la división del trabajo. En esta nueva forma hay una separación temporal entre el periodo de adquisición de conocimiento y el tiempo en que los mismos se emplean en actividades productivas (Qvortrup, 1987).

“La abolición del trabajo infantil y la universalización de la escuela, eran una demanda de la nueva sociedad industrial. La educación primaria era una precondition para extender la división social del trabajo, la movilidad social, y la diferenciación social y profesional. Esto está relacionado con el progreso técnico y el crecimiento económico. Por lo tanto, las fuerzas que eran cruciales para el desarrollo general de la sociedad en las condiciones de la industria capitalista también fueron determinantes para la forma y el contenido de la nueva infancia. Fue la

tecnología, más que cualquier otro factor la que generó que el aporte de los niños a la producción sea superfluo, y hubieron argumentos económicos evidentes para marginar a los niños del mundo del trabajo y su reorientación hacia un nuevo campo de actividad, la escuela” Qvortrup (1987, pp. 15).

### *El desarrollo de disciplinas de la infancia*

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el desarrollo de ciertas disciplinas contribuyó a afianzar la importancia de la niñez como etapa diferenciada. En el plano de la psicología, Jean Piaget realizó importantes aportes para identificar la centralidad de la niñez en el desarrollo intelectual del adulto, dando nacimiento a la psicología del niño. Este autor francés reconoce las cuatro etapas fundamentales del crecimiento mental: sensoriomotriz, intuitiva, operaciones intelectuales y operaciones intelectuales abstractas Piaget (1983 [1964]).<sup>7</sup> Las mismas son centrales para el desarrollo mental del individuo y abarcan el periodo comprendido entre el nacimiento y aproximadamente los quince años.

Un aspecto central para destacar de la obra de Piaget, es que no reduce este desarrollo a un plano meramente biológico ya que indica otras variables que inciden en el proceso y cuyos efectos adversos pueden producir daños irreparables:

“Las influencias del ambiente adquieren una importancia cada vez mayor a partir del nacimiento, tanto desde el punto de vista orgánico como del mental. La psicología del niño no puede, pues, limitarse a recurrir a factores de maduración

---

<sup>7</sup> La primera abarca del nacimiento a los dos años, y es donde el niño adquiere control motor, tiene las primeras emociones y conoce los objetos del mundo físico, aunque aún sin poder simbolizarlos. Entre los dos y siete años el niño adquiere habilidades verbales, empieza a elaborar símbolos de lo que ya puede nombrar y desarrolla sentimientos interindividuales. A partir de los siete y hasta los doce desarrolla la capacidad de realizar operaciones intelectuales concretas (operaciones lógicas) y desarrolla los sentimientos morales y sociales de cooperación. Por último, entre los doce y los quince aprende a operar lógicamente y sistemáticamente con símbolos abstractos y es la etapa donde conforma su personalidad y se inserta afectiva e intelectualmente en la sociedad. Cada nueva etapa se va edificando en función de las subestructuras de las anteriores, de manera que el individuo va pasando de etapas más elementales a más jerárquicas con el correr de los años. Sin embargo, a cada periodo le corresponden algunos caracteres momentáneos o secundarios, por lo que cada etapa constituye una forma particular de equilibrio y la evolución mental lleva a equilibrios cada vez más avanzados. Los actos de los niños y de las personas están guiados por la necesidad, ésta es exclusivamente el móvil que lleva a la acción. Cuando hay una necesidad surge un desequilibrio y la satisfacción de la misma lleva a un equilibrio más estable, esta secuencia se repite a lo largo de la existencia (Piaget 1983 [1964]).

biológica, ya que los factores que han de considerarse dependen tanto del ejercicio o de la experiencia como de la vida social en general” Piaget e Inhelder (2008 [1920], pp. 12).

Por brindar un ejemplo, el nivel educativo y la calidad de la educación que reciban niñas y niños puede influir en el alcance prematuro o tardío de las etapas superiores del desarrollo.

Desde el surgimiento de la sociología, en el XIX también se le prestó atención especial a la infancia, destacando su importancia para la conformación de la sociedad. Émile Durkheim, considerado el padre de la sociología moderna, concibe al niño como un terreno virgen en el cual se debe sembrar una vida moral y social (Durkheim, 1975 [1924]). Este enfoque se centra en los mecanismos sociales a partir de los cuales el niño se convierte en una persona adulta y civilizada, por tanto no infantil. Por lo tanto no centra su preocupación en la infancia en sí misma, sino en el proceso de socialización que permitirá el pasaje a la adultez (Pavez Soto, 2012). Esta visión será criticada fuertemente por los nuevos desarrollos de la sociología de la infancia, pero constituyó el primer abordaje a la infancia desde las ciencias sociales, otorgándole un rol destacado en la reproducción del orden social. Según Durkheim:

“[...] si se hace abstracción de las vagas e inciertas tendencias que pueden ser atribuidas a la herencia, el niño, al integrarse a la vida, no aporta a ésta más que naturaleza de individuo. Por consiguiente, a cada generación, la sociedad se encuentra en presencia de un terreno casi virgen sobre el que se ve obligada a edificar partiendo de la nada. Es necesario que, por las vías más rápidas, al ser egoísta y asocial que acaba de nacer, superponga ella otro, capaz de llevar una vida moral y social” Durkheim, (1924 [1975], pp. 61).

La tendencia a un trabajo más calificado que requiere formación previa, y por ende revaloriza el rol del niño en el sistema económico, se fue intensificando a lo largo del siglo XX. Paul Krugman (1994) se pregunta qué es lo que cambió en la producción de bienes y servicios que se devaluó el trabajo de los obreros menos calificados en pos de aquellos más calificados. Según él, fue el cambio tecnológico, entendido como nuevas funciones de producción. Una innovación clave en este proceso fue la masificación de la computadora ya que requiere la adquisición de determinadas habilidades previas para poder utilizarla:

“Es difícil no sospechar que el dramático progreso en la tecnología de información y comunicación en las últimas dos décadas haya jugado alguna manera un rol central en el aumento de la prima por habilidad, y tal vez en el crecimiento del desempleo europeo” Krugman (1994, pp. 37, traducción propia).

Así como el sistema económico fue revalorizando el lugar de niñas y niños en la sociedad, el avance de la ciencia continuó reconociendo nuevas particularidades que vuelven a este periodo fundamental. Estudios actuales desde el campo de la neurociencia demuestran que la arquitectura y las funciones del cerebro no son únicamente producidas por los genes, su desarrollo está vinculado también con las experiencias adquiridas a lo largo de la vida, actuando lo que se conoce como epigenética que altera la carga genética original. El periodo más importante para ese desarrollo se ubica en los primeros años de la existencia (Mustard, 2009).<sup>8</sup>

### *Los nuevos derechos de la infancia*

En consonancia con la nueva percepción de la infancia, la legislación sobre este grupo específico se fue sofisticando a lo largo del siglo XX. Tras la creación de la Liga de las Naciones en 1919 (antecedente directo de la ONU) surgió la primera instancia de protección a la niñez de manera internacional con el “Comité para la protección de los niños”. Así fue como en 1924, la propia Liga de las Naciones aprobó la Declaración de Ginebra, el primer tratado internacional sobre los derechos del niño.

Tras la segunda guerra mundial y dos años después de conformada Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1947 se crea el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que a partir de 1953 se consolidó como organización internacional.

A su vez, la ONU hizo hincapié en los derechos de los niños. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce en el artículo 25 que “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”. Ya para 1959 la ONU avanza en una declaración específica:

---

<sup>8</sup> Las experiencias que afectan el desenvolvimiento neuronal durante la infancia incluyen sonidos, visiones, olores, alimentación, drogas, lesiones y enfermedades y son determinantes para el desarrollo neuronal. La influencia de lo sucedido en los primeros años de vida en la formación de la persona se puede ver en distintos campos tales como: canales neuronales, emociones, temperamento, desarrollo social, percepción, habilidades cognitivas, estado físico, salud mental, comportamiento, formas del lenguaje y habilidades lingüísticas (Mustard 2009).

“La declaración de los Derechos del Niño”. Allí articula los derechos de los niños y las niñas en diez principios.

Sin embargo, este documento era de carácter indicativo, para alcanzar una resolución formal sobre los derechos de los niños y las niñas hubo que esperar a 1989 cuando se proclamó la “Convención de los derechos del niño” (CIDN) que a través de 54 artículos estableció los derechos políticos, económicos y sociales de los niños. La convención fue firmada por 190 de los 192 países miembros de la ONU e incluida en sus propias constituciones.

Tal como dice Qvortrup, hoy parece poco razonable pensar que la percepción de la infancia se mantuvo constante en tiempo y espacio, aunque esto no siempre fue así.

“El postulado de que la infancia (como elemento estructural y estatus en la sociedad) cambia en tiempo y espacio de acuerdo con las necesidades e intereses de la sociedad adulta dominante, parece ser tan evidente, incluso trivial, que sorprende lo imposible que es hallar esta perspectiva en la mayoría de los sociólogos” Qvortrup (1987, pp. 6).

Como se mencionó anteriormente, durante el siglo XIX, las primeras referencias sociológicas apuntaban a un rol universal y determinado de la infancia. El interés de la sociología por la infancia se había centrado en el proceso de socialización y en el comportamiento de los encargados de llevar adelante este proceso: la familia y la escuela (Muñoz, 2006). Ante las limitaciones de los planteos tradicionales surgió la nueva sociología de la infancia cuyo origen se podría situar en 1982 con el lanzamiento de “The Sociology of Childhood. Essential Readings” de Chris Jenks. En este enfoque, la idea de socialización cambia ya que se empieza a ver a la infancia como un grupo socialmente construido que varía a lo largo de la historia y tiene distintas determinaciones culturales. Esta visión no excluye al enfoque de la socialización pero sí lo complejiza, ya que en el proceso de socialización ahora el niño también cuenta. El mismo participa en la construcción de conocimiento y la experiencia diaria, cobrando relevancia su propia visión del mundo, ya no es una formación unidireccional sino bidireccional (Muñoz, 2006).

A su vez, se abandona la idea de pensar a niñas y niños simplemente como un futuro adulto ya que, como expresa Qvortrup: “la idea de que importa el futuro de los niños es peligrosa desde un punto de vista ético, porque mide el bienestar del niño basándose en su vida futura y no en su bienestar presente. *Esta opinión*

*implica no estar interesado en el niño, sino, en los adultos”* (Pavez Soto, 2012, pp. 87). Otra de las críticas al análisis tradicional, asociada al enfoque constructivista, se centra en las desigualdades culturales, geográficas, de género y económicas que existen dentro de la infancia. Tomar en cuenta estas dimensiones da lugar a diferentes conceptos de infancia según tiempo y lugar (Pavez Soto Iskra, 2012).

El enfoque de la nueva sociología de la infancia es compatible con poder pensar a la niñez desde el subdesarrollo, atendiendo a sus particularidades. Especialmente lo que refiere a la situación económica que afrontan niñas y niños según su país de origen y su clase social. En este sentido los datos mundiales son alarmantes. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU:

- Uno de cada seis niños y niñas en el mundo tiene bajo peso.
- Uno de cada cuatro en el mundo, pero uno de cada tres en los países en vía de desarrollo, tiene problemas en el crecimiento.
- La desnutrición produce el 45% de las muertes de los niños y niñas menores de cinco años.

La Convención de los Derechos del Niño vino a cristalizar los avances en la percepción de la niñez, sin embargo, su cumplimiento en el mundo en general, y en nuestra región en particular dista de ser el ideal. Las divergencias en su implementación dan cuenta de las diferencias geográficas, así como también los avances y cambios en la legislación reflejan transformaciones históricas en el bienestar de niñas y niños. Sin embargo, el concepto de bienestar es mucho más amplio y hacia allí nos dirigiremos en el próximo apartado.

## **El bienestar en la infancia y sus múltiples dimensiones**

### *Una primera aproximación al concepto de bienestar*

Las cuestiones analizadas en el apartado anterior nos llevan a la discusión actual acerca de qué es lo que se entiende por bienestar en la niñez y cuáles son las formas que existen para su medición. En cuanto al concepto de bienestar humano podría decirse, en términos generales, que es aquello que es considerado una buena vida. A lo largo de la historia se han utilizado diferentes nociones para especificar el significado del bienestar: felicidad, preferencias, cumplimiento de los deseos, satisfacción de necesidades, desarrollo de capacidades, mantención de un funcionamiento “normal”, vivir una vida apropiada a la naturaleza humana o en armonía y el logro de la calidad de vida. Esta percepción varía considerable-

mente en los distintos períodos históricos, y dentro de ellos, entre las distintas culturas, ideologías y religiones (Sumner, 1995).

Un indicador que logró gran aceptación para medir el bienestar en las sociedades modernas es el del PIB per cápita. Este nos permite rápidamente comparar una sociedad en dos momentos distintos: si en el momento *b* el PIB per cápita es mayor al del momento *a*, entonces podríamos decir que en *b* la sociedad vive mejor que en *a*. Para nuestro objeto de análisis, la niñez en Argentina, podemos calcular la evolución del PIB per cápita para este rango etario durante un período y analizar su evolución. No obstante, el alcance de este indicador para medir el bienestar es limitado: al tratarse de un promedio no refleja cuestiones fundamentales como son la equidad y la pobreza (Atkinson, 1970; Sen, 1979, 1997; Kakwani, 1980). Asimismo, existe un consenso cada vez mayor acerca de la importancia de construir nuevos indicadores del bienestar desde enfoques multidimensionales que contemplen otras cuestiones además de aquellas referidas a los ingresos y que permitan dar cuenta en forma más integral de la calidad de vida de las personas y las oportunidades y libertades con las que cuentan (Sen, 1984, 1999; Nussbaum, 1997; Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

Uno de los principales exponentes de las nuevas teorías del bienestar social es Amartya Sen, fundador de la corriente de las *capacidades* y premio Nobel en Economía en 1998 por sus ideas innovadoras en torno al desarrollo económico. Según Sen (1979, 1997) las reivindicaciones individuales se han de evaluar no por los medios sino por las libertades que gozan los individuos para elegir entre distintos modos de vivir. A su vez, el autor sostiene que existe una estrecha vinculación entre el bienestar social y el desarrollo económico:

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. El crecimiento del PBI o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos), Sen (1999a, pp. 19).

En los últimos años, los enfoques que incluyen percepciones subjetivas de los individuos a la hora de evaluar su propia vida como un factor determinante del bienestar han ganado relevancia. Esta perspectiva abre la puerta a la incorporación de factores psicológicos y relacionados a la salud para la evaluación del bienestar social (Diener, 2006). Las investigadoras García-Viniegras y González Benítez señalan al respecto:

“El bienestar subjetivo es parte de la salud en su sentido más general y se manifiesta en todas las esferas de la actividad humana. Cuando un individuo se siente bien es más productivo, sociable y creativo, posee una proyección de futuro positiva, infunde felicidad y la felicidad implica capacidad de amar, trabajar, relacionarse socialmente y controlar el medio” García-Viniegras y González Benítez (2000, pp. 586).

La inclusión de estos y otros factores han llevado a la construcción de un nuevo concepto de calidad de vida. Una concepción similar ha sido tomada por distintos organismos internacionales, como la ONU (en su Human Development Report del PNUD) o incluso el Banco Mundial, que entre los objetivos del desarrollo incluye ahora cuestiones como la erradicación de la pobreza, extender los niveles educativos, promover la igualdad de género, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros. Sin embargo, tanto las concepciones de medición del bienestar como las políticas económicas correctas para su logro siguen siendo motivo de discusión.

### *Hacia la construcción de un concepto de bienestar de la niñez*

En cuanto al bienestar específico en la niñez, existe también un creciente consenso acerca de la importancia de construir enfoques multidimensionales que incluyan, además de las cuestiones económicas, aspectos psicológicos, emocionales y sociales (Columbo, cit. en Pollard and Lee, 2003: 65; Stathamy Chase, 2010). Si bien tampoco existe todavía una definición acabada del concepto, sí se han alcanzado pisos de acuerdo a la hora de concebir como factores determinantes del bienestar de los niños y las niñas a aspectos relacionados a la salud, la educación, la vivienda y los vínculos familiares a los que estén ligados. Otra cuestión ampliamente aceptada es la existencia de un fuerte vínculo entre el nivel de ingreso de las familias a las que pertenecen las niñas y los niños y su nivel de bienestar, sobre todo en los estratos más bajos de la población (Crivello, *et al.*, 2009; Stathamy Chase, 2010).

Ahora bien, como veíamos en el apartado anterior, existen distintos enfoques a la hora de abordar el estudio del bienestar en esta franja etaria. Por un lado, están los trabajos que, siguiendo a Durkheim (1975 [1924]) conciben a la infancia meramente en relación a su importancia para la socialización de los individuos y la futura conformación de adultos. Otros autores advierten que enfocar el análisis exclusivamente desde ese punto de vista relega el bienestar presente de quienes transitan por los años denominados como infancia, lo cual es éticamente incorrecto (Qvortrup, 1987; Pavez Soto, 2012).

Para un abordaje integral del concepto de bienestar en la niñez, proponemos un análisis con cuatro dimensiones, cada una con sus particularidades aunque estrechamente vinculadas entre sí. En primer lugar, analizaremos el factor subjetivo del bienestar (a), donde el acento estará puesto en las propias percepciones de las niñas y los niños acerca de su vida y su felicidad. En segundo lugar, abordaremos el bienestar de las niñas y los niños con respecto a sus condiciones materiales de vida, el acceso a los servicios básicos y su relación con el entorno (b). La tercera dimensión es la social (c), en la que indagaremos acerca de las vinculaciones entre la calidad de la niñez y las oportunidades con las que contarán las personas en su vida adulta, así como también las implicancias de esta cuestión en el desarrollo de la sociedad en general. Por último, analizaremos, como una condición transversal, los efectos de la pobreza y la marginalidad sobre cada una de las dimensiones del bienestar en la infancia que hemos mencionado (d).

### *Dimensión subjetiva*

a) En cuanto a la dimensión subjetiva, son cada vez más los trabajos que abordan el estudio del bienestar incluyendo las percepciones que los propios niños y niñas tienen acerca de sus vidas y la felicidad (Rees, et al., 2010; Casas, et al., 2012). En este marco de ideas, Fattore señala que el entendimiento acerca del bienestar de la niñez:

“[...] se ha movido más allá del enfoque de la supervivencia y las necesidades básicas, de una concepción negativa a una positiva, desde dominios tradicionales a nuevos dominios y de centrarse en la preparación para la vida adulta (bien devenir) a las vidas presentes (bienestar) de los niños” (Fattore, *et al.*, 2007).

Un estudio realizado por UNICEF (2012) acerca del bienestar subjetivo in-

fantil arroja tres categorías de factores principales que influyen claramente en los niveles de bienestar de las niñas y los niños:<sup>9</sup>

- Condiciones del contexto y uso del tiempo: se trata de factores del entorno socioeconómico y cultural más cercano al niño, como el nivel de estudios de los padres o tutores, las posesiones materiales y culturales o el hecho que los miembros del hogar tengan o no un trabajo remunerado.
- Características de la población, como la edad, el lugar de nacimiento, el tipo de hogar de los encuestados, o el tipo de centro educativo al que asisten.
- Percepciones y preocupaciones, que cada niño manifiesta respecto a las cosas que tiene o a algunos elementos de su vida, dentro y fuera de su hogar.

Los resultados del trabajo muestran cómo, en función de estos factores, se pueden identificar claramente dos perfiles de bienestar: las niñas y los niños “más felices”, es decir con mayores niveles de bienestar; y las niñas y los niños que quedan “al margen” o “excluidos” de los altos niveles de bienestar. En cuanto a las niñas y los niños que componen el primer grupo, a la hora de analizar las condiciones del contexto y uso del tiempo, el estudio muestra cómo principales rasgos que: tienen progenitores con un nivel de estudios elevado; consideran tener su propio espacio en casa y que en la zona donde viven hay suficientes espacios para jugar y divertirse; disponen de más bienes materiales y culturales en su hogar; el último año han estado de vacaciones como mínimo una semana fuera de casa; hacen ejercicio físico o deporte cada día. En relación a las características de la población, se refleja como elemento más importante el hecho de que hayan experimentado menos cambios importantes en su vida, sea de progenitor o adulto con el que viven, sea de casa, o de ciudad en la que residen. En cuanto a las percepciones y preocupaciones de las niñas y los niños de este grupo, el estudio muestra que se sienten más seguros, tanto en casa, como en su ciudad, como en el centro educativo al que asisten; se sienten más escuchados y tomados en cuenta, tanto en casa, como por sus profesores; les han hablado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y manifiestan conocer la Convención sobre los Derechos del Niño; también manifiestan no preocuparse nunca por el dinero de su familia.

---

<sup>9</sup> Se trata de un estudio realizado entre 2011 y 2012 por UNICEF España conjuntamente con el Equipo de Investigación en Infancia, Adolescencia, Derechos de la Infancia y su Calidad de Vida (ERIDIQV) de la Universidad de Girona. La investigación se basa en una encuesta a 6.000 niños y niñas de 1º de ESO de toda España.

En cuanto al segundo grupo, es decir, aquellos que quedan “al margen” o “excluidos” de los altos niveles de bienestar, el trabajo muestra a la hora de analizar las condiciones del contexto y el uso del tiempo que: sus progenitores no terminaron la educación primaria; en su casa no hay ningún adulto que trabaje cobrando; no tienen acceso a TICs cuando las necesitan (ordenador, Internet o teléfono móvil); no perciben ningún tipo de paga regular o irregular. En relación a las características poblacionales, se destaca que la mayoría de estas niñas y niños residen en centros del sistema de protección social a la infancia; son inmigrantes; en el último año han cambiado de padres o de personas con las que viven; son repetidores de curso escolar. Por último, en cuanto a las percepciones y preocupaciones de las niñas y los niños que componen este grupo, se destaca que la mayoría siente que no puede participar en las decisiones que se toman en su hogar; se siente inseguro, particularmente en el propio hogar o en el instituto o colegio; percibe a su familia como menos rica o mucho menos rica que las demás.

Otro estudio realizado en Australia (Fattore, *et al.*, 2007), revela que las niñas y los niños valoran positivamente a la hora de considerar su propio bienestar no sólo los sentimientos de felicidad, sino también la capacidad de integrar la tristeza en la vida y ser capaz de tratar con ella. A su vez, las niñas y los niños consideran como un elemento importante el sentirse seguros en las relaciones sociales (tanto en su entorno familiar como en términos más amplios) tener autonomía y agencia y ser capaz de actuar libremente y ser valorado por los demás. Otro factor importante que se refleja en el estudio es la importancia que le asignan las niñas y los niños al hecho de contar con los recursos materiales que permitan un nivel de vida decente, tanto en términos personales como también en relación a su entorno familiar.

Más allá de los aportes de estos trabajos, los estudios que analizan las cuestiones referidas al bienestar de la niñez son aún pioneros y están en proceso de maduración. Si bien todavía no existe un indicador consolidado del bienestar subjetivo de la niñez, lo cierto es que cada vez son más los estudios que lo toman como un elemento importante a la hora de analizar su calidad de vida, siendo la metodología más utilizada para este tipo de trabajos la realización de encuestas a los mismos niños y niñas.

### *Dimensión material*

b) Ahora bien, más allá de las propias percepciones de niñas y niños acerca de su bienestar, es innegable que las condiciones materiales de vida tienen un papel primordial para la infancia, tanto en su vinculación con la dimensión subjetiva -o felicidad directa-, como en las posibilidades con las que contarán para

desarrollar plenamente sus capacidades. Como una primera aproximación, los elementos más importantes que abordaremos en este punto son aquellos vinculados a la Convención de los Derechos del Niño, aprobada en 1989 por las Naciones Unidas. Analizaremos el bienestar de niñas y en relación al tipo de educación y de atención de la salud que reciban, a las posibilidades que tengan de contar con una buena nutrición y a las condiciones de su hábitat, tanto en lo que refiere a la higiene y salubridad como a la relación con la familia y el entorno.

Como veíamos en el apartado anterior, Piaget (1983 [1964]), uno de los pioneros en estudiar la psicología de la infancia, señala la relevancia de la niñez en el desarrollo intelectual de los individuos. Este enfoque ha ido complementándose con otras disciplinas. En el campo de la antropología, Reynolds (2006) sostiene que la experiencia de los primeros años de vida de las personas será determinante para la construcción de las categorías morales y el entendimiento acerca de lo que es una buena vida. Myers (1992), por su parte, concibe el desarrollo de los niños como un proceso de cambio en el que estos aprenden a manejar niveles cada vez más difíciles del movimiento, el pensamiento, el habla y de las relaciones con el resto de las personas.

Según Papalia (*et al.*, 1992), aunque los investigadores traten el desarrollo físico, cognoscitivo y psicosocial por separado, estos son ámbitos interrelacionados donde cada aspecto del desarrollo afecta a los demás. La autora da el ejemplo de un niño con infecciones frecuentes en los oídos afirmando que seguramente aprenderá a hablar más lentamente que otro niño sin este problema. En cuanto a los avances y retroceso cognoscitivos, estos tendrán una relación estrecha con factores físicos, emocionales y sociales:

“Un niño precoz en cuanto a la adquisición del lenguaje despierta reacciones positivas en los demás y refuerza su valentía personal. El desarrollo de la memoria refleja aumentos o pérdidas de conexiones físicas cerebrales. Un adulto que padece problemas para recordar el nombre de las personas se sentirá inseguro y reticente a contextos sociales” Papalia, *et al.* (1992, pp. 24).

Con respecto al desarrollo psicosocial, la autora sostiene que afecta el funcionamiento cognoscitivo y físico ya que sin conexiones sociales positivas, la salud física y mental pueden ser afectadas. Mientras que la motivación y la confianza personal son factores que pueden potenciar, por ejemplo, el aprendizaje escolar del niño, emociones negativas como tristeza, irritación, miedo o ansiedad perjudicarán su rendimiento.

Un aspecto fundamental y transversal para el desarrollo de las capacidades de las niñas y los niños será la posibilidad de acceder a una buena educación. El nivel educativo y la calidad de la educación que reciba el niño pueden influir en el alcance prematuro o tardío de las etapas superiores del desarrollo (Ardila, Ostrosky-Solís, Rosselli, y Gomez, 2000; Gómez-Pérez y Ostrosky-Solís, 2006). En este sentido, Ostrosky-Solís (*et al.*, 2003) afirma que durante la niñez, la atención selectiva y sostenida, la memoria de trabajo y las funciones ejecutivas tienen un rápido desarrollo, que comienza desde edades tempranas y continúan estables hasta la adolescencia. Según el autor, la escolaridad juega un papel primordial para el perfeccionamiento de estos procesos cognoscitivos. Asimismo, la calidad de la educación que reciban las niñas y los niños estará también fuertemente vinculada, como veremos en el próximo punto, a las oportunidades con las que estos contarán en su adultez para conseguir empleo, entre otras cosas.

En cuanto a los temas relacionados a la salud de las niñas y los niños, comenzaremos citando a la Organización Mundial de la Salud, que en su Carta Magna (1946) define a la salud como el “Completo estado de bienestar físico, psíquico y social”. Y agrega en relación a la niñez: “El desarrollo saludable del niño es de importancia fundamental; la capacidad de vivir en armonía en un mundo que cambia constantemente es indispensable para este desarrollo”. En este sentido, es imposible hablar de la salud de las niñas y los niños sin abordar los demás aspectos del bienestar que hemos analizando.

Ahora bien, como algunas cuestiones específicas, podemos destacar la importancia del acceso al cuidado de la salud, tanto en las niñas y los niños como durante el embarazo. Un buen asesoramiento y la posibilidad de tratar con profesionales de la salud permiten disminuir considerablemente la muerte de niños así como también el padecimiento de distintos tipos de enfermedades que puedan condicionar el desarrollo de sus capacidades. La mayoría de estos casos son prevenibles y se producen debido a la combinación de pobreza, desnutrición y mala atención de la madre, infecciones y malos cuidados médicos (Lawn, *et al.*, 2005; UNICEF, 2014).

Otro factor importante es el de la nutrición y la posibilidad de poder contar con una alimentación adecuada. Una buena nutrición es una condición indispensable incluso antes del nacimiento, es decir, durante la etapa de embarazo. La desnutrición prenatal puede tener efectos a largo plazo en las personas, pudiendo provocar enfermedades congénitas o incluso muerte prematura (Javaid, *et al.*, 2006). A su vez, la desnutrición en niñas y niños menores a los cinco años de edad está relacionada con más de la mitad de las muertes de niñas y niños en todo el mundo. No sólo eso, las niñas y los niños desnutridos que sobreviven

tienen más riesgo de sufrir trastornos del desarrollo y mala salud. En cuanto a las niñas y los niños de edad media, el déficit nutricional provoca falta de energía condicionando su desarrollo físico, generando problemas de atención y disminuyendo sus posibilidades de aprendizaje (Phillips y Shonkoff, 2000).

El otro aspecto importante que señalábamos para el bienestar de la niñez es la posibilidad de vivir en un entorno saludable. Ya durante el embarazo, la exposición de las madres a la contaminación ambiental, productos químicos, radiación, calor extremo o humedad pueden afectar el desarrollo prenatal y producir efectos negativos en sus hijos. En el caso de las niñas y los niños menores a cinco años de edad, la contaminación atmosférica está asociada con mayor riesgo de muerte y enfermedad respiratoria crónica. Los contaminantes ambientales también pueden causar padecimientos en la niñez como ciertos tipos de cáncer, trastornos neurológicos, trastorno por déficit de atención con hiperactividad y retraso mental (Goldman, *et al.*, 2004).

Por último, también es crucial para un buen desarrollo de las capacidades físicas, cognitivas y psicosociales de las niñas y los niños los vínculos con el entorno familiar, el contacto con otros niños y los estímulos que reciban. En cuanto a los métodos de crianza, existen muchas teorías acerca de cuál es el mejor, aunque estas discusiones exceden el alcance de este libro. Lo que si nos interesa remarcar es que el bienestar de las niñas y los niños y su desarrollo están estrechamente vinculados con la atención que reciban de parte de sus padres o tutores y los estímulos que estos les brinden. También es importante que las niñas y los niños tengan la posibilidad de jugar y relacionarse con otros individuos de su edad. No sólo porque esto es esencial para su felicidad, sino también porque es una de las mejores formas de fortalecer los atributos físicos y cognoscitivos, así como adquirir el aprendizaje social necesario para la vida adulta (Bjorkuland y Pellegrini, 2000). Para las niñas y los niños de edad media y avanzada, la actividad física regular, como practicar algún deporte, además de mejorar sus habilidades motoras genera beneficios inmediatos y a largo plazo para la salud: controla el peso, reduce la presión sanguínea, mejora el funcionamiento cardiorrespiratorio y la autoestima (Papalia, *et al.*, 1992).

### *Dimensión social*

c) La tercera dimensión del bienestar en la infancia que analizaremos es la social. Aquí nos detendremos en las vinculaciones existentes entre la calidad de la niñez -en estrecha relación con las dimensiones analizadas anteriormente- y las oportunidades con las que contarán las personas en su adultez, así como también su importancia en el desarrollo social general. En este sentido, Amartya Sen

(1999b) señala que una buena infancia tendrá su correlato en una mejor salud, desempeño mental y productividad de las personas en su vida adulta.

[...] la preparación y la confianza durante la niñez también contribuyen a la habilidad de los seres humanos para ganarse la vida y ser económicamente productivos, Sen (1999b, pp. 4).

Sen, a su vez, relaciona estas cuestiones con el desarrollo de la sociedad en general. Como mencionábamos más arriba, según este autor, el desarrollo debe concebirse como la ampliación de las libertades con las que cuentan las personas y éstas están estrechamente vinculadas con sus capacidades para ser o hacer (Sen, 1984, 1999a). En este sentido, lo analizado en la dimensión material del bienestar de las niñas y los niños y al pleno desarrollo de sus capacidades, también tendrá su correlato en las posibilidades con las que estos contarán para “ganarse la vida” durante su adultez, ampliar sus libertades y llevar adelante la vida que consideren buena. Si bien entendemos que cada sociedad tiene sus particularidades, según su historia y cultura, lo cierto es que un niño que haya tenido dificultades para desarrollar plenamente sus capacidades, tanto a nivel físico, intelectual o social, tendrá mayores dificultades para insertarse y lograr auto-sustentarse en su vida adulta.<sup>10</sup>

Este doble enfoque (individual-social) puede verse claramente en relación a la educación. En el punto anterior analizamos la importancia de las cuestiones educativas para el pleno desarrollo de las capacidades de las niñas y los niños. Asimismo, existen muchos autores que sostienen que el nivel general de educación de una sociedad será determinante en sus posibilidades de lograr el desarrollo.

En cuanto al enfoque individual, además de la importancia para el desarrollo cognoscitivo de las niñas y los niños, la calidad de la educación a la que accedan también será fundamental para sus posibilidades futuras de conseguir buenos empleos. En este sentido Kenneth Arrow (1972) y Lester Thurow (1972) afirman que a la hora de buscar trabajo, la educación recibida por las personas funciona como un

---

<sup>10</sup> Como decíamos, esta cuestión variará considerablemente según los distintos tipos de sociedad y las formas de organización económica, política y social de cada una. A su vez, las oportunidades con las que vayan a contar los niños en su vida adulta no están únicamente vinculadas al desarrollo de sus capacidades, sino que la condición económica de la familia en la que viven será un gran determinante, como analizaremos en el punto siguiente. Más allá de estos elementos, el punto que buscamos resaltar es que una persona que no haya podido desarrollar plenamente sus capacidades durante la niñez tendrá una desventaja relativa con respecto a las personas que sí lo hayan logrado.

elemento destacado para evaluar sus condiciones y es gravitante para establecer “el lugar de la fila” que estas vayan a ocupar.

El segundo enfoque aborda la importancia de la educación en términos colectivos. Dentro de este marco, Gary Becker (1983) concibe a la educación como capital humano, ya que esta se relaciona directamente con los niveles de productividad de una sociedad. Según el autor, una buena educación potencia las cualidades particulares de cada individuo y en términos agregados esto permite alcanzar mejoras de la productividad y mayores niveles de desarrollo social y económico.

Esta cuestión se acentúa aún más en la actualidad, con los avances de los cambios tecnológicos, tanto a nivel de la producción como en relación a las nuevas tecnologías en la información y la comunicación (TICs). Desde la CEPAL, por ejemplo, se afirma que una sociedad en la que su población tiene altos niveles de educación incrementa su productividad y diversifica su producción, impulsando un salto en desarrollo tecnológico y agregando cada vez más valor a sus mercancías (CEPAL/OIJ, 2008). En este sentido, diversos autores enfatizan la importancia de avanzar en políticas educativas que acerquen a las niñas y los niños al uso de los TICs (Brunner, 1983; Batista, *et al.*, 2007; Sunkel y Trucco, 2010).

Del análisis conjunto de este doble enfoque podemos reconocer una relación recíproca entre el bienestar de las niñas y los niños en relación al desarrollo de sus capacidades y el desarrollo económico general de una sociedad. Si bien en estas cuestiones se mezclan algunos factores que podrían considerarse parte del bienestar presente de las niñas y los niños con otros más vinculados a su bienestar futuro, es normal que así suceda ya que la niñez es una etapa crucial que deja huellas a lo largo de toda la vida de las personas. Así como el vínculo entre el desarrollo de niñas y niños y el desarrollo social general puede darse de manera virtuosa, como hemos analizado, también puede darse el caso contrario, donde la pobreza y las malas condiciones de vida afecten negativamente al bienestar de las niñas y los niños.

### ***Efectos de la pobreza sobre el bienestar de la infancia***

d) En este último punto abordaremos en forma transversal los efectos negativos de la pobreza en cada una de estas tres dimensiones que hemos analizado. En coincidencia con Crivello (*et al.*, 2009), Stathamy Chase (2010) y otros tantos autores, consideramos que la situación económica del hogar en el que viven las niñas y los niños es determinante para su bienestar.

En cuanto a la primera dimensión mencionada, la subjetiva, vimos que en trabajos como los realizados por Casas (*et al.*, 2012) y Fattore (*et al.*, 2007) la

situación económica de la familia es una de las principales preocupaciones de las niñas y los niños. Estos valoran positivamente el sentirse seguros en sus hogares y disponer de los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y tener tiempo libre para la recreación, cuestiones que se ven severamente afectadas para aquellos niños y niñas que viven en hogares en situación de pobreza, como veremos a continuación.

Con respecto a la dimensión material, Duncan y Brooks (1997) afirman que la pobreza actúa sobre el niño a partir de cuatro mecanismos principales: la salud y nutrición, el ambiente interno del hogar, la interacción con los padres y el entorno del hogar.

En lo que respecta al primer punto, estudios muestran que mientras más baja sea la posición socioeconómica de la familia a la que pertenece un niño, será mayor su riesgo de sufrir enfermedades, lesiones y muerte (Case, Lubotsky y Paxson, 2001). Las niñas y los niños pobres son más propensos que otros a sufrir enfermedades crónicas y limitaciones de la actividad, a carecer de seguro médico y a que no se satisfagan sus necesidades médicas y dentales (Papalia, *et al.*, 1992).

En cuanto al segundo punto, las condiciones físicas del hogar influyen en el desenvolvimiento de las habilidades de las niñas y los niños. El hacinamiento, por ejemplo, produce tensiones intrafamiliares y afecta la concentración, la capacidad de retención y la discriminación entre estímulos auditivos y visuales, habilidades necesarias para el éxito en la escuela (McLanahan, 1985). Jadue (1996) sostiene que las precarias condiciones de vida de los hogares pobres constituyen un ambiente propicio para la emergencia de factores que aumentan considerablemente el riesgo infantil de presentar desarrollo psicológico, social y económico deficitario. Según esta autora:

“Una parte importante de las frustraciones y conflictos psíquicos de los pobres, se relaciona estrechamente con la insatisfacción de necesidades materiales básicas que por su carácter apremiante, no permiten la satisfacción de otras necesidades tales como el afecto, la comunicación intrafamiliar, el apoyo psicológico, el desarrollo de una adecuada autoestima, el ocuparse de que el niño adquiera experiencias relacionadas con el éxito en la escuela, etc., ya que deben ocupar su tiempo en desarrollar estrategias de sobrevivencia priorizando la satisfacción de las necesidades más elementales.” Jadue (1996, pp.37).

Otra cuestión importante relacionada a la pobreza y a las menores posibilidades del desarrollo pleno de las capacidades de las niñas y los niños en hogares

de bajos ingresos es la baja escolaridad de los padres. Estos, al no contar con la experiencia de haber recibido una educación formal, difícilmente estén capacitados para acompañar al niño en su aprendizaje, tanto en lo que respecta a la ayuda en sus tareas como en la importancia de brindar incentivos para que concurren a clase y concluyan sus estudios.

Por último, el entorno del hogar también influye. Con esto nos referimos a los factores demográficos y el hecho de que los barrios pobres suelen estar signados por una mayor desorganización social. A su vez, las escuelas a las que puedan tener acceso las niñas y los niños que viven en zonas de hogares con bajos ingresos suele ser de un nivel inferior al resto. Por el contrario, los hogares ubicados en los barrios más caros suelen tener mayores posibilidades de disfrutar de parques y espacios verdes, así como también de instituciones deportivas y recreativas, a las que difícilmente puedan acceder las niñas y los niños de familias en situación de pobreza.

En cuanto a la dimensión social del bienestar en la infancia, un asunto que nos interesa analizar es la vinculación entre la situación del hogar en la que nacen las niñas y los niños y la movilidad social o, en forma más precisa, las posibilidades de un niño pobre de dejar de serlo. En este sentido, autores como Filgueira (2001) mencionan la presencia de un círculo vicioso, en relación a la carencia de activos-oportunidades para el ascenso social con los que cuentan las niñas y los niños que viven en hogares en situación de pobreza.

El sociólogo Pierre Bourdieu hace referencia a estas cuestiones como parte de la reproducción de la estructura de clases sociales. Por ejemplo, para evaluar el rendimiento de la acción escolar de las niñas y los niños, el autor considera necesario analizar previamente el capital cultural invertido por la familia. Según Bourdieu, el capital cultural puede existir bajo tres formas: en el estado incorporado, es decir, bajo la forma de disposiciones duraderas del organismo; en el estado objetivado, bajo la forma de bienes culturales (cuadros, libros, diccionarios, etc.); y, finalmente, en el estado institucionalizado, que son los títulos escolares que otorgan los distintos establecimientos educativos (Bourdieu, 1986).

Si bien el capital cultural depende en gran parte del tiempo invertido por las personas en su adquisición, lo cierto es que tiene un fuerte carácter hereditario y acumulativo, donde la familia en la que nazcan las niñas y los niños jugará un rol primordial. Por poner algunos ejemplos sencillos que aborden las tres dimensiones mencionadas por Bourdieu, un niño nacido en una familia carenciada seguramente dispondrá de menores incentivos educativos durante sus primeros años, por lo que contará con un menor capital cultural incorporado al llegar a la juventud; contará con menores instrumentos en su hogar, ya sean

libros, diccionarios o la posibilidad de acceder a internet, lo que representa una menor disponibilidad de capital cultural objetivado; y, por último, seguramente los colegios a los que pueda acceder serán de menor “calidad” que los colegios a los que acceden las niñas y los niños de clases más pudientes.

En este sentido, Sen (1999b) destaca la necesidad de “romper el ciclo de la pobreza” en referencia no solamente a la necesidad de luchar contra la perpetuidad de los bajos ingresos sino también a garantizar el acceso a la salud, la educación pública y el derecho a la alimentación entre otras medidas que ayuden a poner fin al ciclo de empobrecimiento. En relación a este punto, un reciente informe de UNICEF (2014) advierte acerca de los efectos de las crisis económicas sobre el bienestar de las niñas y los niños. Según el estudio, que se basa en el impacto de la última recesión económica en los países desarrollados, los efectos del aumento de la desigualdad y la pobreza fueron más severos en las familias con niñas y niños, quienes son finalmente los más afectados. El desempleo, la suba de impuestos y la reducción de transferencias generan una reducción de los ingresos familiares, que tienen su correlato en el deterioro en el acceso y la calidad de los servicios, en la nutrición y la seguridad alimentaria y generan, a su vez, situaciones de tensión y violencia doméstica. El informe también destaca la situación crítica de los jóvenes sin estudios ni trabajo, que son los más afectados por el aumento del desempleo.

Por último, en muchos países subdesarrollados otra consecuencia de la pobreza en las niñas y los niños es la propagación del trabajo infantil. Al respecto, un informe de la OIT (2007) señala una doble relación negativa entre el trabajo infantil y la pobreza:

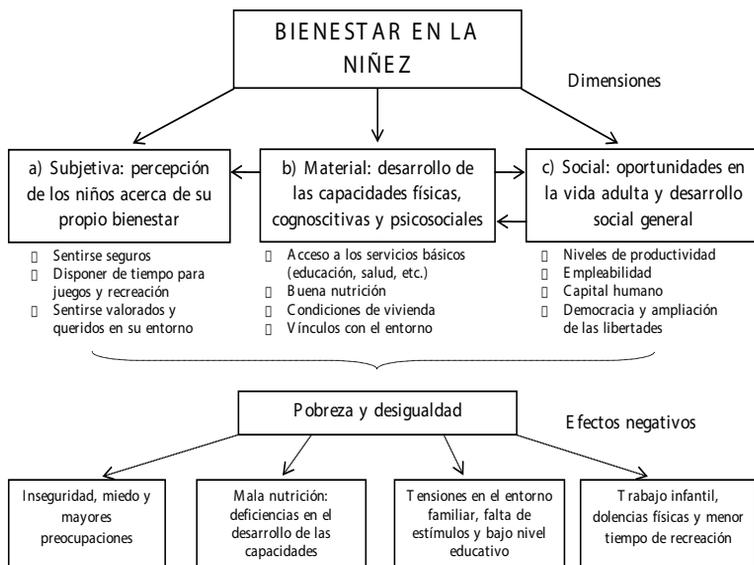
“Generalmente se hace referencia a la doble relación de causalidad entre trabajo infantil y pobreza. Por una parte, el trabajo infantil lo realizan principalmente niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares en situación de pobreza: la pobreza como determinante del trabajo infantil; pero por otra parte, el trabajo infantil limita las posibilidades de un pleno desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que lo practican, condenándolos a mantenerse en la situación de pobreza original: la pobreza como consecuencia del trabajo infantil” OIT (2007, pp. 13).

El trabajo infantil, entonces, no sólo está vinculado a la pobreza de las niñas y los niños sino que a su vez funciona perpetuándola.

Así como habíamos analizado la opinión de diversos autores que sostienen la posibilidad de un círculo virtuoso entre el bienestar de las niñas y los niños y el desarrollo social, vemos ahora también los devastadores efectos de la pobreza y la

desigualdad. Podemos reconocer entonces, la presencia de otro círculo, el “círculo de la pobreza”, esta vez de carácter vicioso y nocivo.

Cuadro 1.- Las múltiples dimensiones del bienestar en la niñez.



En cuanto a las medidas del bienestar, tampoco hay un consenso cerrado acerca del método indicado. Así como el concepto mismo de bienestar de la niñez está en pleno desarrollo, cada vez son más los trabajos que proponen distintos métodos para su medición. Statham Chase (2010) proponen un recorrido por los principales:

- *The Multi-National Project for Monitoring and Measuring Children's Wellbeing*: se estableció por primera vez en 1996, es coordinado por el Chapin Hall Centre de la Universidad de Chicago. Reúne expertos de 28 países cuyo objetivo es mejorar la capacidad de monitorear y medir la situación de las niñas y los niños de todo el mundo y crear una red multinacional de archivo de datos comparables. Establece un conjunto de alrededor de 60 indicadores que se organizan en cinco ámbitos generales: la seguridad y el estado físico; la vida personal; la vida cívica; los recursos económicos; y las actividades para niños.

- *The UNICEF report on child poverty and childwell-being in 'rich' countries*: compara datos pertinentes al bienestar infantil de 21 países a través de seis dimensiones:

bienestar material; nivel educativo; salud y seguridad; las relaciones familiares y entre pares; comportamiento y riesgos; y el bienestar subjetivo.

- *Comparative Child Wellbeing across the OECD*: en este caso, los indicadores elegidos son aquellos con mayor potencial para ser influenciados por las políticas gubernamentales. Se añadieron vivienda, medio ambiente y calidad de vida en el establecimiento educativo, pero se eliminó el bienestar subjetivo de las niñas y los niños.

- *Young Lives*: es un proyecto de investigación internacional coordinado por la Universidad de Oxford. Hace hincapié en la necesidad de entender el bienestar de las niñas y los niños en distintas circunstancias culturales y localmente contextualizadas. El proyecto consta del seguimiento de unos 12.000 niños y niñas que crecen en cuatro países en desarrollo, durante más de 15 años, examinando cómo la pobreza afecta a su bienestar. Se realizan encuestas a todos las niñas y los niños y sus cuidadores cada tres años.

Si bien, como decíamos al principio, no existe un consenso definitivo acerca de la metodología indicada para medir el bienestar de las niñas, sí podemos identificar algunos indicadores importantes, de amplio reconocimiento. La mayoría de estos están vinculados al cumplimiento de los derechos de la infancia, establecidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y responden al carácter multidimensional del bienestar que hemos analizado.

En cuanto a la salud, instituciones como UNICEF (2014) y la Organización Mundial de la Salud (2012), enfatizan la importancia de varios indicadores. Entre los más destacados se encuentra el índice de mortalidad infantil, que mide la cantidad de defunciones de niños por cada mil nacidos vivos durante su primer año de vida. Otro indicador de relevancia es el porcentaje de partos asistidos por un profesional de la salud, así como también el tipo de establecimiento en el que este se produce y la cobertura de los servicios de la salud con la que cuentan niñas y niños. Para análisis más detallados se utilizan indicadores específicos para medir la incidencia de distintas enfermedades o las causas de defunción, entre otros.

En relación a la educación, un indicador importante es la tasa de escolaridad, que brinda información del porcentaje de niñas y niños que asiste a los establecimientos educativos según diversos rangos de edad. También es utilizado el ratio entre la cantidad de estudiantes por cada docente, entendiéndose que, a menor cantidad de alumnos, mejor podrá desempeñarse la tarea de la docencia. Otro indicador es el nivel de instrucción de la madre y el padre, por su vinculación con los estímulos que estos puedan brindarle a sus hijos y su capacidad de acom-

pañamiento en el proceso de aprendizaje del niño y de la niña en la educación formal. A su vez, UNICEF (2014) también utiliza como un indicador relevante para la educación la disponibilidad de libros en el hogar.

A la hora de medir la evolución del trabajo infantil se utiliza la tasa de actividad económica de niños y niñas (OIT, 2013). En relación a las cuestiones del hábitat y las condiciones de la vivienda, los indicadores más utilizados son el acceso a los servicios sanitarios, la disponibilidad de agua potable y el hacinamiento, calculándose este último por la densidad de personas por cuarto en un hogar. Ya habíamos mencionado más arriba que las mediciones del bienestar subjetivo son aún incipientes, siendo el uso más difundido la elaboración de encuestas directas a los propios niños y niñas.

En relación a la pobreza y la desigualdad, son diversas las discusiones que existen acerca de los mejores métodos para su cálculo. La pobreza infantil, en particular, es considerada en forma amplia por la Asamblea General de las Naciones Unidas como la privación de nutrición, agua, acceso a servicios básicos de salud, abrigo, educación, participación y protección.<sup>11</sup>

En cuanto a las desigualdades en los ingresos, todavía es difusa su utilización para la medición del bienestar en la infancia. En términos generales, las herramientas más difundidas para calcular la vinculación entre la desigualdad y el bienestar en una sociedad son los índices de Sen, Kakwani y Atkinson. Estos se basan en distintos cálculos sobre la evolución del PBI per cápita, ponderando positivamente la reducción de las desigualdades. Todavía no son muchos los trabajos que utilicen estos índices para medir el bienestar en la infancia.

## **Análisis empírico del bienestar de las niñas, niños y adolescentes en Argentina**

En este apartado nos proponemos analizar la evolución del bienestar de niños y niñas en Argentina a partir de la presentación de la mayor cantidad posible de variables que consideramos relevantes según los criterios explorados en el marco teórico.

En cuanto al bienestar subjetivo, ya hemos mencionado que si bien existe un consenso creciente en relación a su inclusión como instrumento analítico,

---

<sup>11</sup> Para un análisis detallado de los distintos enfoques existentes en relación a la medición de la pobreza infantil puede verse el informe "Panorama Social de América Latina" de la CEPAL para el año 2013 o Filgueira (2001).

son aún muy incipientes los trabajos que lo abordan empíricamente. En nuestro estudio nos centraremos en las otras dos dimensiones del bienestar infantil: la material y la social. Para su análisis realizamos un relevamiento de las variables más importantes en relación a la educación, la salud, las condiciones de hábitat, el trabajo infantil y las desigualdades que afectan a las niñas y los niños. En cuanto a la obtención de datos y la construcción de series, hemos recurrido a distintas fuentes, desde Ministerios Públicos adiversas instituciones privadas.

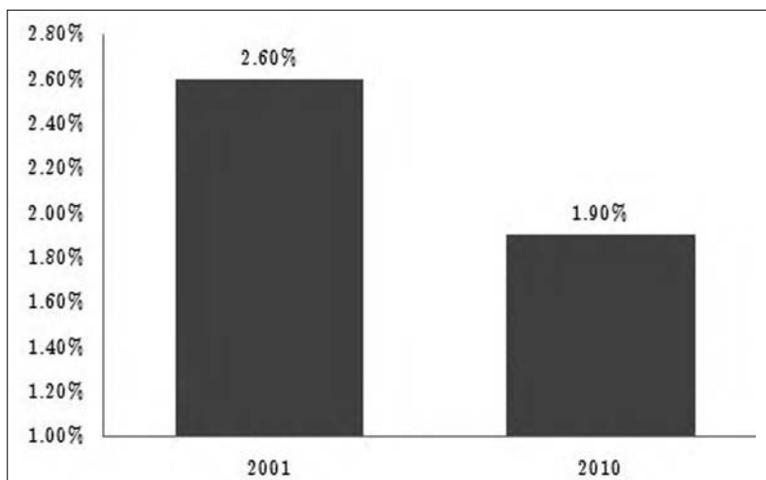
Para establecer el contexto actual de la infancia se recurrirá a la “Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia” (ECOVNA) elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en colaboración con UNICEF. Este trabajo se basó en el relevamiento de más de 23.000 hogares en todo el territorio nacional y tiene como principal objetivo “realizar diagnósticos sobre las condiciones sociales y materiales de vida de los niños, niñas y adolescentes a fin de dar cuenta y monitorear las principales dimensiones que hacen a su desarrollo integral” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

A la hora de analizar la evolución de las variables será preciso remitirse a lastransformaciones macroeconómicos de la década (ver Introducción) y a las diversas políticas públicas que impactaron en el bienestar de la niñez (ver Anexo).

## **Indicadores para la educación**

Saber leer y escribir es un derecho de cada ciudadano y constituye el primer escalón para evaluar el acceso a la educación de una población. Según datos del Censo 2010 nuestro país prácticamente erradicó el analfabetismo, encontrándose tan solo un 1,9% de los habitantes del país mayores a diez años en esa condición (Gráfico 5). Erradicar este problema fue una de las primeras tareas emprendidas en la administración de Néstor Kirchner a través del “Programa Nacional de Alfabetización” implementado en 2003.

Gráfico 5. Tasas de analfabetismo de la población de 10 años y más, entre 2001-2010.

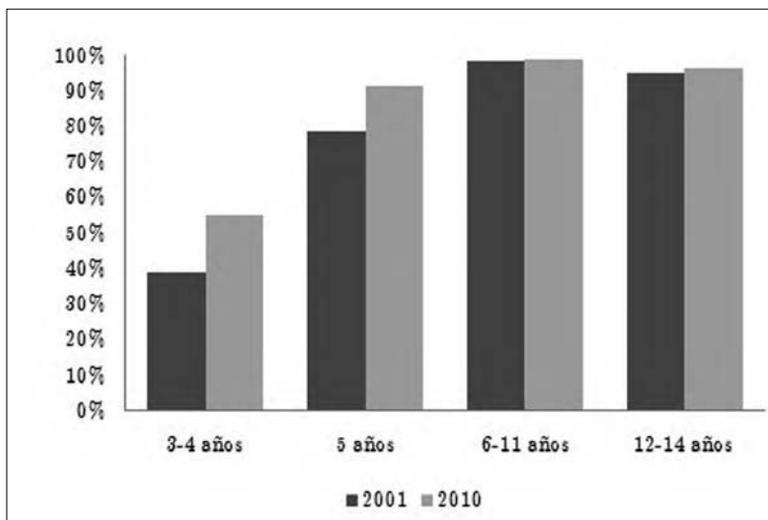


Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Sin embargo, la principal contribución a esta tarea se puede asociar al mayor acceso de la población a la educación formal. El propio Censo registró un incremento de la población que asiste a establecimientos educativos de 6,1% en relación al relevamiento del censo anterior nueve años atrás. Este incremento se dio fundamentalmente en los primeros años, la asistencia de niños y niñas de entre 3 y 5 años. Mientras que en 2001 el 52,9% de ese rango etario asistían a establecimientos educativos, en 2010 lo hacía el 67,5%. Puntualmente, en el preescolar (niños de 5 años) se alcanzó casi la universalización ya que para 2010 el 91,4% de los individuos de esa edad asistían al jardín de infantes. En este ascenso tuvo incidencia la ley de Educación sancionada en 2006 que estableció obligatoriedad en la escolarización a partir de los 5 años a fines de mejorar la trayectoria escolar y un ingreso más preparado al nivel primario.

Para fortalecer este proceso, en 2013 se sancionó la obligatoriedad de la educación a partir de los 4 años desde el año 2015. UNICEF (2010) señala que los niños y niñas que no acceden se concentran en poblaciones rurales aisladas y comunidades aborígenes y en menor medida son niñas y niños que viven en contexto urbano en situaciones de alta precariedad.

Gráfico 6. Niños, niñas y adolescentes entre 3 a 14 años que asisten a un establecimiento educativo.



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Complementariamente, los datos del Ministerio de Educación demuestran dicha tendencia. A partir de la comparación entre matrículas se observa un incremento notable -2, 3, 4 y 5 años- en la educación inicial entre 2003 y 2013 (29,0%). Donde se destaca especialmente la suba registrada es en el grupo correspondiente a los 2, 3 y 4 años (+59,6%)<sup>12</sup>.

Según el Ministerio de Desarrollo Social (2013), para el año 2012 el número de niñas y niños de 4 años que asiste a un establecimiento educativo ya alcanzaba el 76,6%, mientras que esa cifra era de 50,5% para los de 3 años.

<sup>12</sup> [http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Centros\\_de Desarrallo\\_Infantil\\_Argentina.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Centros_de Desarrallo_Infantil_Argentina.pdf)

Tabla 1. Niñas y niños de 0 a 4 años por asistencia a establecimientos de desarrollo infantil según edad.

Edad	Asiste a establecimiento de desarrollo infantil			Total
	Si	No	Ns/Nc	
Menos de 1 año	3,1	96,8	0,1	100,0
1 año	8,4	91,6	0,0	100,0
2 años	20,2	79,8	0,0	100,0
3 años	50,5	49,5	0,0	100,0
4 años	76,7	23,0	0,3	100,0
Total	32,0	67,9	0,1	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2013). ECOVNA.

Cabe destacar que esta tendencia, además de promover una iniciación más temprana a la educación que facilita el aprendizaje posterior, favorece las posibilidades de las madres de insertarse en el mundo laboral. Se estima que la tasa de actividad de las mujeres con hijos menores a los cinco años de edad es un 20% inferior a la de aquellas cuyos hijos están escolarizados (Panigo, *et al*, 2013).

En el gran aumento de la escolarización temprana se destaca el rol de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) del Ministerio de Desarrollo Social, espacios de atención integral de niños y niñas menores de cinco años donde también se desarrolla el vínculo con las familias a fines de fortalecer los estímulos necesarios para la alimentación, afecto y juego. En la actualidad se contabilizan 1.053 CDI distribuidos a lo largo de todas las provincias.

La educación temprana favorece un punto de partida más justo en la educación primaria, ya que permite compensar déficits de origen. A su vez, para seguir aumentando las tasas de educación inicial, en la ECOVNA se presenta un relevamiento de las principales causas por las cuales niñas y niños no asisten a estas instituciones. En un 54,4% de los casos, el motivo es la preferencia por el cuidado en manos de familiares.

Tabla 2. Niñas y niños de 0 a 4 años que no asisten a establecimientos de desarrollo infantil por razones de no asistencia según edad

Rango etario	Razones por las que no asiste a establecimiento de desarrollo infantil								Total
	Prefiere que esté al cuidado de la madre, padre u otro familiar	No lo considera necesario	Dificultades económicas	No hay centro de desarrollo infantil en el barrio	No hay vacantes en el centro de desarrollo infantil del barrio	No se adaptó	Otras	Ns/Nc	
Menos de 1 año	62,7	22,3	1,5	1,0	0,1	0,0	11,3	1,0	100,0
1 año	58,8	27,0	1,5	2,3	1,3	0,1	8,9	0,1	100,0
2 años	51,6	24,5	3,2	4,4	2,1	0,8	12,9	0,5	100,0
3 años	45,2	24,5	5,5	4,9	12,0	2,1	5,6	0,2	100,0
4 años	32,9	20,6	4,3	7,1	16,5	8,0	10,2	0,3	100,0
Total	54,4	24,3	2,7	3,2	3,8	1,1	10,1	0,5	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2013). ECOVNA.

En cuanto a la cobertura de la educación primaria, se mantuvo similar al periodo anterior ya que, a diferencia del nivel inicial que partía de un nivel bajo, para 2001 ya abarcaba aproximadamente al 98% de los niños y niñas en edad de asistir al primario. En cambio, en el secundario se registró una expansión, especialmente a partir de 2010 cuando se aplicó la Asignación Universal por Hijo. En tan solo tres años la matrícula de los secundarios se amplió un 6,8%. En este sentido, el economista argentino Bernardo Kliksberg (ver Kliksberg y Novacovsky, 2015) destaca que la permanencia de los chicos y chicas perceptores de la AUH se incrementó en aproximadamente un año. El aumento de la matrícula escolar y la permanencia fue acompañado de la construcción de 1.906 escuelas<sup>13</sup> a partir del “Programa Más Escuelas” para todos los niveles educativos.

<sup>13</sup> Dato junio 2015. El listado completo se puede descargar en <http://www.700escuelas.gov.ar>.

La ampliación de la educación se extendió también al ámbito universitario. Según el Anuario de Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación, en 2012 se contabilizó casi un millón y medio de personas inscriptas en el sistema universitario de gestión estatal, esto implica un 12,8% más que 2003. Asimismo, al comparar el primer año del nuevo modelo de desarrollo con el último dato disponible se observa un crecimiento de 24,0% en la cantidad de egresados. Se espera que el plan Progresar contribuya a incrementar las cifras vinculadas a la educación superior.

En cuanto a la calidad de la educación se registró un incremento de los docentes por cantidad de alumnos. Entre 2003 y 2013 la cantidad de maestros y profesores se incrementó en un 26,9%, lo que implicó que la cantidad de estudiantes por docente pase de 19 a 16. De esta forma se favorece el trabajo pedagógico y la atención personalizada.

Tabla 3. Cantidad de docentes por alumnos en educación inicial, primaria y secundaria. 2003-2013.

Año	Total alumnos	Total Docentes	Docentes por alumno
2003	9.359.458	504.733	18,5
2004	9.931.029	512.799	19,4
2005	9.599.234	502.844	19,1
2007	9.475.281	535.882	17,7
2008	9.673.056	573.733	16,9
2009	9.789.576	578.408	16,9
2010	9.870.509	605.271	16,3
2011	9.914.527	593.563	16,7
2012	10.027.812	624.544	16,1
2013	10.082.267	640.362	15,7
Variación 2003- 2013	7,7%	26,9%	-15,1%

Para mejorar la formación de los docentes, en 2012 se estableció el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente que ya abarcó al 35% de las escuelas y donde se desarrollan aspectos pedagógicos, el rol social del docente y la adaptación a las nuevas tecnologías. Con respecto a este último punto el Plan Conectar Igualdad trazó un nuevo paradigma en la educación argentina al

entregar más de cinco millones de computadoras<sup>14</sup> a docentes y alumnos para adaptar la educación a los nuevos paradigmas predominantes en el mundo (Ministerio de Educación, 2012)<sup>15</sup>.

En este sentido, según el Ministerio de Desarrollo Social (2013), para el año 2012 el 82,8% de los niños y niñas entre 5 y 17 años ya sabía usar una computadora, mientras que para los niños y las niñas de 14 a 17 años esta cifra se eleva al 93,6%. En cuanto a las diferencias regionales, la Ciudad de Buenos Aires es la más avanzada en este rubro con un 95,9%, en tanto que el NEA es la zona más rezagada con el 69,4%. Otra cuestión importante es el uso de internet. Según este trabajo, el 58,2% de los niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años usa habitualmente esta herramienta.

Tabla 4. Niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años por manejo de herramientas informáticas según grupos de edad.

Grupo de edad	Sabe usar computadora	No sabe usar computadora	Ns/NC	Total	Usa habitualmente internet	No usa habitualmente internet	Ns/NC	Total
5 a 9 años	69,0	30,3	0,8	100,0	37,3	61,0	1,8	100,0
10 a 13 años	87,9	11,3	0,8	100,0	63,6	34,4	1,9	100,0
14 a 17 años	93,6	5,6	0,7	100,0	76,9	20,7	2,4	100,0
Total	82,8	16,5	0,8	100,0	58,2	39,8	2,0	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2013). ECOVNA.

Con el propósito de revertir un esquema existente donde la población carenciada accede a una educación de menor calidad a mediados de 2006 se lanzó el programa “Escuelas del Bicentenario” que implicó una intervención estatal en las escuelas en cuatro áreas: condiciones de salud básicas para el aprendizaje de los alumnos, gestión institucional, desarrollo de las principales áreas académicas y funcionamiento de los institutos de formación de docentes locales<sup>16</sup>. Se estima que en tan solo cuatro años

<sup>14</sup> <http://www.conectarigualdad.gob.ar/>

<sup>15</sup> [http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res12/167-12\\_01.pdf](http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res12/167-12_01.pdf)

el programa redujo la tasa de repitencia de todos los niveles en un 75%, pasando del 12% en 2006 al 3% en 2010.

En pos de reducir la brecha entre la educación de las distintas clases sociales el Estado nacional realizó tareas de compra y distribución de libros en las escuelas para dotar a las escuelas de material adecuado para la enseñanza y el aprendizaje. Entre los mismos se contemplan libros de texto de primero y segundo grado, y obras literarias para escuelas primarias y secundarias. El Ministerio de Educación estima que entre 2003 y 2013 se repartieron 67 millones de unidades a lo largo de todo el país.

Dentro de los avances en materia educativa, se debe agregar la evolución del nivel educativo de los padres. Como se ha señalado en el apartado 2.1, la formación del niño depende además del sistema educativo formal de los estímulos que recibe en el entorno familiar. Según datos del Ministerio de Salud entre 2003 y 2013 la cantidad de madres sin instrucción alguna se redujo de 9,1% a 5,5%, mientras que aquellas que finalizaron el secundario ascendieron de 36,4% a 46,9%. Se aspira que el Plan Progresar pueda contribuir a aumentar estos ratios.

## Indicadores para la salud

Los indicadores de la salud son el reflejo de un conjunto de determinantes sociales. Según la Organización Mundial de la Salud (2008)<sup>17</sup>, influyen factores asociados a las condiciones de trabajo, a la educación, al acceso al agua, a la provisión de servicios médicos y a la situación de la vivienda.

Uno de los indicadores más representativos para evaluar el estado de la salud en un país es el índice de mortalidad infantil. La misma ha presentado un fuerte descenso desde la crisis de la convertibilidad, justamente los momentos de crisis constituyen momentos de deterioro de esta variable (Romero y Szwarcwald, 2000). En este sentido se destaca la importancia de un contexto económico favorable.

En efecto, entre 2003 y 2013 la mortalidad infantil descendió un 34,5%, pasando de 16,5 a 10,8 muertes antes del primer año de vida por cada mil nacidos vivos. Al impacto macroeconómico deben sumarse los aportes del Plan Nacer. El CEDLAS (2014) a partir de un estudio econométrico destaca que este programa tuvo un efecto significativo en la reducción de la mortalidad infantil

---

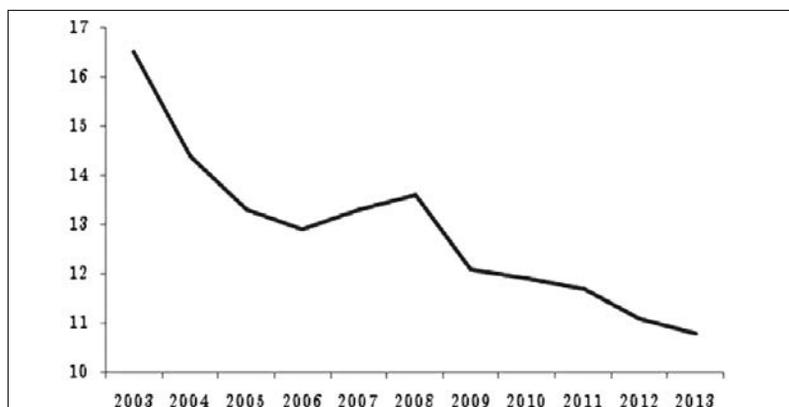
<sup>16</sup> <http://www.ebicentenario.org.ar/resultados.php>

<sup>17</sup> OMS determinantes de la Salud

a partir de la mejora del acceso a los servicios de la salud y calidad de las prestaciones. El plan se comenzó a aplicar en 2005 en las regiones del norte del país y se extendió al resto para 2007. El mismo fue ampliando sus prestaciones con el tiempo, en 2010 incorporó la atención integral de cardiopatías congénitas y en 2012 se extendió la población objetivo hacia individuos de entre seis y nueve años y adolescentes, hasta que en 2014 el programa se integró al Plan Sumar.

La reducción de la mortalidad en los rangos de 1 a 4 años y de 5 a 14 años fue menor debido al bajo punto de partida. Actualmente la tasa de mortalidad en estos rangos etarios es de 0,5 y 0,2 cada 1.000 habitantes de cada grupo.

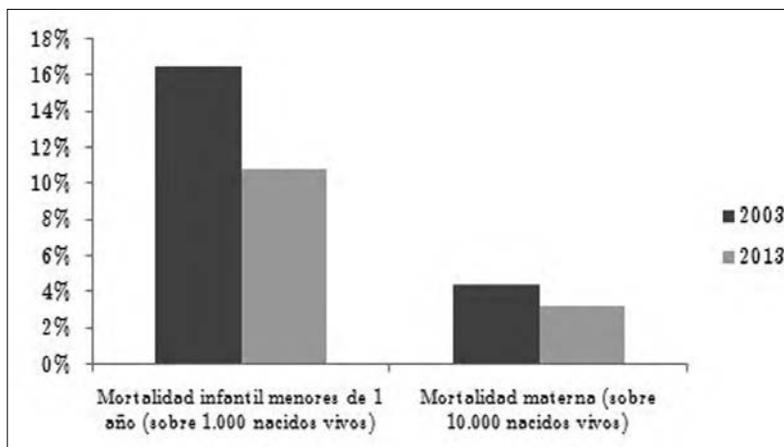
Gráfico 7. Mortalidad Infantil (menores de 1 año) cada 1000 nacidos vivos en Argentina entre 2003 y 2013.



Fuente: Ministerio de Salud, Estadísticas Vitales. Información básica (2003-2013).

Otra variable complementaria que se redujo en estos años fue la mortalidad materna, entendiendo la misma como la muerte de una mujer durante su embarazo, parto, o dentro de los 42 días después de su terminación (OMS, 2014). Cabe destacar que desde 2009 se desarrolló el Plan Estratégico para la Reducción de la Mortalidad Materna e infantil. El mismo se centra en detectar las principales causas de muerte materno-infantil para actuar sobre ellas. El programa se propuso reducir la mortalidad materna de 5,5 cada 10.000 nacidos vivos a 3,3 (Ministerio de Salud, 2010), meta que fue superada en 2013 según los datos del Ministerio de Salud (3,2/10.000).

Gráfico 8. Mortalidad Infantil y Mortalidad Materna en Argentina entre 2003-2013.

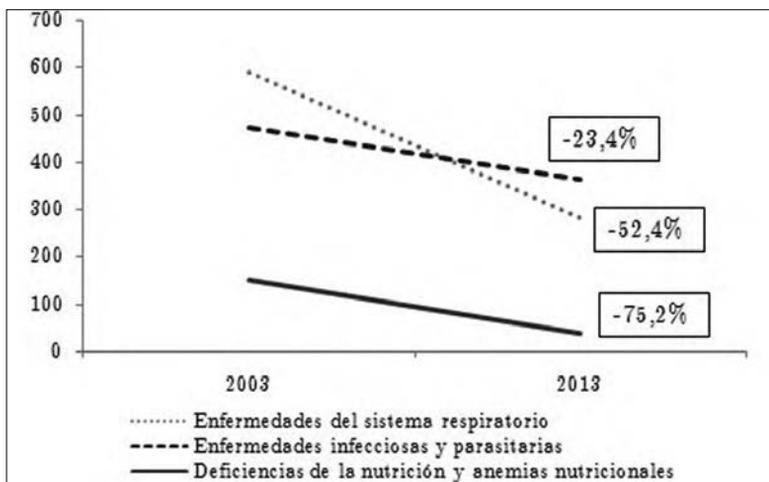


Fuente: Ministerio de Salud, Estadísticas Vitales. Información básica (2002-2013).

Para medir el estado de la población en general y la niñez en particular además de analizar la mortalidad resulta de interés estudiar las causas de las defunciones. En Argentina entre 2003 y 2013 se redujeron significativamente un conjunto de enfermedades tales como las infecciosas y parasitarias (-34,5%); las asociadas a deficiencias en la nutrición y anemias nutricionales (-78,8%) y las enfermedades del sistema respiratorio (-36,3%). Este tipo de enfermedades se asocian al contexto socio-económico. Las respiratorias, infecciosas y parasitarias se vinculan especialmente con las condiciones de vivienda e higiene mientras que las nutricionales responden al acceso a una buena alimentación. En este plano la reducción de los tres grupos de enfermedades responde parcialmente a la mejora económica nacional.

A su vez para cada conjunto debe añadirse al menos una política específica. En el caso de las relacionadas a deficiencias nutricionales se destaca el Plan de Soberanía Alimentaria impulsado en 2003 desde el Ministerio de Desarrollo Social. En lo que respecta a las infecciosas parasitarias el Plan Nacional de Desparasitación Masiva lanzado en 2006 hizo foco en esta causa. Por último, la baja de muertes por enfermedades respiratorias fue favorecida por la incorporación al calendario de Vacunación Obligatoria de la vacuna del Neumococo para menores de doce años a partir de 2012 de manera gratuita y se garantizó el acceso gratuito a la vacuna contra la Gripe.

Gráfico 9. Causas de defunción de menores de 24 años por enfermedades seleccionadas para Argentina entre 2003-2013 (cantidad de casos).



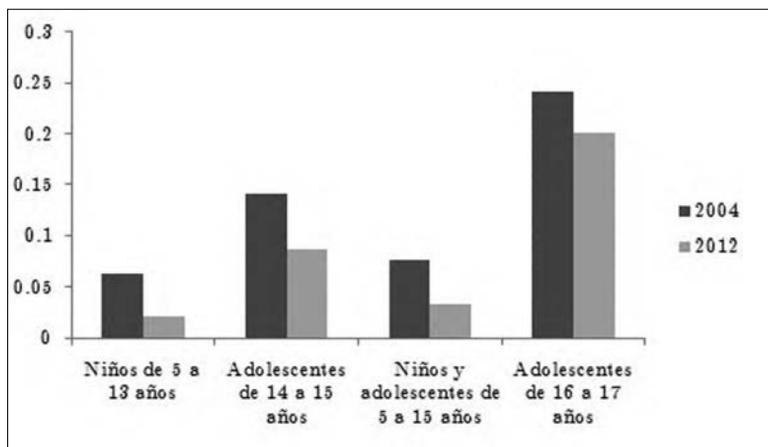
Fuente: Ministerio de Salud, Estadísticas Vitales. Información básica (2002-2013).

## Indicadores para el trabajo infantil

Como se señaló en el marco teórico, una de las principales consecuencias de la pobreza en los niños y niñas es la propagación del trabajo infantil. Al mismo tiempo, el trabajo infantil potencia las posibilidades de los niños y niñas en situación de pobreza de mantenerse en esa situación ya que limita fuertemente su pleno desarrollo (OIT, 2007).

En línea con este razonamiento se registró una elevada reducción del trabajo infantil durante la última década en paralelo a la reducción de la pobreza. Según datos del Ministerio de trabajo en 2004 un 6% de niñas y niños de entre 5 y 13 años realizaban actividades económicas, en tanto en 2012 esa proporción se redujo a la tercera parte (2%). En cuanto a los adolescentes también se vislumbra un descenso significativo, de 14% a 9%. Menos marcado fue el descenso en jóvenes de 16 y 17 años, donde la participación se redujo de 24% a 20%.

Gráfico 10. Evolución de la tasa de actividad económica de niños y niñas entre 5 a 17 años en Argentina entre 2004-2012.



Fuente: Ministerio de Trabajo (2014).

Siguiendo la misma fuente, el trabajo infantil se concentra en mayor medida en varones que en mujeres. Asimismo, de los individuos de entre 5 y 13 años que efectúan actividades económicas se contabiliza que un 98% asiste al colegio, similar al ratio de quienes no trabajan (98,7%). En cambio, en adolescentes de 14 a 17 la brecha se amplía, quienes trabajan reportan una asistencia del 81,3%, muy por debajo del 95,4% observado en quienes no realizan tareas laborales.

En el descenso del trabajo infantil se destacó especialmente la evolución macroeconómica al reducir la pobreza significativamente. A su vez, debe agregarse el rol de las políticas públicas ya que desde 2006 se emprendió el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil con la conjunción de varios ministerios bajo la lógica de que “la inestabilidad y la insuficiencia de políticas públicas efectivas para revertir los procesos de pauperización no sólo priva a las niñas y los niños de sus derechos, sino que perpetúa la reproducción de la pobreza en una escalada difícil de detener” Ministerio de Trabajo (2006, pp. 8).

### **Indicadores para vivienda, hábitat y acceso a servicios sanitarios**

A fines de completar la aproximación a la evolución del bienestar de la infancia se deben incluir otras categorías que hacen a las necesidades básicas de una población. Según Feres y Mancero (2001) a los ítems desarrollados ante-

riormente se le debe añadir el estudio de la calidad de la vivienda, el acceso a servicios sanitarios y la disponibilidad de agua potable.

Para ello emplearemos la metodología propuesta por Feres y Mancero (2001) y relevaremos la información estadística de la Encuesta Permanente de Hogares elaborada por el INDEC con datos de 2003 a 2013.

Para que una vivienda cumpla con las condiciones mínimas de habitabilidad debe ofrecerles a los habitantes protección contra diversos factores ambientales y privacidad y comodidad para llevar adelante actividades biológicas y sociales. Para medir la calidad del hogar una de las variables más utilizadas es hacinamiento. El mismo suele ser medido a partir de la densidad de personas por cuarto, y el umbral crítico se estipula en más de tres personas por habitación.

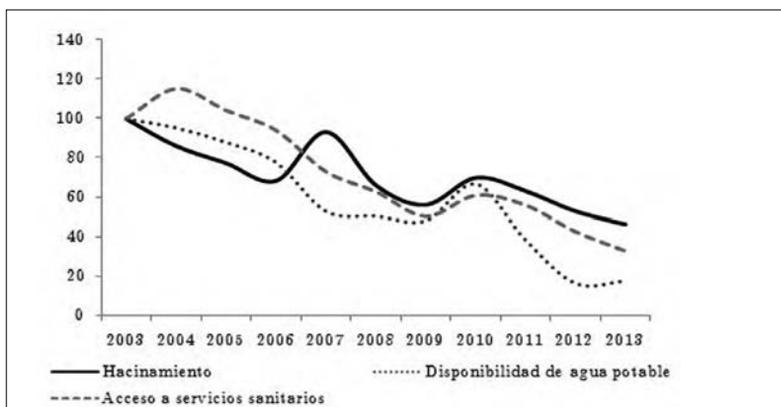
Nuestras estimaciones sugieren que la cantidad de niñas y niños en condiciones de hacinamiento se redujo entre 2003 y 2013 un 53,9%.

El acceso a los servicios sanitarios no está relacionado con necesidades específicas sino que su función principal es brindar un nivel básico de salud a los habitantes de una vivienda al evitar la contaminación provocada por los desechos de los mismos. La ausencia de un sistema adecuado de evacuación de excretas contribuye a aumentar la mortalidad infantil.

Con el objetivo de medir esta variable se catalogó como vivienda deficiente en materia de acceso a los servicios sanitarios a aquellas que no tienen baño ni letrina, el baño o letrina está afuera del terreno o el desagüe del baño es a excavación a tierra. La evolución de este indicador durante la última década fue sumamente positiva, registrándose una reducción de 67,2%.

Por último, la disponibilidad de agua potable es relevante para satisfacer las necesidades de alimentación e higiene. Para medir la misma es preciso contemplar tanto la fuente de origen del agua como la forma en que es suministrada, ya que el líquido puede deteriorarse en el traslado. Se consideran como carencias críticas el abastecimiento por cañería fuera del terreno o a más de 100 metros y aquel suministro cuyo origen sea clasificado como “otro”. En estos años estimamos a partir de la EPH que la carencia de agua potable se retrajo cerca de un 80%. Es importante remarcar que por problemas de representatividad típicos de la EPH para medir indicadores de NBI, es posible que los datos referidos a la reducción en la población de niñas, niños y adolescentes que no poseen acceso a agua de calidad se encuentre sobre-estimada. No obstante, la comparación inter-censal 2001-2010, indica que la proporción de personas que no tienen acceso a agua de calidad (para el total del país) se redujo un 45%.

Gráfico 11. Calidad de vivienda y acceso a servicios sanitarios en Argentina entre 2003 y 2013 (Base: 2003=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Otra cuestión sobre la cual está avanzando el Ministerio de Desarrollo Social es en la medición de las condiciones ambientales en las que viven los niños y las niñas. Para ello, en la ECOVNA se clasificaron los hogares en los que habitan según las condiciones sean Favorables o Menos Favorables. Esta última está determinada por la cercanía de basurales permanentes, fábricas contaminantes, zonas inundables, plantas de energía o áreas de derrumbe. El informe muestra que la Ciudad de Buenos Aires es la región con más hogares en situación favorable (86,7%), mientras que el Gran Buenos Aires posee la mayor cantidad de hogares en condiciones menos favorables, sobre todo por la presencia de zonas inundables (19,4%).

Tabla 5. Hogares urbanos con niñas, niños y/o adolescentes por condiciones ambientales desagregadas según región.

Región	Condiciones ambientales					
	Favorables (no presenta ninguno de los aspectos analizados)	Menos favorables				
		Áreas con terrenos o calles inundables	Basural permanente	Fábricas contaminantes	Planta de energía	Área de derrumbes
CABA	86,7	10,2	1,9	0,8	0,3	2,4
GBA	63,7	19,4	15,1	9,8	2,1	0,6

Buenos Aires Interior	78,3	12,0	8,2	7,6	4,5	0,2
Centro	76,5	14,4	4,4	5,9	2,2	0,5
Cuyo	86,1	4,9	6,2	4,9	0,3	0,3
NEA	77,5	13,4	7,4	4,4	1,9	0,7
NOA	68,9	17,0	12,1	5,2	1,1	1,5
Patagonia Norte	83,6	9,4	4,7	4,3	0,9	1,1
Patagonia Sur	77,9	12,0	6,3	4,3	1,3	2,5
Total	74,1	14,4	9,1	6,4	1,9	0,8

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2013). ECOVNA.

## Indicadores de Bienestar

A partir del relevamiento de indicadores oficiales y privados hemos analizado la evolución de algunas de las diversas dimensiones que componen el bienestar de la niñez. A continuación presentaremos la evolución de los principales indicadores de bienestar enfocados exclusivamente a los niños, niñas y adolescentes. Entendiendo que los mismos no captan toda la multiplicidad de factores que hacen al bienestar pero son utilizados frecuentemente por la literatura realizaremos una aproximación al:

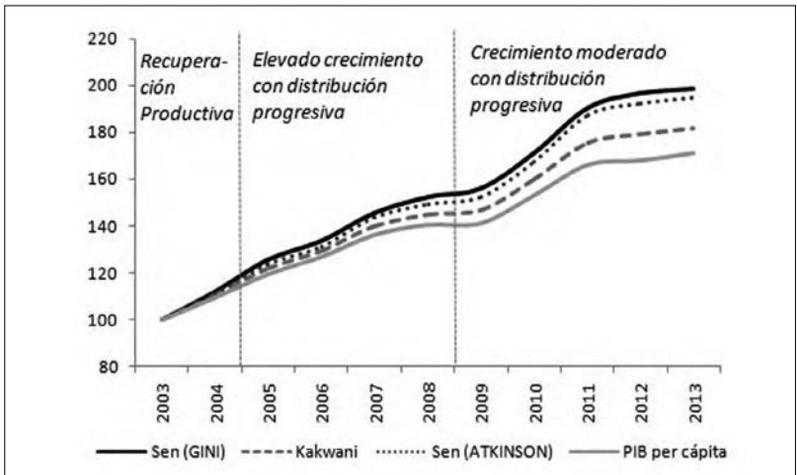
- 1) PBI per cápita
- 2) Índice de Sen ajustado por Gini:  $PBI \text{ per cápita} * (1 - \text{Coef. GINI})$
- 3) Índice de Kakwani:  $PBI \text{ per cápita} / (1 + \text{Coef. Gini})$
- 4) Índice de Sen ajustado por Atkinson:  $PBI \text{ per cápita} * (1 - \text{Coef. Atkinson})$

Para elaborarlos aplicamos la metodología propuesta por Panigo, Di Giovambattista y Gallo (2014) pero enfocamos los resultados exclusivamente en el rango etario de 0 a 24 años.

Los resultados señalan un notable crecimiento para los tres casos. El más destacado fue el Índice de Sen calculado con Gini que presentó una suba de 93,2%. En tanto, los Índices de Kakwani y Sen calculado con Atkinson registraron alzas de 76,6% y 89,4%. Lógicamente la menor suba se registró en el PBI per cápita (66,2%) ya que no contempla los efectos positivos de la distribución del ingreso sobre el bienestar.

En los tres últimos indicadores se notó el mismo comportamiento en cuanto a la evolución del bienestar en el tiempo. Los dos periodos de mayor crecimiento fueron el de Recuperación Productiva (2003-2004) y el de Crecimiento Moderado con Distribución (2009-2013), especialmente este último. En la primera etapa la recuperación de la crisis y la inclusión de sectores de la población que habían sido excluidos durante la convertibilidad permitieron que partiendo de un punto de partida dramático en términos socioeconómicos los índices se incrementen sustancialmente. El segundo periodo sostuvo el crecimiento del bienestar solventado en el dinamismo macroeconómico aunque a una tasa menor. El mayor incremento de los indicadores se registró en el tercer periodo. Si bien durante la crisis financiera internacional la evolución ascendente del bienestar se estabiliza, a la salida de la crisis se da un gran salto adelante producto de la aplicación de políticas públicas de gran impacto como la Asignación Universal por Hijo.

Gráfico 12. Indicadores de Bienestar de la Infancia en Argentina entre 2003 y (Base: 2003=100).



Fuente: Elaboración Propia en base a la EPH-INDEC. Nota: En todos los casos se utilizaron datos del 3er trimestre de cada año.

## Conclusiones

La percepción de la infancia se ha modificado a lo largo del tiempo. En la Edad Media los niños y las niñas eran vistos como “pequeños adultos”, durante los albores del capitalismo simplemente eran engranajes del nuevo modo de producción. Durante siglos los niños y niñas fueron víctimas de abusos y maltratos por parte de la dominación de los adultos. El progreso tecnológico y el crecimiento económico resignificó el rol de los niños en el sistema económico. Un niño sin educación ya no era funcional a la producción, dado que el avance de las fuerzas productivas requería el desarrollo de determinadas capacidades.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX la infancia comenzó a ser estudiada como un colectivo en sí mismo. De esa fecha datan los primeros análisis sociológicos, psicológicos y se consolidan los estudios de la medicina focalizados al grupo etario de menor edad. En este proceso las niñas y los niños empiezan a ser protegidos por el derecho formal, desde las primeras leyes anti trabajo infantil hasta el reconocimiento internacional a partir de la Convención de los Derechos del Niño en 1989.

No obstante ello, el cumplimiento de los derechos del niño dista de ser ideal. En este sentido la dimensión económica vuelve a cobrar relevancia pero desde otro punto de vista. Las desigualdades inherentes al capitalismo fueron acentuadas con la imposición del neoliberalismo a partir de la década del '70 y con ella las miserias que acosan a la infancia. Si bien aún no es posible decir que este modo de producción haya sido superado en el mundo, desde el nuevo milenio Argentina y los países de la región iniciaron un proceso de reducción de la desigualdad. Esto se dio con mayor intensidad en el Mercosur, donde los países tendieron a adoptar políticas proteccionistas y de estímulo a la demanda interna, que en las naciones integrantes de la Alianza para el Pacífico, cuyos esquemas macroeconómicos se caracterizaron por el predominio de la demanda externa y la liberalización de la economía. En los primeros (-12,4%) el descenso de la desigualdad fue prácticamente el doble que en los segundos (-8,7%).

La dinámica de los sistemas económicos, por tanto, constituye un factor fundamental para explicar el bienestar en general, y el de los niños y niñas en particular. Sin embargo, es preciso desentrañar las dimensiones que constituyen al bienestar. Durante la mayor parte del siglo XX, la escuela económica dominante promulgó que un mecanismo para medir esta variable era el PBI per cápita. Esta visión implicaba una simplificación, no exenta de intencionalidad política, en la cual quedaban de lado aspectos esenciales como la equidad

y otras dimensiones que hemos desarrollado a lo largo del capítulo como el acceso a la salud y la educación o el derecho a la vivienda digna.

En Argentina, las transformaciones macroeconómicas sufridas en las últimas décadas dan cuenta del vínculo entre economía y bienestar de la niñez. Nuestro país fue uno de los mejores alumnos del neoliberalismo, tal como remarcó el FMI durante la década del '90. El modelo de valorización financiera llevado a cabo en ese periodo configuró un escenario de brutal deterioro de los indicadores sociales y de las condiciones de vida de la niñez. La fuerte apreciación cambiaria combinada con la apertura comercial implicó la destrucción parcial del entramado productivo local dando lugar a un significativo incremento del desempleo. Asimismo, la consolidación de un "ejército industrial de reserva" sumado a la flexibilización de las leyes que regulaban la relación salarial dieron paso a la aparición de trabajadores pobres, aquellos cuyo sueldo no alcanza para cubrir la canasta básica alimentaria. A aquellos segmentos de la población la seguridad social ya no llegaba.

El esquema de la convertibilidad engendraba el germen de su propia destrucción ya que para sostener los crecientes déficits comerciales que acarreaaba requería el ingreso de un creciente flujo de capitales, que a su vez generaban nuevas erogaciones de divisas en conceptos de utilidades e intereses. La crisis se demoró 10 años en explotar, pero la magnitud que cobró cuando en enero de 2002 se abandonó el 1 a 1 es un golpe que quedará para siempre en la memoria argentina. Un cuarto de la población desocupada, la mitad en la pobreza, un quinto en la indigencia. El impacto en la niñez fue insoslayable, mientras crecían las muertes por enfermedades vinculadas a la pobreza como infecciones, enfermedades respiratorias se multiplicaron o a causa de la propia desnutrición. Al mismo tiempo se incrementó el trabajo infantil y se deterioró la calidad del hogar de las niñas, los niños y los adolescentes tanto en términos objetivos (calidad de las viviendas) como subjetivos (estado anímico de la familia o persona a cargo).

Desde este punto de partida emerge en 2003 el Nuevo Modelo de Desarrollo. A partir de los peores indicadores sociales de la historia se inicia una fase de crecimiento inédita en la historia argentina. La misma se puede dividir en tres etapas: (i) Recuperación Productiva (2003-2004), (ii) Elevado Crecimiento con Distribución Progresiva (2005-2008) y (iii) Crecimiento Moderado con Distribución Progresiva (2009-2014). Como característica común a los distintos periodos se puede reconocer la reducción de la desigualdad. En el primer momento este descenso estuvo asociado fundamentalmente al crecimiento macroeconómico asociado al consumo de bienes suntuarios mientras que

el consumo de las clases populares se mantuvo deprimido. Es en el segundo periodo cuando a partir de la reapertura de las negociaciones colectivas de trabajo, el aumento de las retenciones a las exportaciones para abaratar los costos de los alimentos y la inclusión jubilatoria que el crecimiento comienza a ser impulsado por la demanda dando lugar a un círculo virtuoso entre crecimiento e ingresos. En tanto, el tercer periodo estuvo signado por la crisis económica internacional y la reaparición de restricciones en el sector externo. Como consecuencia la expansión de la actividad se desaceleró significativamente. No obstante, la desigualdad se redujo incluso más que en los dos periodos anteriores producto de la aplicación de políticas públicas de gran impacto.

De esta manera, la mejora del bienestar de la infancia en Argentina estuvo asociada al crecimiento económico y al tipo de crecimiento. Las políticas públicas orientadas a fortalecer el proceso de expansión de la actividad contribuían a la vez a elevar el piso de ingresos. Es así como una serie de políticas tales como el Plan Familias, la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo, el Plan Progresar además de incrementar el bienestar de niñas, niños, adolescentes y jóvenes por sus efectos directos contribuyen a dinamizar la economía.

Al analizar la evolución de los diversos indicadores que hacen al bienestar de niñas, niños y adolescentes se observa el impacto tanto del crecimiento económico como de las políticas públicas. Entre 2003 y 2013 la tasa de mortalidad infantil se retrajo un 34,5%, existe consenso en la literatura de que esta variable se asocia al crecimiento de la economía ya que a mayores ingresos mejoran las posibilidades de acceder a la atención sanitaria. Sin embargo, la reducción de este índice hubiera sido menor si no fuera por los efectos del Plan Nacer, el cual implicó un gasto directo en la atención a mujeres embarazadas y niños recién nacidos. El razonamiento análogo se puede encontrar para el caso de defunciones asociadas a enfermedades vinculadas a la pobreza. Por un lado el tipo de expansión de la actividad se dio a través de una reducción de la actividad, pero no debe soslayarse el efecto de planes específicos tales como el Plan de Soberanía Alimentaria impulsado a inicios de 2003, el Plan de Desparasitación Masiva (2005) o la implementación en el calendario de vacunación de determinadas vacunas.

La relación entre macroeconomía y políticas públicas como impulsores del bienestar de la niñez se pueden extender a otras dimensiones. La matrícula de la educación inicial, por ejemplo, se incrementó en la década larga como producto de los efectos macroeconómicos vinculados a las mayores posibilidades de trabajo y traslado de madres y padres, y por el estímulo de las políticas

públicas a través de la formación de Centros de Desarrollo Infantil e implementación de la obligatoriedad de la sala de 5 y de 4. La mejora en la matrícula de la escuela secundaria y el incremento en el tiempo de cursada a partir de 2010 puede ser asimilado a los requisitos de la Asignación Universal por Hijo. A su vez, el rol del Estado fue fundamental para dar un salto en la calidad de la educación que permitió el acceso de niñas y niños a las nuevas tecnologías a partir de la entrega masiva de computadoras.

Un correlato de la mejora en la educación fue la reducción del trabajo infantil. El mismo se asocia al incremento en el piso de ingresos de la familia debido, por un lado, al tipo de crecimiento macroeconómico y, por el otro, a políticas como el Plan de Erradicación del Trabajo Infantil o las diversas políticas de estímulo a la inserción escolar.

Por lo tanto, el rol del Estado en cuanto al bienestar de la infancia fue doble. Por un lado favoreció un modelo inclusivo en términos de distribución del ingreso, por el otro, efectuó diversas políticas públicas orientadas a resolver problemas y crear derechos que el propio modelo económico no podía generar per se.

Al analizar los indicadores de bienestar utilizados por la literatura, ajustados a la población de 0 a 24 años, se observa la misma tendencia a la mejoría que reflejan las diversas dimensiones. Los indicadores de Sen ajustado por Gini (+98,7%), Sen ajustado por Atkinson (+94,9%) y Kakwani (+81,7%) registran crecimientos mayores a los del PBI per cápita (+71,0%) entre 2003 y 2013, debido a que ambos índices además de incluir el crecimiento económico valoran la desigualdad. Al analizar su evolución se distingue nítidamente que durante la última década se alcanzaron los niveles más elevados de bienestar desde que existen registros estadísticos (1974).

La transformación del paradigma de la seguridad social fue determinante en este proceso. En la fase neoliberal, la Argentina reconfiguró su sistema de seguridad social para cambiar el esquema tradicional de reparto por el régimen de capitalización individual. A partir de la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) en 1994, el sistema de seguridad social mantuvo el criterio contributivo del sistema previo, mientras que abandonó la lógica de solidaridad intergeneracional por una individual. A diferencia de la política de los noventa, en la última década la seguridad social se convirtió en una potente herramienta para mejorar la distribución del ingreso. El resultado fue que se pasó de un sistema de privilegios a un sistema de cobertura para los sectores más vulnerables de la sociedad. El nuevo paradigma de la seguridad social potenció los derechos y el bienestar para la población en general y para

los niños y niñas en particular. En este sentido, la orientación de parte de los recursos de la seguridad social a la infancia, que anteriormente se encontraban en manos privadas y se dirigían a la inversión especulativa, tuvo por objeto fortalecer el bienestar presente de los niños y las niñas a la vez que potenciar sus capacidades para la construcción de una sociedad más justa a partir de los conocimientos adquiridos, la mayor estabilidad emocional, la salud mental y física, entre otras dimensiones. Por todo esto, en el próximo capítulo abordaremos específicamente la transformación del paradigma de la seguridad social.

## Referencias bibliográficas

- Alec, F (2007). “El movimiento mundial contra el trabajo infantil”. Informes OIT.
- Ardila, A., Ostrosky-Solis, F., Rosselli, M. y Gomez, C. (2000). “Age related cognitive decline during normal aging: The complex effect of education”. *Archives of Clinical Neuropsychology*, 15, 495-514.
- Aries, P. (1986). “La infancia”, *Revista de Educación*, núm. 281, Madrid, pp. 5- 17, p. 10.
- Aries, P. (1965), “*Centuries of Childhood: A Social History of Family Life*”.
- Vintage. Arrow, K. J. (1972). “Gifts and exchanges”, *Philosophy y Public Affairs*, 343-362.
- Banco Mundial (2013). “Report Finds 400 Million Children Living in Extreme Poverty”. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/10/report-finds-400-million-children-living-extreme-poverty>.
- Banco Mundial (2014). *Ending Poverty and Sharing Prosperity, Global Monitoring Report 2014/2015*.
- Batista, M. A., Celso, V. E., y Usubiaga, G. G. (2007). *Tecnologías de la información y la comunicación en la escuela: trazos, claves y oportunidades para su integración pedagógica*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1986). “The forms of capital”, *Cultural theory: An anthology*, pp. 81-93, 2011.
- Brezis, E. y Young, W. (2003). “The new views on demographic transition: a reassessment of Malthus’s and Marx’s approach to population”, *Euro. J. History of Economic Thought*, 10:1, pp. 25-45.
- Brooks-Gunn, J. y Duncan, G. (1997). “The effects of poverty on children”. *The Future of children*.
- Brunner, J. J. (2003). “La educación al encuentro de las nuevas tecnologías”, en J. J. Brunner y J. C. Tedesco (editores), *Las nuevas tecnologías y el futuro de la educación*.

- IIPPE, UNESCO, Septiembre Grupo Editor, Buenos Aires.
- Casas, F. y Bello, A. [Coord.] (2012). “Calidad de Vida y Bienestar Infantil Subjetivo en España. ¿Qué afecta al bienestar de niños y niñas españoles de 1o de ESO? UNICEF, España, Madrid.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós.
- CEPAL y UNICEF (2006). “Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia”, Documentos de difusión, Buenos Aires.
- CEPAL (2013). “Panorama social en América Latina” (LC/G.2580), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/UNICEF (2010). “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe” (LC/R.2168), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Asúa, M. (2012). “La pediatría como disciplina cultural y social”, Archivos Argentinos de Pediatría
- DeMause, L. E. (1974). *The history of childhood*. Psychohistory Press.
- Dickens, C. (2008 [1837]). *Oliver Twist*. Editorial Alianza.
- Diener, E. (2006). “Guidelines for National Indicators of Subjective Well-Being and Ill-Being”, Applied Research in Quality of Life, 1.
- Dupuy, J. P. (1992). *El Sacrificio y la Envidia. El Liberalismo Frente a la Justicia Social*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- Durkheim, E. (1975 [1924]). *Educación y Sociología*. Popular. Madrid. 1975
- Erazo Caicedo, E. (2009). “De la construcción histórica de la condición juvenil a su transformación contemporánea”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*.
- Feres, J. C., y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. CEPAL.
- Filgueira, C. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. Seminario Internacional: Las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social Santiago de Chile, 20, 21.
- García-Viniegras C. R. V. y González Benítez, I. (2000). “La categoría bienestar psicológico: Su relación con otras categorías sociales”, *Revista cubana de medicina general integral*, 16(6), 586-592.
- Goldman, L., Eskenazi, B., Bradman, A., y Jewell, N. P. (2004). “Risk behaviors for pesticide exposure among pregnant women living in farmworker households in Salinas, California.”, *American journal of industrial medicine*, 45(6), 491-499.
- Gómez-Pérez, E., y Ostrosky-Solís, F. (2006). Attention and memory evaluation across

- the life span: Heterogeneous effects of age and education. *Journal of Clinical and Experimental Neuropsychology*, 28(4), 477-494.
- Honeyman, K. (2013). *Child workers in England, 1780–1820: parish apprentices and the making of the early industrial labour force*. Ashgate Publishing, Ltd..
- Inglehart, R.(1971). “The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies”, *American Political Science Review*, 65(4), 991–1017
- Kakwani, N. y Son, H. (2008). “Medidas de desigualdad y pobreza con implicaciones para el bienestar”, en *Serie sobre sector público, buen gobierno, y responsabilidad y rendición de cuentas. Análisis del gasto público*, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I., (2015), *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*, Editorial Biblos.
- Krugman, P. (1994). “Past and prospective causes of high unemployment”. *Economic Review-Federal Reserve Bank of Kansas City*, 79, 23-23.
- Lawn, J. E., Cousens, S., Zupan, J., y Lancet Neonatal Survival Steering Team (2005). “4 million neonatal deaths: when? Where? Why?”, *The Lancet*, 365 (9462), 891-900.
- Marx, K. (2005 [1873]). *El Capital. Crítica de la economía política*, tomo I, vol. 1. México, Siglo XXI Editores.
- McLanahan, S. (1985). “Family structure and the reproduction of poverty”, *American journal of Sociology*, 873-901.
- Milanovic, B. (2007). “Globalization and inequality”. En Held D. y Kaya A. (eds.), *Global inequalities*, (pp. 26-49). Cambridge: Polity Press.
- Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF (2013). Encuesta sobre condiciones de vida, niñez y adolescencia (ECOVNA).
- Ministerio de Educación (2003-2013). “Anuario Estadístico Educativo”.Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
- Ministerio de Salud (2005). Programa Nacional de Desparasitación Masiva.
- Ministerio de Salud (2002-2013). “Estadísticas Vitales. Información básica”.Dirección de Estadísticas e información de la salud.
- Ministerio de Trabajo (2006). Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.
- Ministerio de Trabajo (2014). “Situación del trabajo infantil en el total urbano nacional. Informe de resultados del Módulo de Actividades de niños, niñas y adolescentes”. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales – OTIA.
- Muñoz, L. G. (2006). “La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada

- distinta”. *Política y sociedad*, 43(1), 9-26.
- Mustard, J. (2009), “Early human development– equityfromthestart – LatinAmerica”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7(2), 639-680.
- Myers, R. (1992). *The twelve who survive: Strengthening programmes of early childhood development in the third world*, London: Routledge.
- Myers, R. (2000). “Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro” *Revista Iberoamericana de Educación*, (22), 17-40.
- Nussbaum, M. C. (1997). “Flawed Foundations: The Philosophical Critique of (A Particular Type of) Economics” *The University of Chicago Law Review*, vol. 64 pp. 1197-1214.
- Oficina Internacional del Trabajo / OIT (2013). “Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012”. Programa Internacional para la erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- Organización Mundial de la Salud / OMS (2014). “Estadísticas sanitarias mundiales 2014”. NLM classification: WA 900.1
- Ostrosky-Solís, F, Gómez, M. E., Matute, E., Rosselli, M., Ardila, A., y Pineda, D. (2003). *Neuropsi, Atención y Memoria 6 a 85 años*, Mexico: American Book Store.
- Papalia, D. E., Olds, S. W., y Feldman, R. D. (1992). *Human Development*, McGraw-Hill Publishers.
- Pavez Soto, I. (2012). “Sociología de la infancia”. *Revista de Sociología*.
- Perez Sanchez, C. (2004). “La construcción social de la infancia, apuntes desde la sociología”. *Tempora*.
- Phillips, D. A., y Shonkoff, J. P. (Eds.). (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. National Academies Press.
- Piaget, J. (1983 [1964]). *Seis estudios de psicología*, Barcelona. Ariel.
- Piaget, J. y Inhelder, B. (2008 [1920]). *Psicología del niño*. Morata. Madrid.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pollard, E. y Lee, P. (2003). “Child Well-Being: A Systematic Review of the Literature”, *Social Indicators Research*, Vol. 61, pp. 59-78.
- Pollock, L. (1983). *Forgotten children. Parent-Child relations from 1500 to 1900*, Cambridge University Press.
- Qvortrup, J. (1987). “Introduction to sociology of childhood”, *International Journal of Sociology of Sociology*.
- Rees G., Goswami H. y Bradshaw J. (2010). “Developing an index of children’s subjective well-being in England. *The Children’s Society*. London.

- Reynolds, P. (2006). “Refractions of children’s rights in development practice: A view from anthropology introduction” *Childhood*, 13(3), 291–302.
- Romero, D. E., ySzwarcwald, C. L. (2000). “Crisis económica y mortalidad infantil en Latinoamérica desde los años ochenta” *Cad. Saúde Pública*, 16(3), 799-814.
- Rossel, C. (2013). “Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N°176 (LC/L.3574), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sen, A. (1979). “Issues in the Measurement of Poverty”, *The Scandinavian Journal of Economics*, 81 (2).
- Sen, A. (1984). “Capability and Well-Being”, *Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo*, pp. 269.
- Sen, A. (1997). “From Income Inequality to Economic Inequality”, *Southern Economic Journal*, 64 (2).
- Sen, A. (1999a). *Development as freedom*, Oxford University Press.
- Sen, A. (1999b). “Investing in early childhood: Its role in development”, In *Annual Meeting of the Inter-American Development Bank and the Inter-American Investment Corporation*.
- Sumner, L. W. (1995). “The Subjectivity of Welfare”, *Ethics*, 105 (4), 764-790.
- Sunkel, G. y Trucco, D. (2010). “Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina: riesgos y oportunidades”, *División de Desarrollo Social*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Thurow, L. C. (1972). *Education and Economic Equality*.PublicInterest.
- UNICEF (2014). El estado mundial de la infancia de 2014 en cifras. Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez. Todos los niños y niñas cuentan.
- UNICEF (2014). El Estado Mundial de la Infancia de 2014 en cifras. Todos los niños y niñas cuentan. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Weikart, R. (1994). *Marx, Engels, and the Abolition of the Family. History of European ideas*, 18(5), 657-672.
- Yoguel, G. (2000). “El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: Los principales cambios en la estructura industrial argentina entre los ‘70 y los ‘90”, en Kosacoff, B (ed.), *El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL, Buenos Aires.

## Anexo: Relevamiento de las principales políticas públicas orientadas a la infancia

Tabla 6.- Principales políticas públicas destinadas a la infancia.

Periodo	Año	Política	Organismo	Descripción
Recuperación Productiva	2002	Plan Remediar	Ministerio de Salud	Asegura la provisión de medicamentos a la población con cobertura pública. El programa abarca el 85% de las patologías de primer nivel.
Recuperación Productiva	2003	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	Ministerio de Desarrollo Social	Destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza.
Recuperación Productiva	2003	Programa Nacional de Alfabetización	Ministerio de Educación	Orientado a jóvenes mayores de 15 años y adultos con el propósito de erradicar en analfabetismo.
Recuperación Productiva	2003	Tren de Desarrollo Social y Sanitario	Ministerios de Desarrollo Social y Educación	Atención primaria y promoción de la salud mediante un servicio médico a bordo, especializado en clínica, pediatría, ginecología, oftalmología, odontología, bioquímica, radiología y enfermería, entre otros; mediante un abordaje territorial integral.
Recuperación Productiva	2004	Plan Nacer	Ministerio de Salud	Incluye la financiación de prestaciones médicas a las mujeres embarazadas y niños hasta 6 años en condiciones de pobreza.
Recuperación Productiva	2004	Plan Nacional de Desparasitación Masiva	Ministerio de Salud	Destinado a eliminar la parasitosis, en particular la geohelminitosis.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2005	Ley N° 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes	Congreso de la Nación	Le brindó status legal a los derechos del niño
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2005	Ley de Financiamiento Educativo	Congreso de la Nación	Estableció el incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del gobierno nacional y las distintas jurisdicciones hasta alcanzar el 6% del PBI.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2005	Programa Más Escuelas	Ministerio de Planificación	Construcción de 2.250 escuelas para 2015.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2005	Plan Nacional Familias	Ministerio de Desarrollo Social	Incrementaba el ingreso derivado del Jefes y Jefas con el compromiso de certificar de manera periódica la salud de los niños, niñas y adolescentes que estén a su cargo y permanezcan en la escuela.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2006	Plan FINES	Ministerios de Desarrollo Social y Educación	Destinado a la finalización de la escuela primaria y secundaria de jóvenes mayores de 18 años resignificando el diseño de la propuesta educativa.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2006	Programa Nacional de Educación Sexual Integral	Ministerio de Educación	Incorpora la educación sexual integral dentro de la educación de todas las escuelas del país.

Elevado crecimiento con distribución progresiva	2006	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	Ministerio de Trabajo	Orientado a los niños y niñas que realicen trabajo infantil, a fines de eliminar esta actividad a partir de la detección, educación y supervisión.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2006	Programa Nacional Primeros Años	Mesa Interministerial	Coordinación de las políticas destinadas a la infancia de los distintos ministerios.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2007	Ley 26.233 Centros de Desarrollo Infantil	Congreso de la Nación	Promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil para niños y niñas de hasta 4 años de edad.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2008	Programa Nacional de Orquestas y Coros	Ministerio de Educación	Incluye la capacitación y la financiación de orquestas y coros en las escuelas públicas.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2008	Canal Encuentro	Ministerio de Educación	Este canal público busca contribuir a la calidad educativa a partir de contenidos televisivos, ofreciendo herramientas innovadoras para facilitar y mejorar los procesos de enseñanza.
Elevado crecimiento con distribución progresiva	2008	Plan Nacional de Deporte	Ministerio de Desarrollo Social	Tiene como objetivo promover prácticas saludables, que fomentan valores para el desarrollo integral de las personas.
Crecimiento moderado con distribución progresiva	2009	Programa Nacional para Adolescentes "Nuestro Lugar"	Ministerio de Desarrollo Social	Concurso que busca promover la inclusión y la participación de los y las adolescentes de entre 14 y 18 años a través de la creación, el diseño y la ejecución de proyectos que sean de su interés.
Crecimiento moderado con distribución progresiva	2010	Conectar Igualdad	ANSES	Tiene el objetivo de entregar una netbook a todos los estudiantes y docentes de las escuelas públicas secundarias, de educación especial, y de los institutos de formación docente.
Crecimiento moderado con distribución progresiva	2010	Asignación Universal por Hijo	ANSES	Implica un beneficio económico para aquellos niños menores de 18 años cuyos padres se encuentren desocupados, sean trabajadores informales o cuenten con un salario menor al SMVM.
Crecimiento moderado con distribución progresiva	2011	Asignación por Embarazo	ANSES	Transferencia destinada a mujeres embarazadas desde la semana 12 de gestación hasta la 42 (o el nacimiento).
Crecimiento moderado con distribución progresiva	2012	Programa Creciendo Juntos	Ministerios de Desarrollo Social y Educación	Construcción, refaccionamiento y equipamiento de los Centros de Desarrollo Infantil para el cuidado de niños de 0 a 4 años. Se brinda apoyo nutricional, juegos, preparación escolar y fortalecimiento de las familias.
Crecimiento moderado con distribución progresiva	2014	Plan Progresar	ANSES	Apunta a que los jóvenes de entre 18 y 24 años, que actualmente no estudian ni trabajan, están en una situación de informalidad o cobran menos del salario mínimo puedan completar estudios primarios, secundarios, terciarios o universitarios.
Crecimiento moderado con distribución progresiva	2014	Plan SUMAR	Ministerio de Salud	Expande los derechos del plan Nacer a los menores de entre 6 y 19 años.

## Capítulo 2

# La transformación del paradigma de la seguridad social en Argentina

---

Damián Sainz de Aja (UBA)  
Alejandro Vignolo (CITRA-CONICET / UMET)  
Ana P. Di Giovambattista (CITRA-CONICET / UMET)  
Ana Inés Gárriz (CITRA-CONICET/UMET)

### Introducción

En la Argentina se sucedieron, a lo largo de la historia, tres grandes paradigmas de seguridad social. El primero de ellos comienza a gestarse tras la asunción del General Juan Domingo Perón al frente de la secretaría de Trabajo en el año 1943, y se extiende (aunque deteriorándose progresivamente) hasta principios de los 90. Durante este período, todos los subsistemas que históricamente conformaron el sistema de seguridad social en un sentido estricto (previsional, de asignaciones familiares, riesgos del trabajo, desempleo y salud) funcionaron bajo una lógica fuertemente contributiva, donde tanto los beneficios del sistema como su esquema de financiamiento se encontraban fuertemente vinculados al mundo del trabajo (Arceo et. al., 2008).

Gracias a las elevadas tasas de empleo formal que caracterizaban al modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones, el sistema aseguraba una alta tasa de cobertura sobre la población, reservándose ciertos esquemas de carácter no contributivo para la asistencia en materia de seguridad social a aquellos pocos grupos vulnerables que no gozaban de los beneficios asociados al trabajo formal. De este modo, durante esta fase, el acceso a la seguridad social se convierte por primera vez en nuestro país en un *derecho social* (Torre y Pastoriza, 2001).

En cuanto al esquema de financiamiento del sistema, el virtual pleno empleo de la época y la equitativa participación de los asalariados en el ingreso total del país (Agis, Cañete y Panigo, 2013), hacía posible que los propios aportes corrientes de la fuerza laboral pudieran cubrir a la población pasiva del momento: se trataba de que unos trabajadores aseguraran a los otros, con la mediación del Estado en la organización y administración.

Tras el advenimiento del golpe de Estado cívico-militar en 1976, el modo de desarrollo industrialista fue reemplazado por un modelo de crecimiento basado en

la acumulación financiera, que tuvo como correlato un incremento sin precedentes en las tasa de desocupación e informalidad laboral (Basualdo, 2006; Arceo et al. 2008). Como consecuencia, los ingresos del sistema previsional por aportes y contribuciones se redujeron de manera abrupta, generando con ello el consenso social y político necesario para que a comienzos de la década del noventa, el paradigma de seguridad social vigente hasta entonces fuera reemplazado por uno nuevo de claro corte neoliberal, en el cual el acceso a la seguridad social se convirtió en *privilegio* de aquellos pocos que pudieron insertarse en el mercado de trabajo de manera formal (Panigo y Medici, 2013).

El nuevo régimen de capitalización individual adoptado en la Argentina en 1994 –y que creó la figura de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP)– mantuvo la lógica contributiva del sistema, pero abandonó el criterio de solidaridad inter-generacional en el que los trabajadores activos de hoy financian a los pasivos de hoy, para adoptar como norma que fuera el mismo trabajador de hoy el que financiara su pasividad de mañana. De este modo, los aportes personales se convirtieron en ahorros forzosos que rendían un interés, convirtiendo al trabajador en prestamista. Así, el sistema se volvió hiper-contributivo, ya que no sólo era financiado por los propios trabajadores, sino que estos eran responsables de su propia cuenta de capitalización (Panigo, Medici y Dvoskin, 2011).

Con la llegada de Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación en 2003, la instauración del modo de desarrollo productivo con inclusión social vino acompañada por la implementación de un nuevo paradigma de seguridad social (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014). Entre fines de 2004 y principios de 2005 –mediante la Ley 25.994 y el Decreto 1.454/05–, el gobierno nacional lanzó una primera moratoria jubilatoria que permitió a los adultos que estaban en edad de jubilarse pero que no contaban con los aportes suficientes, comenzar a recibir sus haberes y, a la vez, continuar aportando al sistema (dicha moratoria, fue luego reabierta en 2015). Cuatro años después, la Ley 26.425 eliminó el sistema de capitalización individual y devolvió al Estado la administración de todos los fondos de jubilaciones y pensiones, implicando ello un notable aumento de la capacidad estatal para implementar políticas de protección social más profundas. Como se verá con más detalle en el capítulo 3 del presente libro, en noviembre de 2009 (mediante el decreto 1602/09) se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, extendiendo luego el derecho a mujeres embarazadas. A partir de este programa, prácticamente todas las niñas y niños del país pasaron a estar cubiertos por el sistema de seguridad social, ya sea en forma de asignaciones familiares contributivas, deducción del impuesto a las ganancias o la nueva Asignación Universal por Hijo. Finalmente, en el año 2014

-mediante el Decreto 84/14- se creó el Plan Progresar (ver capítulo 4), con el fin de otorgar cobertura a jóvenes de entre 18 y 24 años.

De manera complementaria, desde los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Educación y Salud de la Nación, fueron implementadas una serie de medidas y programas tendientes a reforzar el nuevo paradigma de seguridad social. Entre estas se destacan: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacional Familias, el Programa Argentina Trabaja, el Plan de Abordaje Integral AHÍ, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, entre otras (Britos y Costa, 2008; Panigo y Neffa, 2009; Golbert y Roca, 2010; Murolo, 2010; Neffa y Brown, 2011; Perczyk, Zapata y Kisilevsky, 2011; Golbert, Roca y Lanari, 2012).

En efecto, si durante la década del noventa el acceso a la seguridad social se constituyó en *privilegio* de aquellos trabajadores que pudieron acceder al mercado formal de empleo y sus familias, bajo el nuevo paradigma el acceso a la seguridad social se convierte, nuevamente, en un *derecho generalizado* (Golbert y Roca, 2010; Panigo y Medici, 2013):

A partir de las políticas públicas implementadas desde el 2003, el sistema de seguridad social argentino ha ingresado en un nuevo paradigma. La implementación actual refiere a una forma mixta contributiva-no contributiva, en donde los criterios de legitimación de la seguridad social han cambiado rotundamente. Así como en los años '90 a cada trabajador se lo hacía responsable por su futuro al asignarle una caja individual de capitalización de ahorros, y sólo los hijos de aquellos que tenían un trabajo registrado podían percibir sus asignaciones, a partir de los últimos años ha sido el Estado el que ha tomado la responsabilidad de asegurar el futuro de aquellos grupos excluidos -principalmente niños y adultos mayores- que, si bien financiaban de forma indirecta el sistema, no eran beneficiados por el mismo (Panigo y Médici, 2013 p.133).

No obstante, es importante remarcar la diferencia en torno a la lógica de financiamiento del nuevo paradigma. Bajo el nuevo modelo de seguridad social, los aportes y contribuciones de los trabajadores actuales son insuficientes para cubrir las inversiones que en materia de protección social requiere el sistema, por lo que es necesario obtener financiamiento de recursos tributarios. En base a ello, ciertos autores sostienen que el nuevo paradigma constituye una aproximación a los esquemas universales o Beveridgianos de seguridad social propios de algunas sociedades europeas de post-guerra (Panigo y Medici, 2013).

Sin embargo, el presente capítulo pretende dar cuenta de que el paradigma actual constituye un modelo híbrido que supera la dicotomía Bismarck-Beveridge de los esquemas clásicos de seguridad social, en tanto presenta particularidades no contempladas en los esquemas previos. Para ello, el capítulo se estructura de la siguiente manera. Luego de la introducción, en la sección 2 se presentan los dos paradigmas clásicos de seguridad social que inspiraron los modelos modernos de protección social: el esquema bismarckiano y el beveridgiano. En el siguiente apartado se discute el concepto moderno de seguridad social, a la vez que se expone una caracterización del esquema de seguridad social nacional en tanto paradigma superador de la controversia Bismarck-Beveridge. Seguidamente, en la sección 4, se presenta la evolución histórica de la seguridad social en Argentina, a partir de su periodización en las siguientes etapas: a) el surgimiento de la seguridad social, en el siglo XIX y primeros del siglo siguiente; b) las transformaciones durante el peronismo; c) los retrocesos en el período de inestabilidad política y la reforma estructural del neo-liberalismo; y finalmente d) la contra-reforma del sistema de seguridad social en el modelo de desarrollo productivo con inclusión social; haciendo especial hincapié en las transformaciones acontecidas en esta última etapa. El capítulo concluye con las reflexiones finales y las referencias bibliográficas.

## **Los esquemas clásicos de seguridad social: la controversia Bismarck/Beveridge**

Los primeros antecedentes del concepto de protección social se remiten al siglo XVI, cuando comienzan a funcionar distintas instituciones –e.g. cofradías, iglesias, gremios– abocadas a otorgar beneficios sociales a las poblaciones más vulnerables, fundamentalmente mediante actividades de caridad y asistencialismo (Roca et al., 2012). Posteriormente, tras la sanción de la *New Poor Law* en Inglaterra en 1832 y la Constitución Francesa en 1848, la idea de seguridad social en tanto beneficencia es abandonada, reemplazando tal concepto por el de *derecho a la asistencia social*.

No obstante, no será hasta bien entrado el siglo XIX que el concepto de protección social tomará relevancia. Los orígenes de los sistemas de seguridad social tal como se conocen hoy en día se encuentran íntimamente relacionados con conquistas laborales y sociales, razón por la cual los mismos no pueden dissociarse de la reivindicación, en términos políticos, de la búsqueda de reducción de las desigualdades (Castel, 2004). Thompson (1989) –a través del estudio de los

cambios en los patrones de consumo de los obreros durante los años transcurridos entre 1790 y 1840 en Inglaterra— señalaba que:

En 50 años de la revolución industrial, la participación de la clase obrera en el producto nacional casi había disminuido en relación con la participación en el mismo de las clases propietarias y profesionales. El obrero «medio» permanecía muy cerca del nivel de subsistencia en un momento en que se hallaba rodeado por la evidencia del crecimiento de la riqueza nacional, gran parte de la cual era claramente el producto de su propio trabajo. [...] En términos psicológicos, esto se sentía en gran medida como una disminución de los niveles de vida... (Thompson, 1989 p. 352).

Esta condición de miseria de las clases trabajadoras hizo que los Estados liberales tuviesen que chocar con la resistencia obrera que brotaba del orden social establecido. Los grupos de excluidos comenzaron a organizarse para exigir mejores condiciones de trabajo y salarios acorde con el costo de vida o, en palabras de Offe (1990), para pedirle al Estado que cubriese los riesgos e incertidumbres a los que estaban expuestos los trabajadores y sus familias en la sociedad capitalista (Olmos y Silva, 2011).

A comienzos del siglo XX, ante las demandas crecientes de la clase obrera y sus sindicatos, apoyadas (entre otros) por el reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano y las elites políticas y económicas conservadoras, los Estados liberales no pudieron eludir la implementación de reformas que atendieran a los reclamos condensados en lo que se conoce como la *cuestión social*. De esta manera, comenzó a surgir paulatinamente una nueva forma de orden social conocida como Estado de Bienestar, caracterizado por la aplicación de reformas tendientes a otorgar seguridad social a los trabajadores y a los desamparados (Gárriz, Medici, Panigo y Di Giovambattista, 2012). En el Reino Unido esta etapa se identifica con el desarrollo del Partido Laborista, en Alemania con la implementación en 1911 del código de seguros sociales, y en Estados Unidos con las políticas asistenciales y de regulaciones de las relaciones del trabajo sancionadas durante el gobierno de Roosevelt, como parte del New Deal (Olmos y Silva, 2011). Los incipientes sistemas de protección social típicos del Estado de Bienestar se expandieron en Europa, y para 1920, 22 países de ese continente contaban, por ejemplo, con seguros de enfermedad (Moreno, 2009). Asimismo, durante la misma época, la protección social fue incluida como tópico en los programas de organizaciones internacionales “*como la OIT y la Conferencia Internacional de*

*Uniones Nacionales de Mutualidades y Cajas de Seguro de Enfermedad que inició su andadura en Bruselas en octubre de 1927 y que posteriormente se convirtió en la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)”* (OIT, 2009).

Sin embargo, los sistemas de seguridad social no adquirieron iguales características en todos los países, producto de los distintos niveles de consenso alcanzados en cada país en torno a la  *cuestión social*. De este modo, es posible distinguir dos grandes modelos: el bismarckiano y el universal o beveridgiano (Esping Andersen, 1993). El primero establece una lógica contributiva, donde la integración social se da a través de la pertenencia a una corporación profesional y a un núcleo familiar, producto de que el trabajador es acreedor de derechos y protección que se extienden a su familia. El segundo, por el contrario, constituye un sistema donde la gestión de los riesgos sociales resulta independiente de la participación o no de los individuos en el sistema productivo.

### **El paradigma Bismarckiano**

Los orígenes de este modelo, que constituyen a su vez la primera aproximación a un sistema de seguridad social moderno, se sitúan a fines del siglo XIX en Alemania. En un célebre discurso ante el parlamento germano (Reichstag) el 17 de noviembre de 1881, el entonces Kaiser alemán Guillermo I presentó un conjunto de propuestas que el Canciller Bismarck -ideólogo de las mismas- tiempo después convirtió en leyes tendientes a brindar servicios de cobertura a obreros alemanes contra riesgos de enfermedades, accidentes de trabajo y vejez e invalidez.

La primera de ellas fue la Ley del Seguro de Enfermedad, aprobada el 15 de junio de 1883, en la cual se establecía un seguro obligatorio a la clase trabajadora de tipo contributivo, dependiente en su monto del nivel de ingresos salariales. Dado que las retribuciones laborales percibidas por entonces por la clase proletaria resultaban bajas, la carga era soportada en un tercio por el empleador y en dos tercios por el propio beneficiario. Este seguro otorgaba una cobertura monetaria equivalente al cincuenta por ciento del salario del trabajador ante enfermedad, accidentes o paternidad, y brindaba prestaciones médicas y farmacéuticas por un período de trece semanas.

La segunda ley fue promulgada en 1884 y codificó los seguros ante accidentes de trabajo. Según la norma, los empleadores debían constituir obligatoriamente un seguro contra el riesgo de incapacidad originada por un accidente laboral. De este modo se otorgaba a los trabajadores, ante un accidente laboral permanente,

acceso a un seguro equivalente al sesenta y seis por ciento de su salario, a la vez que se establecía el acceso a distintos niveles de rentas en función del grado de incapacidad provocado por el accidente. Por su parte, en caso de fallecimiento, el beneficio era trasladado a la viuda, percibiendo la misma un ingreso equivalente al veinte por ciento del salario del difunto más un quince por ciento del mismo por cada hijo menor de quince años. En este caso, el régimen era de reparto y la cotización estaba a cargo de los patrones, sin participación de los trabajadores (Nugent, 1997).

Finalmente, en el año 1889 se instauró el primer seguro contra vejez e invalidez, que constituyó una prestación previsional en el primer caso, pues la edad que la determinaba estaba normada. El seguro otorgaba una pensión a los trabajadores de edad superior a los setenta años de acuerdo al nivel de contribuciones realizadas, siendo obligatorio para aquellos asalariados cuyos ingresos eran inferiores a los 2.000 marcos anuales.

De todo ello se desprende que el sistema de seguridad social bismarckiano, luego extendido a gran parte de los países europeos, se caracterizó por su naturaleza reaseguradora, con una lógica enteramente contributiva que ligaba el goce de derechos sociales al mundo de trabajo. Asimismo, dicho sistema legitimaba “*las prestaciones de la seguridad social desde la propia idea clásica de la propiedad*” (Dvoskin, 2013 p. 33), dado que bajo este paradigma el acceso a la seguridad social constituye una potestad del individuo que le es otorgada como contraprestación por haber aportado, durante su vida activa en el mercado laboral, una proporción de su salario para financiar al sistema. En efecto, este modelo de seguridad social se basa en una relación bilateral:

“A cambio de una contribución versada por el asegurado, le es acordada una indemnización en caso de sufrir alguno de los riesgos cubiertos. Además el empleador debe aportar una contribución proporcional a la del asegurado (...). Asimismo, existe una proporcionalidad entre el monto de las cotizaciones versadas y las prestaciones recibidas” (Sánchez Castañeda, 2004 p. 8).

Nótese que el hecho de que el modelo bismarckiano se conciba como una relación bilateral contrasta con la concepción universalista del acceso a la seguridad social, dado que plantea como condición necesaria para acceder a cualquiera de sus beneficios la pertenencia al mercado formal de trabajo. Bajo este paradigma, la protección social constituye un derecho individual y no social; donde tanto el riesgo como la responsabilidad ante las even-

tualidades contempladas están privatizados y como tal, no se reconoce la responsabilidad social del Estado y menos aún se contempla algún principio de solidaridad en el sistema. De este modo, en el sistema de seguridad social bismarckiano se prescinde del Estado en tanto ente sujeto de la obligación de prestación, interviniendo sólo mediante la sanción del marco legal (de naturaleza privada) bajo el cual los sujetos activos y pasivos del seguro social se desenvuelven, y actuando como ente de control. Por el contrario, es el sector privado -a través de organizaciones patronales, asociaciones de profesionales, cooperativas, entre otras- quien tiene a su cargo el diseño e implementación de todos los seguros, bajo un sistema de reparto.

## **El paradigma Beveridgiano**

La depresión del comercio mundial que tuvo lugar tras la Segunda Guerra Mundial sentó las bases para que emergiera en el mundo occidental una nueva concepción del Estado, caracterizado por una fuerte intervención en la economía y la pretensión de bregar en un sentido más amplio por la seguridad social de los individuos, no sólo como mecanismo para hacer frente a las nuevas demandas sociales, sino también por la importancia de los trabajadores en tanto consumidores en el nuevo orden económico mundial (Isuani y Nieto Michel, 2002; Neffa, Panigo y López, 2010).

Con el acuerdo explicitado a partir de la Carta del Atlántico (1941) entre el primer ministro británico, Winston Churchill, y el presidente de Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, se asume el compromiso de mejorar las condiciones laborales de las personas y contribuir a la universalización de la seguridad social (OIT, 2009). Dicho compromiso se formalizó a través del Informe Beveridge en el Reino Unido en el año 1942, y fue copiado en Francia por Pierre Laroque bajo el gobierno de Charles De Gaulle, estableciendo un sistema de seguridad social que extendió la protección social al total de la población (Nugent, 1997; Bertranou et. al., 2005; Castel, 2004).

Si bien desde finales de siglo XIX Inglaterra ya contaba con un conjunto de seguros sociales al estilo alemán -entre los cuales se destacaban la ley que establecía indemnizaciones a los trabajadores (1897-1906), el seguro sanitario obligatorio (1912), el seguro de desocupación (1912-1920-1934), pensiones no contributivas para personas mayores de setenta años (1908) y pensiones contributivas para ancianos, viudas y huérfanos (1925)-, la creación en 1941 de la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines encabezada por

William Beveridge, implicó la emergencia de un nuevo paradigma de seguridad social. Dicha comisión se volcó a la tarea de diagnosticar el estado de situación del sistema de protección social surgido al amparo del esquema bismarckiano, y a partir de ello, a la formulación de una serie de recomendaciones que permitiesen mejorarlo. Los resultados de dicho informe constituyeron lo que comúnmente se denomina el modelo de Beveridge de seguridad social, concebido a partir de la crítica y reformulación del modelo bismarckiano.

En el Informe Beveridge los titulares de derecho de la seguridad social se clasificaban en seis categorías, a saber:

I. Empleados, es decir personas cuya ocupación normal es el empleo con contrato de trabajo; II. Otras personas que tienen ocupación lucrativa, incluso patronos, comerciantes y trabajadores independientes de todas clases; III. Amas de casa, es decir mujeres casadas dedicadas a los cuidados del hogar y cuyos maridos se encuentran en edad de trabajar; IV. Otras personas en edad de trabajar que no tienen ocupación lucrativa; V. Menores de la edad de trabajar; VI. Retirados que pasan de la edad de trabajar (Beveridge, 1942 p.17).

La financiación del sistema se recomendó que estuviera a cargo de las personas que integraban las clases I, II y IV a través del pago de pólizas, siendo el Estado responsable de la cobertura del resto de los miembros. Los beneficios a los que cada clase accedía estaban determinados en el propio plan: las personas englobadas en la Clase I (es decir empleados en relación de dependencia) gozaban del derecho a recibir subsidio por desempleo o incapacidad, pensión por retiro y cobertura de tratamientos médicos y gastos de entierro; mientras que aquellos pertenecientes a las clases II y IV (trabajadores por cuenta propia, comerciantes, patronos y desocupados) gozaban de los mismos derechos, a excepción de los subsidios por desempleo e incapacidad, que eran reemplazados por una asistencia para la reconversión profesional. A las amas de casa (comprendidas en la Clase III) se les garantizaba asignaciones por maternidad, así como también subsidios por viudez, separación y pensión por maternidad. Finalmente, a la Clase VI (trabajadores adentrados en la etapa pasiva de la vida laboral) le correspondían pensiones de retiro y a los menores de edad (Clase V) se les otorgaban “bonificaciones infantiles” solventadas por el Estado, siempre que el/la “jefe/a” de su familia fuera beneficiario/a de seguro o pensión (Beveridge, 1942).

En efecto, el modelo de Beveridge de seguridad social implicó la transformación del sistema desde una concepción circunscripta a la previsión social

frente a contingencias laborales, hacia un paradigma de seguridad social holista. Por un lado, a diferencia del modelo bismarckiano, el paradigma beveridgiano posee una lógica universal en términos de cobertura que propone garantizar un mínimo nivel de bienestar a todos los miembros de la sociedad. La segunda diferencia sustancial respecto del paradigma netamente contributivo se relaciona con el mecanismo de financiamiento del sistema. Los modelos de tradición bismarckiana están financiados por contribuciones bipartitas –en las que participan empleadores y trabajadores– o, ante eventuales contingencias, tripartitas –empleadores, trabajadores y Estado–. En cambio, los de tradición beveridgiana son solventados siempre por contribuciones tripartitas, aunque con una lógica redistributiva y sin que las prestaciones dependan linealmente de la magnitud de los aportes realizados (OIT, 2005).

Es valioso hacer hincapié en que en este último modelo la forma de financiamiento constituye una socialización del riesgo, dado que a diferencia del modelo bismarckiano, no plantea el acceso a la seguridad social como una relación bilateral, pues el vínculo lineal entre aportes realizados y beneficios recibidos se torna difuso. Por el contrario, bajo este paradigma es la sociedad toda (a través del Estado) quien se responsabiliza de los infortunios o contingencias de sus integrantes.

En el modelo que llamo beveridgiano (beveridgéen), todos los titulares de ingresos primarios (del trabajo o del capital) renuncian, obligatoriamente, a una parte de sus ingresos para constituir un fondo que suministrará a todos los miembros de la sociedad un nivel mínimo de recursos, incluida la prima de seguro de salud, ya sea porque no son capaces de atender ese mínimo por sus propios medios (en razón, por ejemplo, de su edad, incapacidad, accidente, enfermedad) o por la imposibilidad de encontrar un empleo cuya remuneración le resulte suficiente... (Van Parijs, 1994 p. 56)

Así, bajo este paradigma, la seguridad social se convierte –por dos vías– en una poderosa herramienta para mejorar la distribución del ingreso, y por lo tanto el bienestar de la población en su conjunto. Por un lado, debido a la inexistencia de una relación directa entre aportes realizados y derechos adquiridos. Por el otro, debido al esquema progresivo de aportes con el cual se financia parte del sistema.

## El concepto moderno de la seguridad social

El concepto moderno de seguridad social fue desarrollado por Beveridge en su célebre informe *Seguro Social y sus Servicios Conexos* publicado en 1942, cuando propuso la creación de un sistema estatal centralizado orientado a brindar protección ante *riesgos sociales* a los ciudadanos. Como se vio en el apartado anterior, el modelo de seguridad social diseñado por Beveridge implicó abandonar el principio de *aseguramiento* para reemplazarlo por el de *solidaridad*, donde se otorga el derecho de acceder a los beneficios de la seguridad social a la población en su conjunto, independientemente de su capacidad de aportar al sistema (González, 2002).

En 1944, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Declaración de Filadelfia, estableció que la seguridad social constituía un instrumento internacional de distribución de la riqueza, remarcando la necesidad de extender su cobertura. De este modo, hacia 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos estableció el acceso a la seguridad social como un derecho fundamental de todas las personas (Mesa Lago, 2004), incluyendo tal concepto en la Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida del mismo año. Años después, el derecho de acceso a la protección social fue también incluido en el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), incluyéndose el concepto también en numerosos convenios sobre la temática entre los que se cuentan el “Convenio sobre la seguridad social” (norma mínima; N°102, año 1952), el “Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes” (N°128, año 1967), el “Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social” (N°157, año 1982) y el “Convenio sobre la protección de la maternidad” (N°183, año 2000).

En términos conceptuales, la OIT define a la seguridad social como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos (OIT-AISS, 2001 p. 9).

Señalando también que el sistema de seguridad social constituye:

...un sistema de prestaciones de transferencias sociales que representa una de las herramientas más eficaces que cualquier sociedad tiene a su disposición para combatir la pobreza y la vulnerabilidad. También debería percibirse, no sólo como una inversión instrumental en la paz social que fuese una condición indispensable para el desarrollo económico sostenible, sino también como una inversión que fuese esencial para el descubrimiento de la plena capacidad productiva de los individuos (OIT, 2009 p.1).

Según Mesa Lago (2004), los sistemas de seguridad social nacidos al amparo de las regulaciones internacionales acordadas en el marco de la OIT se basan en seis principios fundamentales, derivados todos ellos del concepto *beveridgiano* de seguridad social: universalidad de la cobertura, equidad en el trato, solidaridad, suficiencia de las prestaciones, responsabilidad del Estado y sostenibilidad financiera. De manera sucinta, ello implica que todo sistema de seguridad social debe respetar las siguientes premisas:

1. Procurar cubrir a la mayor proporción de la población posible ante eventuales riesgos sociales;
2. Establecer cotizaciones y prestaciones uniformes para todos los asegurados con independencia de sus ingresos;
3. Basar el sistema en el principio de solidaridad intergeneracional (i.e. que las clases activas contribuyan a financiar a las pasivas), así como también asegurar la afiliación y contribución al sistema de toda la sociedad;
4. Asegurar a la población contra todos los riesgos o contingencias sociales y otorgar prestaciones suficientes para garantizar un umbral mínimo de bienestar a toda la población;
5. Unificar la administración de la cobertura en manos del Estado; y
6. Asegurar la sostenibilidad fiscal del sistema.

Por su parte, otros autores e instituciones como la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) entienden al concepto de protección social de manera más amplia. Por ejemplo, Cetrino (2001) señala que:

Quando se habla de seguridad social debemos entender a esta como un conjunto de programas que amplían sustancialmente la protección que originalmente se proponía en los seguros sociales. Esta distinción que se hace no sólo

es para propósitos conceptuales o semánticos, sino que permite precisar mejor la responsabilidad del Estado como principal promotor de la política social... (Cetrino, 2001, citado en Pugliese, 2004 p. 185).

En la misma línea, Pugliese (2004) señala que el sistema de seguridad o protección social, entendido en un sentido amplio, va más allá de los clásicos programas típicos de las instituciones de seguridad social, e incluye todas aquellas herramientas de política destinadas a cubrir los riesgos sociales asociados a la percepción de nulos o bajos ingresos, la inseguridad alimentaria, la educación y la vivienda, entre otros.

### **El concepto de seguridad social en el nuevo modelo de desarrollo productivo con inclusión social**

En la actualidad, la seguridad social pasó a ser concebida como una herramienta clave para la inclusión social. En virtud de ello, el concepto de protección social moderno retoma gran parte de los postulados del paradigma *beveridgiano* en términos de cobertura universal y equitativa del sistema, aunque remarcando la necesidad de mantener una estructura de financiamiento del mismo que permita asegurar su sostenibilidad fiscal.

Dada las características adquiridas por el mercado de trabajo tras el abandono de los regímenes de desarrollo basados en la industrialización típicos de los Estados de Bienestar y su reemplazo por esquemas de acumulación basados en el sector terciario, la posibilidad de brindar cobertura universal en términos de seguridad social bajo la adopción de un paradigma netamente contributivo encontró su límite (Isuani y Nieto Michel, 2002; Neffa, Persia y Trucco; 2010; Boyer y Neffa, 2004)<sup>1</sup>. Esto fue evidente tanto en el caso europeo como en Argentina. Con este nuevo orden socio-productivo, ya no resultó posible mantener simultáneamente niveles de ocupación y formalidad laboral en las cuantías que requiere el paradigma contributivo para alcanzar tasas de cobertura que permitan asegurar una correcta gestión de los riesgos sociales de la totalidad de la población (Esping Andersen, 2000).

Ante tal situación, diversos autores proponen como herramienta clave para garantizar el acceso a la seguridad social de las grandes mayorías la adopción de sistemas *beveridgianos* puros, donde las prestaciones de la seguridad social sean

---

<sup>1</sup> Ver, para más detalles, Gárriz, Medici, Di Giovambattista y Panigo (2012).

universales e independientes de la pertenencia de los individuos al mercado de trabajo formal, quedando su financiamiento a cargo de las rentas generales del Estado (Lo Voulo, 1995; Van Parijs, 2001; Noguera, 2003). De hecho, gran parte de las medidas adoptadas en Argentina en los últimos años fueron interpretadas como un avance del sistema de seguridad social nacional en dicho sentido (Hintze, 2009; Panigo y Medici, 2013).

No obstante, tal objetivo implicaría abandonar uno de los principios básicos que rige al concepto de seguridad social en su acepción moderna: la necesidad de asegurar la sostenibilidad intertemporal del mismo. Esta cuestión adquiere especial relevancia si se toman en cuenta las consecuencias que tuvo, para el sistema de seguridad social nacional, la creación de consensos sociales en torno a los problemas que acarrea la adopción de esquemas de protección social insostenibles en términos financieros (Arceo, González y Mendizábal, 2009).

¿Cómo sortear entonces la dicotomía? ¿Cómo alcanzar, con el sistema de seguridad social, a las poblaciones excluidas del mercado de trabajo formal sin que ello redunde a futuro en la des-financiación del sistema? Argentina parece haber encontrado un nuevo paradigma de seguridad social donde ello puede resultar posible. Entendiendo el sistema de protección social actual en un sentido amplio (i.e. no sólo las políticas llevadas a cabo por ANSES sino también otras implementadas desde diversas reparticiones estatales con el fin de mejorar el manejo de las contingencias sociales), hoy por hoy la protección del Estado alcanza tasas de cobertura muy elevadas, haciendo foco fundamental y prioritariamente en los grupos poblacionales de elevada vulnerabilidad socio-económica (y dentro de estos, especialmente en las niñas, niños y adolescentes), principio rector de cualquier sistema de protección social entendido en su acepción moderna.

Las prestaciones otorgadas a grupos poblaciones excluidos del mercado de trabajo formal han sido combinadas con condicionalidades en materia de salud, educación y formación para el empleo de los titulares de derecho, fundamentalmente en el caso de las niñas, niños y adolescentes. Estos objetivos han sido reforzados mediante la sanción de diversas políticas desarrolladas desde otras reparticiones del Estado como los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación de la Nación. En concomitancia, en materia de desarrollo económico, los esfuerzos se han concentrado en reconstruir el tejido industrial nacional desmantelado durante el régimen de acumulación financiera, a fin de que ello redunde no sólo en un modo de desarrollo externamente sostenible, sino también en una matriz productiva capaz de contener, mediante el empleo formal, a las grandes mayorías.

De este modo, la implementación conjunta de, por un lado, un nuevo esquema de seguridad social amplio que universaliza la protección social en términos de cobertura -pero procurando fortalecer las capacidades para insertarse en el mercado de trabajo de manera formal de las niñas, niños y adolescentes- y, por otro, de políticas tendientes a reconstruir el tejido productivo nacional -y con ello incrementar las capacidades de emplear a futuro a una mayor proporción de la población dentro del circuito formal-, le otorgan al nuevo paradigma de seguridad social argentino una lógica contributiva de tipo intertemporal. De esta forma, es posible asegurar la sostenibilidad del sistema, sorteando con ello la dicotomía tradicional Bismarck-Beveridge y asegurando el cumplimiento de los principios básicos del concepto moderno de seguridad social: cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad. En definitiva, bajo el nuevo paradigma, es el Estado quien financia parte del esquema pero con el compromiso de generar las condiciones que permitan asegurar a futuro la sostenibilidad del mismo.

## La seguridad social en Argentina

La etapa de crecimiento económico iniciada tras la salida de la Convertibilidad en Argentina ha tenido lugar en concomitancia con un proceso de transformación del sistema de seguridad social del país. Ambos fenómenos constituyen pilares del modelo de desarrollo productivo con inclusión social vigente desde 2003.

Dicha transformación debiera ser entendida como una nueva etapa en la evolución histórica del sistema de protección social argentino. En efecto, los continuos vaivenes económicos y políticos de los últimos setenta años, causa y producto de episodios de desequilibrios macroeconómicos que confluyeron en escenarios de marcada conflictividad social y desmantelamiento del tejido socio-productivo, contribuyeron a las oscilaciones que experimentó la configuración del sistema de seguridad social.

Considerando entonces en clave temporal la constitución y funcionamiento del sistema, se expondrán a continuación los elementos centrales para la comprensión de la dinámica de configuración, reforma y contra-reforma del sistema de seguridad social argentino, atendiendo a que *“Las políticas públicas irán resultando de (...) pujas distributivas y [vaivenes] político-institucionales, donde la conquista de derechos no siempre es evolutiva o lineal”* (Mazzola, 2014 p. 93). A tal efecto, hemos periodizado la historia en etapas: a) el surgimiento

de la seguridad social, en el siglo XIX; b) las transformaciones durante el peronismo; c) los retrocesos en el período de inestabilidad política y la reforma estructural del neo-liberalismo; y finalmente d) la contra-reforma del sistema de seguridad social en el modelo de desarrollo productivo con inclusión social iniciado en 2003.

## El surgimiento de la seguridad social

Los cimientos del sistema de protección social se vinculan a la Sociedad de Beneficencia (SB) (1923-2948) –instaurada por Bernardino Rivadavia–, que implicó que la protección hacia los sectores poblacionales más vulnerables pasara de manos de la Iglesia al Estado (Moreno, 2009). Esta institución fundacional del sistema de seguridad social argentino era administrada por mujeres de elevados recursos e implicó la pretensión de impulsar la formación educativa de niñas (dado que en la Ciudad de Buenos Aires aún no existían establecimientos educativos para mujeres) y velar por la garantía de niveles básicos de protección a la salud, la educación y la pobreza para grupos poblacionales rezagados –i.e. niñas, niños, mujeres y ancianos– (Golbert, 2010).

No obstante, el eje rector de su operatoria se vinculó al criterio de caridad, donde primaba la lógica asistencialista en manos de una institución de carácter benéfico. Aunque la principal fuente de financiamiento correspondía a subsidios estatales otorgados por el Tesoro Nacional –el presupuesto anual resultaba equiparable al asignado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en aquella época (Narvalaz, 2014)–, también se recibían recursos provenientes de actores privados de la aristocracia –personas físicas y jurídicas–, entre las que se destacan los fondos aportados por la Lotería de Beneficencia Nacional, los propietarios del diario La Nación, la Sociedad Rural, el Jockey Club y contribuciones particulares de las asociadas y familias patricias (González, 2000; Moreno, 2009).

La conjunción de fuentes de financiamiento público-privadas tuvo como correlato el que la Sociedad de Beneficencia y el conjunto de instituciones bajo su órbita detentaran la potestad de decidir no sólo qué beneficios se otorgaban sino a quiénes alcanzaban. El criterio de selección de los destinatarios se basaba en la lógica del merecimiento: para acceder a las prestaciones, los individuos debían tener un comportamiento signado por el sacrificio, la resignación cristiana, la filantropía y la humildad.

Tras la instauración de la Sociedad de Beneficencia, queda a su cargo la administración de diversos establecimientos de caridad que previamente habían

sido gestionados por órdenes religiosas masculinas (Golbert, 2010): la Casa de niños expósitos (fundada en 1779), la Casa de Huérfanas (creada en 1775) y el Hospital de Rivadavia (inaugurado en 1774).

En lo que respecta al cuidado a la infancia, *“La Casa de niños expósitos y la Casa de Huérfanas eran las puertas de entrada del sistema, estas instituciones recibían a los niños abandonados”* (Narvalaz, 2014 p.71), complementándose su operatoria a través de la creación de múltiples establecimientos para la niñez –i.e. Asilos, Internados, Institutos y Hogares de Ex Alumnos–. Los Asilos e Institutos acogían a menores de 6 años provenientes de la Casa de Niños Expósitos y niñas menores de 5 provenientes de la Casa de Huérfanas, para brindarles educación primaria y formación religiosa. En tanto, los Internados estaban pensados para la enseñanza de oficios a menores entre 10 y 20 años mientras que a los Hogares de Ex Alumnos asistían egresados de los Asilos, de entre 18 y 25 años de edad. En el caso de las mujeres, debía corroborarse situación de desamparo, y en el caso de los hombres las dificultades de inserción al mercado de trabajo.

Tal como preveía el decreto de creación de la Sociedad de Beneficencia, la institución habilitó escuelas hasta la sanción de la Ley de Educación Común en 1875, que dispuso que la potestad de dirección de escuelas pasara a manos del Consejo General de Educación comandado por un Director de Escuelas –a ser nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado–. En efecto, hacia 1872, la SB tenía a su cargo 84 escuelas con 5.989 alumnos (Goldberg et al., 1999). Este viraje en torno a qué organismo debía detentar facultades sobre el sistema educativo tuvo como fundamento cuestiones políticas, dado que la educación común comenzaba a entenderse como educación para todos (Barba, 1968), planteándose en ese entonces una discusión incipiente en relación al sistema de seguridad social y el alcance de la protección estatal. En adición a las modificaciones vinculadas a lo educativo, la SB fue fuertemente cuestionada en lo respectivo a condiciones de higiene de las instituciones bajo su órbita: los médicos denunciaban que la asistencia a los establecimientos deterioraba el estado de salud de los menores (Guy, 2000).

Con posterioridad, es valioso destacar el caso de la inauguración del Patronato de la Infancia, en 1892, financiado exclusivamente con recursos corrientes privados y con la contribución del gobierno municipal porteño a través de la cesión de terrenos y edificios. Entre las acciones más relevantes llevadas a cabo por esta institución en materia de cuidado a niñas y niños, se cuenta la creación de la primera Casa Cuna (en donde pernoctaban niñas y niños), un internado de menores abandonados y una Escuela de Artes y Oficios (Grinberg, 2008).

Sin embargo, las acciones emprendidas tanto por la Sociedad de Beneficencia, como por el Patronato de la Infancia y demás instituciones involucradas en la problemática no alcanzaban a cubrir las demandas crecientes de ciertos sectores de la sociedad. En consecuencia, en 1906 se instaura la Dirección de la Primera Infancia que tuvo como actividad prioritaria la asistencia médica en lo referido a los cuidados del niño y la educación a las madres en asuntos vinculados a la lactancia (Biernat y Ramaciotti, 2008).

Asociada a la percepción de déficit en lo que respecta a protección a la niñez, una nueva etapa del sistema de seguridad social en la materia se inicia con la aprobación de la denominada Ley Agote, Ley 10.903/1919, bajo la presidencia de Yrigoyen. A partir de allí, la perspectiva de abordaje a la niñez y juventud se asoció fundamentalmente al estatus socio-económico de procedencia: “(...) *se entendía que la pertenencia a familias pobres colocaba a los niños en riesgo social* (...)” (Di Iorio, 2010 p. 144), ligando las precarias condiciones de vida a la concepción de infancia abandonada (Aversa, 2003). La Ley Agote implicó que la tutela de esa infancia vinculada al delito pasara a manos del Estado, sustentado en el accionar de las instituciones caritativas y religiosas. En concreto, se planteó la separación de los niños de sus respectivas familias para ser derivados a instituciones diseñadas para su crianza, tanto psiquiátricas, como asistenciales y penales.

Respecto del subsistema previsional, cabe destacar que el período de centenario del país estuvo marcado por el conflicto social y el fortalecimiento de los sindicatos. La clase gobernante, en base a los sucesos acontecidos en Europa, optó por revertir la estrategia de combate, abandonando la represión y pasando a fomentar la protección social a los trabajadores<sup>2</sup>. Tal determinación involucró un pasaje de las prestaciones sociales desde las instituciones privadas al Estado. Así, comienza a pensarse al sistema de protección social en una concepción más amplia, incorporando a sus funciones la responsabilidad de velar por el bienestar de los trabajadores (Golbert, 2010).

En este contexto, Joaquín V. González creó, en 1907, el Departamento Nacional de Trabajo, que “(...) *debía encargarse de preparar la legislación laboral y de organizar la inspección y vigilancia de las disposiciones legales dictadas por el Congreso* (...)”

---

<sup>2</sup> “A partir de la irrupción de los trabajadores en la escena política y del temor al inmigrante como potencial agitador social, el positivismo se replanteó la cuestión de la Nación. El aparato de coerción estatal surgió como garante del orden, de la disciplina, de la gobernabilidad, pero también del progreso. Paz y administración fue el lema que sintetizó el clima de ideas de la época.” (Golbert, 2010 p. 38).

(Golbert, 2010 p. 43). Concomitantemente, se sancionan las primeras leyes en materia de protección social –aunque sólo creaban o ampliaban derechos para los trabajadores–, entre las que se cuentan la Ley de descanso dominical (4661/1905); la Ley de feriados nacionales (9105/1913); la Ley de protección contra embargo de sueldos y pensiones (9511/1914) y la Ley de Accidentes de Trabajo (9688/1915), que introduce el concepto de riesgos del trabajo y responsabiliza legalmente al empleador por contingencias acontecidas en el ámbito laboral.

Así, se configuraba un incipiente sistema previsional notoriamente fragmentado y de lógica contributiva de capitalización individual, a partir del surgimiento de cajas previsionales privadas vinculadas a los sectores de mayor sindicalización (administración pública, 1904; ferroviarios, 1915 –aunque el régimen sancionado en 1919 es el aceptado por los trabajadores–; para empleados de empresas particulares de gas, electricidad, tranvía y teléfonos, 1921; bancos y compañías de seguros, 1923; periodismo gráfico, marina, 1939) y la extensión de la cobertura de la Caja de Administración Pública que pasó a alcanzar a la totalidad de trabajadores de la administración central (Ley 4349/1904) (Panigo, Médici y Dvoskin, 2011). Éstas eran administradas en conjunto por el Estado, empleador y trabajador, y se caracterizaban por una marcada heterogeneidad –derivada del hecho de que cada una de ellas establecía los montos de beneficios, años de aportes requeridos y edad de jubilación entre otras especificidades–. Como resultado de tal fragmentación, cada trabajador constituía –de acuerdo con el haber previsional esperado– un ahorro durante su vida laboral activa con el objetivo de tener un ingreso en el momento del retiro, que se correspondía con el monto de aportes realizados.

En 1930, bajo el gobierno militar de Uriburu (1930-1932) (responsable del derrocamiento de Yrigoyen), se creó la Confederación General del Trabajo (CGT) a partir de la fusión entre la Unión Sindical Argentina (USA) y la Confederación Obrera Regional, pronunciándose a favor del reconocimiento de los sindicatos y cuestiones como la jornada laboral de ocho horas diarias, vacaciones, seguro de vida, protección a la maternidad, accidentes de trabajo, entre otras (Del Campo, 2005).

Ya durante la presidencia de Agustín Justo (1932-1938), por iniciativa de Alfredo Palacios, el congreso aprobó la creación de una Junta Nacional para Combatir la Desocupación en el año 1934<sup>3</sup>. Asimismo, el proceso de indus-

---

<sup>3</sup> En ese mismo año, a través de la Ley 11.729 se garantiza el derecho a vacaciones pagas, aguinaldo, accidentes de trabajo, indemnización por despido (que modificó ciertos artículos

trialización sustitutiva de importaciones que comenzaba a gestarse en el país conllevó al fomento del mercado interno para contrarrestar los efectos de la crisis de la Gran Depresión, contribuyendo a la expansión de sectores industriales –enérgicos demandantes de mano de obra– y, por consiguiente, al fortalecimiento de los asalariados textiles y metalúrgicos. De esta forma, la década del '30 sentó las bases para que el Estado adquiriera el rol de articulador de la economía, que sería clave durante el peronismo.

## Las transformaciones durante el peronismo

A nuestro entender, este período –que se inicia en 1943– puede marcarse como el de mayor trascendencia tanto en términos de las transformaciones que se produjeron –muchas de las cuales se encuentran vigentes– como en lo que refiere a los ideales que las originaron y las instituciones que se crearon. Los dos puntos de relevancia a destacar pueden sintetizarse en: a) expansión de los derechos de segunda generación o colectivos, y su extensión a los trabajadores; y b) la consolidación y organización del movimiento obrero.

El hecho político que inaugura esta etapa es la designación de Juan Domingo Perón como encargado del Departamento Nacional de Trabajo por decisión del Presidente de facto, el General Pedro Ramírez en 1943. Este organismo, tiempo después, por decisión de Perón fue convertido en la Secretaría de Trabajo y Previsión, a cargo de “(...) *arbitrar en los conflictos obreros-patronales, confeccionar las leyes laborales, vigilar la aplicación de las preexistentes y las por venir, reglamentar el funcionamiento de las asociaciones profesionales y preparar el terreno jurídico e institucional para el desarrollo de las políticas sociales*” (Golbert; 2010 p. 75), con competencias en materia de cajas de jubilaciones, las identificadas con la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, áreas pertenecientes a la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, entre otras.

Luego de su gestión al frente de la Secretaría, habiéndose construido la figura de un líder popular de notable carisma, Perón llega a la Presidencia de la Nación en 1946. En contraposición a lo acontecido en el período anterior, a partir de la gestión de gobierno peronista se buscó la ampliación de los beneficios sociales a los trabajadores argentinos, en línea con los cambios que se estaban desarrollando en la Europa de posguerra.

---

del Código de Comercio). Aunque parcialmente (aplicaba sólo a trabajadores de comercio), comenzaba a configurarse una estructura de seguridad social moderna. Recién en el año 1945, se extendería a la totalidad de trabajadores la indemnización por despido (Kabat, 2014).

A partir del nuevo rol del Estado como articulador y regulador de la economía, Perón logró que la industria nacional creciera a niveles que no sólo le permitieron satisfacer la demanda de un mercado interno ávido de consumir productos ante la mejoría de sus condiciones de vida sino que, además, se produjo un considerable aumento de los saldos exportables –a terceros países de la región y el resto del mundo–. El crecimiento sostenido de los salarios –que impulsó el consumo agregado– dinamizó la economía, permitiendo al gobierno peronista contar con recursos para financiar sus políticas universalistas y redistributivas. Esta situación de bonanza se mantuvo hasta fines de la década de 1940, cuando a raíz de dificultades en el sector externo se redujo el ritmo de crecimiento logrado en los años anteriores.

Sumado al crecimiento económico, se produjo una reorganización del mapa poblacional del país, en tanto que la expansión de la industria manufacturera generó una ola migratoria del interior del país hacia los centros urbanos, dando lugar a un crecimiento significativo de la población urbana y a la emergencia de problemas sociales relacionados con la rápida urbanización que no eran atendidos por el Estado (Torre y Pastoriza, 2001). Tal como sostienen Germani y Yujnovsky (1973), este fenómeno dio lugar a movimientos de ascenso social debido a que la población del interior que se asentó en las urbes se ubicó en la base de la pirámide social, impulsando hacia los estratos medios a los trabajadores urbanos tradicionales.

La política social en esta etapa debe analizarse a partir de ambos fenómenos –i.e. expansión económica y reorganización territorial-. En efecto, durante el peronismo, la política social pasa a primer plano: las prestaciones por invalidez y jubilación se extienden a la totalidad de trabajadores en relación de dependencia, se establecen vacaciones pagas, el derecho a la percepción de un sueldo anual complementario, percepción de haberes en caso de enfermedad, indemnizaciones por accidentes de trabajo, obligatoriedad de indemnización por despido, reglamentación de trabajos insalubres, disposición de asignaciones familiares (Sidicaro, 1981). Además, se crea el marco normativo que otorga personería gremial al sindicato de mayor afiliación (Dto. 23.852/45) y, mediante la ley de Convenciones Colectivas (Ley 14.250/53), se establece que los términos surgidos de los convenios debieran ser aplicados al conjunto de los trabajadores, independientemente de su condición ante el sindicato (Marshall y Perelman, 2004), y que las organizaciones sindicales tenían potestad para instituir acciones de asistencia y previsión social. Como resultado, entre 1946 y 1951 crece notoriamente el número de afiliados del subsistema previsional, así como también la cantidad de sindicatos de mayor tamaño (de más de 100.000 afiliados).

En lo que respecta al subsistema previsional, en 1944 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), organismo encargado de implementar las políticas en materia de seguridad social impulsadas por el gobierno nacional. Así, el INPS concentró buena parte de las prerrogativas que tenían las cajas principalmente en materia administrativa dado que “*Con la creación del Instituto, la propuesta del gobierno incluida en el Primer Plan Quinquenal, era la de promover una seguridad social universal sostenida por los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores*” (Golbert, 2010 p. 83).

Con el INPS se buscó promover la jubilación de los trabajadores no cubiertos y centralizar los diversos esquemas jubilatorios en un régimen único. Sin embargo, el Instituto no prosperó debido a la férrea negativa de los trabajadores afiliados a los sindicatos a perder ciertos beneficios que con la propuesta del Instituto quedaban de lado ya que este último equiparaba los derechos de todos (Torre y Pastoriza, 2001). Así, la propuesta peronista de implementar un sistema de seguridad social integral y universalista naufragó ante la oposición de la dirigencia sindical, recuperando las cajas su autarquía administrativa.

Por su parte, en 1947, se declararon los derechos del trabajador y, dos años más tarde, con la Constitución de 1949, los *derechos sociales* fueron puestos en el centro de la escena; identificando al *trabajo* como el medio indispensable para satisfacer las necesidades del individuo y la comunidad, subordinando los derechos individuales al bien común, en tanto el objeto último es la justicia social.

No obstante, el verdadero cambio trascendental en materia de seguridad social<sup>4</sup> se asocia a la Ley 14.370/54 que dotó al sistema previsional de un carácter solidario y redistributivo que no volvería a poseer hasta luego del período de Convertibilidad, puesto que se instaura un sistema de reparto en el que “(...) *los aportes de los trabajadores activos financiaban a aquellos que ya no pertenecían al mercado laboral y a las familias de los afiliados fallecidos.*” (Panigo y Médici, 2013 p. 6) y el cálculo de haberes no estaba vinculado a los aportes realizados durante la vida activa.

En relación a la política de salud pública, a través de la figura de Ramón Carrillo (designado al frente de la Secretaría de Salud Pública en 1946, y durante el lapso 1946-1954 Ministro de Salud de la Nación), se procuró fomentar la intervención estatal con el objeto de centralizar la atención social y médica en busca de una política nacional basada en la creación de un sistema centralizado de salud, que alcanzara a todos los argentinos. En la materia, se realizaron im-

---

<sup>4</sup>A lo cual deben agregarse las acciones impartidas desde la Fundación Eva Perón (1950), destinada a proteger a los sectores más vulnerables y excluidos del mercado de trabajo.

portantes esfuerzos en términos de inversión en infraestructura de hospitales y puestos sanitarios, incrementándose sustancialmente la capacidad de cobertura de los establecimientos públicos, al tiempo que se impulsaron campañas masivas de erradicación de enfermedades endémicas, y bajo el programa Nada es más grande que el agua, se llevaron a cabo extensiones de las redes cloacales, ampliación del tendido de agua potable y construcción de acueductos. Aunque el objeto de universalización de la salud pública no pudo concretarse, debido al surgimiento de Obras Sociales sindicales que iban en sentido opuesto a la tesis de Carrillo de centralización de las acciones de salud, durante el peronismo mejoran notablemente los indicadores sociales:

La mortalidad infantil, por ejemplo, cayó de 80,1 por mil en 1943 a 70,4 por mil en 1947 y a 66,5 por mil en 1953. A su vez, la esperanza de vida promedio de los argentinos aumentó de 61,7 años en 1947 a 66,5 años en 1953. Al desagregar estos índices en términos sociales y en términos regionales se comprueba que los valores más positivos eran características de los estratos sociales más altos y de las grandes áreas urbanas de las provincias del Litoral. Fue precisamente contra diferencias semejantes y en nombre de la igualdad de oportunidades del conjunto de la población que Carrillo concibió el proyecto de un sistema unificado de salud (Torre y Pastoriza, 2001 p. 293).

Finalmente, el eje rector de la política social peronista –más allá de los logros en términos de reconocimiento de derechos a los trabajadores– fue la Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón, creada en 1946, y refundada bajo el nombre Fundación Eva Perón en 1950 (Golbert, 2010). La fundación asumió tareas de construcción de: a) viviendas para las familias de hogares carenciados, b) establecimientos educativos, c) hospitales, d) hogares para madres y ancianos indigentes, e) colonias de vacaciones, d) escuelas para enfermeras y e) comedores escolares. La Fundación era financiada a partir de aportes de los trabajadores, empresarios, sindicatos y el Tesoro Nacional, en adición a haber sido transferidos hacia ésta los bienes e instituciones previamente administradas por los círculos aristocráticos de beneficencia privada, y emergió como el organismo central de redistribución de ingresos –incluso entre los sectores populares– (Torre y Pastoriza, 2001).

No obstante, deben marcarse notables distinciones entre la Fundación Eva Perón y la Sociedad de Beneficencia, tanto en lo que refiere a la concepción filosófica e ideológica, como en lo que respecta a la operatoria habitual. En lo

concerniente al criterio rector de su creación, es de destacar que la Fundación Eva Perón y la SB “(...) *hicieron evidentes las miradas antagónicas de la infancia pobre: mientras las “damas distinguidas” convalidaban a través de sus acciones de caridad la desigualdad social, Eva Perón pretendió con su política asistencial alterar esas posiciones jerárquicas restituyendo al pobre su condición de igualdad en la sociedad*” (Aversa, 2008: 3), superando la dicotomía “merecedores/no merecedores” de las prestaciones que caracterizaron a la concepción asistencialista tradicional para basarse en el enfoque de derechos sociales. Por su parte, y estrictamente vinculado a la protección social a la niñez, el criterio primordial de contención se asociaba a evitar la estigmatización de los menores, fomentando su reinserción social, por lo cual se pretendió que los hogares para menores no fueran concebidos como centros de reclusión, y adicionalmente, que los mismos recibieran educación en establecimiento públicos (Narvalaz, 2014). En efecto, el reglamento de los Hogares Escuela de Eva Perón establecía que:

En mis hogares ningún descamisado debe sentirse pobre. Por eso no hay uniformes denigrantes. Todo debe ser familiar hogareño, amable, los patios, comedores, los dormitorios(...) He suprimido las mesas corridas y largas, las paredes frías y desnudas, la vajilla de mendigos (...) Los dormitorios son los menos amplios que se puede... a in de que los internados no se sientan como en un cuartel (Ferioli, 1990, citado en Narvalaz, 2014 p. 72).

El fomento de las actividades deportivas para niñas y niños fue otro de los rasgos que distinguieron a la Fundación Eva Perón, que se disolvería poco tiempo después del Golpe Militar de 1955, en el que Perón fuera derrocado.

Los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón promovieron un rol activo del Estado. El sistema de seguridad social nacional no fue ajeno a este proceso. Con el peronismo se impulsó la regulación de los contratos de trabajo, se adoptaron medidas de estímulo de los salarios reales y del salario indirecto -i.e. extensión de los seguros sociales-. Dicho cúmulo de medidas tuvo al trabajador asalariado como centro de las políticas. Por tanto, la herencia primordial en términos de seguridad social es la puesta en la arena política de criterios sociales, políticos y económicos que perduraron en el tiempo, a partir de la defensa y promoción de la universalización no sólo de la cobertura social de los trabajadores, sino también en lo que refiere a educación y salud para niñas, niños y adolescentes.

## Los retrocesos en el período de inestabilidad política y la reforma estructural del neo-liberalismo

Tras los notorios avances del peronismo y las conquistas en términos de derechos sociales, sobreviene una etapa de oscilaciones entre gobiernos de facto y gobiernos democráticos, marcada por un elevado nivel de conflictividad durante la cual la resistencia sindical jugó un rol trascendental para sostener los logros precedentes. Tal fue la presión ejercida por los sindicatos, que la Revolución Libertadora (1955-1958), encabezada por Aramburu, tomó medidas tendientes a favorecer a los trabajadores, y posteriormente –aunque ya influenciado también por el deterioro financiero del sistema previsional– durante la denominada Revolución Argentina (1966-1973) se reagruparon las cajas previsionales existentes, se crea la Secretaría de Seguridad Social de la Nación y se elimina la normativa vinculada a regímenes de privilegio. Adicionalmente, tras una sucesión de revueltas sociales y huelgas en el interior del país, el gobierno militar crea el Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (PAMI) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Entre 1955 y 1976, el subsistema previsional del sistema de seguridad social pudo avanzar bajo el impulso de las demandas de los trabajadores que se hicieron oír a raíz del elevado grado de sindicalización. Por el contrario, *“las demandas de aquellos que no tenían capacidad ni recursos para organizar una acción colectiva eran postergadas una y otra vez. Con partidos políticos disueltos y sin apoyo sindical, estos grupos no contaron con una voz que los representara. Así, la causa de los pobres quedó fuera de la agenda gubernamental”* (Golbert, 2010 p. 98).

En septiembre de 1955 tuvo lugar un nuevo golpe militar que puso fin al gobierno de Perón. El Poder Ejecutivo fue asumido por Eduardo Lonardi, quien un mes más tarde fue sucedido por Pedro Aramburu.

En este marco, el gobierno de facto creó, a partir del Decreto Ley N°556, el Instituto Nacional de Acción Social (INAS), cuyas obras fueron trasladadas en 1957 al Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Posteriormente, se aprobó la formación del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública y se creó un Consejo Nacional de Asistencia Social, por lo que en 1957 el INAS fue derogado.

A pesar de la violenta represión, el gobierno militar no logró neutralizar la resistencia de los trabajadores. A través de huelgas y tomas de fábricas, el movimiento obrero organizado emergió como actor clave de las demandas laborales y sociales, por lo que las autoridades debieron otorgar ciertas concesiones a los

trabajadores. Así, se creó la Caja de Compensación para Asignaciones Familiares, se dictó el aumento de la retribución básica de los trabajadores rurales y de los haberes de los jubilados y pensionados, se amplió la cobertura previsional de los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores rurales, y se renovaron las convenciones colectivas de trabajo (Golbert, 2010).

Sin embargo, el gobierno de facto buscó derogar la Constitución de 1949 a partir de la convocatoria a una Asamblea a la que varios bloques se resistieron. La falta de adherencia no impidió la derogación, volviendo a la Constitución de 1853 con la adición del artículo 14 bis, el cual garantizaba al conjunto de los trabajadores el derecho al trabajo y a la seguridad social.

Meses después, el gobierno militar llamó a elecciones manteniendo la proscripción del Peronismo. En este contexto, Arturo Frondizi, como candidato de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), sostuvo diálogos con Perón desde su exilio en Venezuela. El fruto de estas conversaciones consistió en un pacto en el cual Perón llamaba a su electorado a votar por Frondizi a cambio de que este restituyera por un lado la legalidad del partido y por otro, los sindicatos a los dirigentes obreros.

En febrero de 1958 Frondizi obtuvo el 45% de los votos, dando comienzo a la etapa que se conoce como “Desarrollismo”. Las bases sobre las que se asentó consistían en la consecución de un modelo integrado de desarrollo político, económico, social y cultural, que superara el modelo de sustitución de importaciones y lograra construir una estructura industrial integrada, que permitiera hacer frente a dos problemáticas de la economía argentina, la inflación y los desequilibrios en la balanza de pagos. Una vez en la presidencia, se concedió un aumento salarial del 60% y se creó la Ley de Asociaciones Profesionales (Dvoskin, 2013). Pese a las medidas impulsadas, Frondizi no contó con una adhesión total del movimiento obrero. Su intento por lograr el desarrollo de la industria pesada y la tecnificación del campo lo llevaron a recurrir al capital extranjero. Este se convierte en el principal motivo de enemistad con un movimiento obrero que creía en el desarrollo basado en la expansión del mercado interno y la sustitución de importaciones.

El sistema previsional fue mutando al compás de los gobiernos y de su situación financiera. La Ley 14.499, sancionada durante el gobierno de Frondizi, modificó el cálculo de haberes, colocándolos en función de los salarios percibidos durante la vida activa del trabajador. Mientras que la Ley 14.370/54 presentaba un objetivo distributivo al reducir la brecha de ingresos entre los pasivos, con la nueva norma el sistema adoptó una característica propia de la

capitalización: el haber previsional se vinculó al monto de los aportes realizados por el trabajador a través de una tasa de sustitución del 82% para las jubilaciones y del 61,5% (75% del 82%) para las pensiones, aplicados a los haberes más bajos y decrecientes a medida que el salario aumentaba (Iñiguez y Selva, 2010).

En los inicios del sistema de reparto, dada la baja relación entre beneficiarios y aportantes y los elevados niveles de ocupación, el sistema arrojó importantes superávits, utilizados para financiar políticas de ingresos y de incentivos a la producción y al consumo de la población. Sin embargo, el período de bonanza financiera –propio de los sistemas “jóvenes”– se acabó rápidamente: las condiciones económicas coyunturales y la caída en la tasa de sostenimiento previsional (que mide la cantidad de personas en edad de trabajar en relación a los adultos mayores, dando cuenta de la capacidad de sostenimiento financiero del sistema previsional) conllevaron a un deterioro en las finanzas del sistema, que intentó ser enmendado a partir de la suba de los haberes previsionales –la tasa de sustitución salarial fue fijada en 82%– y flexibilización de los requerimientos para la jubilación (caída en la edad de retiro) (Goldbert, 2010).

Asimismo, ante los crecientes niveles de pobreza, fue la Dirección Nacional de Asistencia Social la encargada de distribuir los bienes que eran otorgados al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, a quienes no contaban con los recursos básicos de subsistencia (Goldbert, 2008). De forma que la problemática de la pobreza se abordó de modo residual, en tanto nuevamente aparece el desarrollo económico como la primera causa a atender, asumiendo que los avances en términos de crecimiento permitirían dar solución al resto de las problemáticas. Por su parte, la aparición de Cáritas en 1956 engrosa la creencia de que la asistencia debe recaer sobre entidades no gubernamentales, ante lo cual Frondizi devuelve a la Sociedad de Beneficencia su personería jurídica. Sin embargo, los fondos destinados a la política social resultaban insuficientes, así como lo eran también los destinados a la política de salud (Katz y Muñoz, 1988)

En términos de política social durante la gestión de Frondizi, puede destacarse en 1959 la reforma del Consejo Nacional del Menor, que a partir de la Ley N° 15.244 pasa a denominarse Consejo Nacional de Protección al Menor, facultado para universalizar la protección a la niñez, independientemente de la condición socio-económica.

Mientras el gobierno esperaba que el desarrollo económico diera solución a los problemas sociales de pobreza, mortalidad infantil y déficits en educación y salud, la debilidad institucional era creciente. En efecto, en 1962, un nuevo golpe militar depone a Frondizi, quedando la presidencia de facto en manos

de José María Guido. Un año después se llamó a elecciones manteniendo la proscripción del peronismo.

Con el gobierno del entonces presidente electo Arturo Illia, aunque tiene lugar una reactivación económica y ciertas mejoras en materia social, la conflictividad con el movimiento obrero -encabezado por la CGT- no menguó. En dicho contexto, el gobierno puso en marcha un plan para alcanzar el desarrollo económico y el aumento del bienestar de la población poniendo en manos del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) la planificación. Las medidas más sustanciales del gobierno de Arturo Illia fueron: la sanción por ley del Consejo de Salario Vital, Mínimo y Móvil, creado para evitar la explotación y mejorar los salarios; la fijación de precios máximos en productos de la canasta familiar; la ampliación de la cobertura de asignaciones familiares llegando a la escolaridad media y a los cónyuges; la distribución de centros materno infantiles en las zonas más rezagadas del país; el equipamiento de hospitales; la regulación los precios de los medicamentos; y la creación del Servicio Nacional de Agua Potable (Golbert, 2010).

En este período comienza a modificarse la concepción que se tiene sobre la pobreza y el objetivo de las intervenciones estatales. En 1965 se intervino el Consejo Nacional de Asistencia Social y se creó el Instituto de Servicio Social para la formación de técnicos y profesionales encargados del Bienestar Social. En este contexto, se vislumbra que las bases para modificar los sistemas de protección social estaban dadas. Adicionalmente, desde el Ministerio de Asistencia Social y Salud, se intentó elaborar un plan pensado para los cuatro años de gobierno, que tendiera a proponer medidas de salud y de asistencia social. En este sentido, el abordaje a la problemática de vulnerabilidad directamente asociada a la pobreza, muta nuevamente: los primeros vestigios de la seguridad social estuvieron ligados al criterio selectivo respecto a quiénes debían percibir prestaciones a través de la Sociedad de Beneficencia. Luego, durante el peronismo, la Fundación Eva Perón sustentó su trabajo en la premisa de lograr correr de la marginalidad a las niñas y niños pobres, buscando dignificarlos. Frondizi, en tanto, creía que el camino para dar batalla a la pobreza no era otro sino a través del desarrollo económico; mientras que Illia intentó instalar la idea de que el mejoramiento en las condiciones de vida y bienestar de la población, constituye un derecho que cada uno de los argentinos debe ejercer (Golbert, 2010).

Sin embargo, en 1966, Illia fue derrocado por un nuevo golpe militar encabezado por Juan Carlos Onganía, autoproclamado “Gobierno de la Revolución Argentina”, arguyendo que se buscaba lograr un orden basado en la

integración social. En este esquema los Partidos Políticos no tenían lugar, ya que representaban un foco de desorden, por lo cual fueron proscriptos.

En relación al sistema previsional, en 1967 se produce una reforma que implicó la contracción de trece a tres cajas. Reforma que tuvo consecuencias regresivas, siendo los sectores de mayores ingresos los más beneficiados. En respuesta a la reducción de los ingresos en relación a los egresos de las cajas, la tasa de sustitución fue reducida al 70% del promedio mensual de las remuneraciones (de los 3 años más favorables entre los últimos 10) durante el gobierno de facto de Onganía, en 1969 (Iñiguez y Selva, 2010).

Movimientos de resistencia, como el Cordobazo, llevaron al gobierno militar a tener un accionar proclive al desarrollo de políticas sociales<sup>5</sup>. En este sentido,

La normalización de la CGT, la convocatoria a convenciones colectivas, la renegociación de los salarios con aumentos de hasta el 20%, la sanción de la Ley N° 18.610 de obras sociales –que establecía la obligatoriedad de los aportes patronales y de los trabajadores y otorgaba a los sindicatos el poder de administrar esos fondos a través de las obras sociales– pueden ser interpretadas como medidas tendientes a reducir la tensión social y romper su aislamiento político” (Golbert, 2010 p. 118).

Las más relevantes medidas en torno al sistema de seguridad social adoptadas por el gobierno militar tienen lugar en el bienio 1971-1972. En 1971 se dispuso la creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados para prestar a los jubilados y pensionados del Régimen Nacional de Previsión y su grupo familiar primario servicios médicos asistenciales, instrumentándose asimismo el sistema de atención médica denominado “Programa Médico Asistencial” (PAMI). Durante el año siguiente, 1972, se crea el Fondo Nacional

---

<sup>5</sup> Se conoce como Cordobazo a un importante movimiento de protesta ocurrido en Argentina el 29 de mayo de 1969, en la ciudad de Córdoba, durante el gobierno militar de Onganía. En el marco de descontento general, el gobierno provincial decidió suprimir el “sábado inglés”, es decir, la media jornada laboral. Como respuesta, el sindicato de los obreros de la industria automotriz y el sindicato de Luz y Fuerza convocaron a un paro activo con movilización para el 29 de mayo. Los estudiantes adhirieron a la medida de fuerza y la ciudad terminó siendo controlada por los manifestantes, quienes lograron su ocupación durante unas veinte horas. Se produjeron incendios y ataques a las principales empresas multinacionales. La represión fue brutal y tuvo como resultado veinte manifestantes muertos y cientos de detenidos.

de Vivienda (FONAVI), cuyo objetivo fue crear viviendas para los sectores de menores recursos, acción que sería complementada con la implementación de obras de infraestructura y urbanización. Sin embargo, el FONAVI no pudo evitar la expansión de las villas, ante lo cual Onganía decide erradicarlas. Ante ello, se verificó una notable resistencia por parte de organizaciones villeras, apoyadas por la CGT y los Sacerdotes del Tercer Mundo.

El nivel de conflictividad social y política fue elevado. En ese clima, la Junta Militar propuso a Levingston como reemplazo de Onganía y en 1971 al General Lanusse, hechos que conllevaron a intensificar el descontento social. El peronismo, pese a estar proscrito y con Perón en el exilio, seguía sumando adeptos durante esos años. Lanusse materializa el “Gran Acuerdo Nacional”, y el llamado a elecciones para marzo del 1973, con el peronismo como opción. Cámpora, candidato peronista, finalmente resulta electo con el 50% de los votos. Con Perón de regreso en el país, se vuelve a llamar a elecciones, obteniendo el 62% de los votos la fórmula Perón-Isabel Martínez de Perón.

En los 3 años que duró el tercer mandato peronista, se intentó retornar a la senda de conformación de un sistema de protección social inclusivo. En esa búsqueda, se elaboró el proyecto de Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). La financiación del sistema iba a regirse por los principios de solidaridad social y justicia distributiva aumentando, con este fin, los presupuestos estatales de salud con fondos de rentas generales y recursos de otros sectores en un Fondo Financiero Sanitario Nacional. Organizaba también una Carrera Médica Nacional y otra para el equipo profesional y técnico: ingreso por concurso, estabilidad, posibilidad de ascenso y retribución justa” (Golbert, 2010 p. 125). No obstante, el proyecto sancionado poco tuvo que ver con el inicialmente planteado, debido a la oposición de los dirigentes sindicales que pretendían incorporar a las obras sociales a dicho sistema, siendo adoptado únicamente por Formosa, La Rioja, San Luis y Chaco. Posteriormente, en 1977 el SNIS deja de percibir fondos del presupuesto nacional.

En términos del sistema previsional, en 1975 se promulgó la Ley N°21.118 –que modificó la anterior Ley N°18.037 de 1968–, a partir de la cual se establecieron nuevos beneficios y se redujeron los requerimientos. El haber mínimo no podía ser menor que el salario mínimo y el haber de jubilación se fijó en el 70% del cargo ocupado al cese de la actividad, aunque la norma sería derogada al año siguiente.

Tras el breve y frustrado gobierno de Isabel Martínez de Perón, y el advenimiento de la más cruda dictadura cívico-militar, se inicia un período de

represión sin precedentes en lo social y de liberalismo en lo económico, que implicó la sistemática violación de los derechos humanos y modificó estructuralmente la matriz productiva y distributiva del país. Hechos que, en línea con lo señalado por Canitrot (1980), dejaban al descubierto los intereses de sectores tradicionales dispuestos a revertir lo hasta entonces adquirido en materia de derechos sociales.

Según las estadísticas provistas por Dieguez (1974), si bien a partir de 1966 el sistema previsional ya arrojaba continuos déficits -en torno al 0,2% y el 1,1% del PBI-, los descalabros financieros se agravaron a finales de la década de los setenta, no sólo por la precarización del mercado laboral ocasionada por las políticas económicas de la última dictadura militar, sino -especialmente- por la eliminación de las contribuciones de los empleadores en 1980. Esta pérdida de ingresos fue parcialmente compensada con recursos provenientes del impuesto al consumo (IVA), trasladándose como consecuencia el financiamiento del sistema desde los empleadores hacia la población de ingresos medios y bajos. Dado el creciente deterioro del mercado de trabajo, las reformas introducidas resultaron altamente regresivas, debido a que incluso los trabajadores no registrados terminaron financiando los beneficios previsionales, a los cuales ellos mismos no podían acceder. Además, en 1976, se volvió a modificar la tasa de sustitución del salario, colocándola en un rango del 70-82%.

En 1983, Raúl Alfonsín es electo democráticamente presidente, asumiendo el Poder Ejecutivo en un escenario notablemente complejo, signado por elevados niveles de pobreza y una creciente desprotección en términos de seguridad social. El margen de maniobra era muy acotado. En materia de atención a la población más vulnerable, el gobierno lanzó un programa de asistencia denominado Programa Alimentario Nacional (PAN), que consistía fundamentalmente en el reparto de cajas de alimentos y en el abordaje de diversas problemáticas vinculadas a la educación en salud, control de crecimiento y desarrollo de los niños, compras comunitarias, huertas, saneamiento básico y provisión de agua potable. A ello se sumó la restitución de las contribuciones patronales, que, sin embargo, no lograron revertir la dinámica financiera del sistema. Los desequilibrios socio-económicos y el elevado grado de debilidad institucional precipitaron la salida anticipada del gobierno de Alfonsín, que en un contexto de escalada inflacionaria y agudizada conflictividad cede la presidencia a Carlos Saúl Menem en 1989.

El menemismo retomará y profundizará el modelo de acumulación financiera instaurado durante la última dictadura cívico-militar. Con el objetivo

central de situar al mercado como actor fundamental de la economía en perjuicio del rol tradicional que había conquistado el Estado, se instrumentaron numerosas medidas en materia de política social que tendieron a desandar lo hasta entonces logrado. Los fundamentos de las reformas se vincularon a la ineficiencia administrativa estatal, la existencia de déficits financieros y la supuesta exclusión de los sectores de bajos ingresos en materia de cobertura de programas estatales (Mesa-Lago, 2000). Así, la política social durante la convertibilidad estuvo “(...) *caracterizada por la privatización de la previsión social, la transferencia de responsabilidades en materia de administración de servicios sanitarios y educativos a los gobiernos provinciales y la multiplicación desarticulada de acciones focalizadas y de poca escala para hacer frente a los problemas de la pobreza y la vulnerabilidad social.*” (Repetto y Dal Masseto, 2011 p. 22).

Los años noventa se presentan como el período de aplicación de políticas de corte neoliberal, sustentadas en el decálogo de medidas conocidas como el Consenso de Washington<sup>6</sup>. En lo económico, las políticas aplicadas consistieron en el establecimiento de un tipo de cambio fijo y bajo, la apertura indiscriminada de la economía –con notables consecuencias en el entramado industrial nacional–, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados (el laboral incluido) y descentralización de los servicios públicos de salud y educación. Como consecuencia, se verificó en este período un creciente nivel de pobreza, que alcanzó a fines de 2002 al 57,5% de los argentinos, y al 45,7% de los hogares, profundizándose las desigualdades en términos de ingresos. Asimismo, en lo que respecta al mercado de trabajo, hacia finales de la década el nivel de desempleo llegó al 18% -con un pico de 21,5% en mayo de 2002- al tiempo que la informalidad laboral alcanzó al 40% de los empleados en relación de dependencia, evidenciándose una notable precarización, caída de los salarios, y subocupación creciente. En este contexto político e ideológico, los argumentos de los promotores de las reformas en el empleo, estaban

---

<sup>6</sup> Nombre dado a una serie de políticas que instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acordaron que debían aplicarse en ciertas economías como medidas de estabilización y ajuste. En términos generales dicho Consenso abogaba por un conjunto de políticas económicas tales como: lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto público, reformas para reducir la progresividad impositiva, privatización de empresas públicas, liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, minimización de las regulaciones a la entrada y salida de inversión extranjera directa y la flexibilización del mercado de trabajo, entre otras.

nucleados en torno a la necesidad de modificar la legislación vigente, tanto para reducir los costos laborales como para permitir una mayor flexibilidad en el vínculo empleador-trabajador (Altimir y Beccaria, 1999). Estos identificaban como las principales “dificultades” a resolver los denominados “costos laborales no salariales”; término que incluye a los aportes al sistema de seguridad social, costos relacionados con el despido, regulaciones sobre la jornada laboral así como de las vacaciones y asuetos del trabajador. El objetivo central de las medidas destinadas a la reducción de las cargas laborales fue el abaratamiento de la contratación de mano obra como instrumento para estimular la competitividad del sector manufacturero ante el atraso cambiario reinante.

Ante las necesidades de los sectores económicos concentrados, la crisis de financiamiento del sistema previsional —que respondía a la elevada tasa de sustitución del sistema y al deterioro de las condiciones de trabajo de la sociedad, que implicaban que los aportes y contribuciones resultaran insuficientes para garantizar su sustentabilidad financiera— resultó el argumento clave para la promoción de una reforma estructural del sistema de jubilaciones y pensiones (Iñiguez y Selva, 2010). Así, en sintonía con la lógica neoliberal de achicamiento del Estado, privatizaciones y liberalización económica y financiera, en 1993 se aprobó la Ley N°24.241, con la cual se conformó un régimen previsional mixto (coexistiendo capitalización y reparto). Este fue el inicio del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), constituido por un fondo administrado por el Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs). La reforma del sistema previsional transformó el sistema de solidaridad intergeneracional en uno de capitalización individual.

Asimismo, dicha norma incluyó: a) la modificación de las edades jubilatorias, pasando las mismas de 55 a 60 en el caso de las mujeres y de 65 a 70 en el caso de los hombres; y b) un incremento de 20 a 30 años de aportes exigibles, conforme lo establecía la nueva Ley 24.250 (Roca, 2005). En este nuevo marco regulatorio, se modificó también la determinación de los haberes jubilatorios: mientras que en el régimen de reparto estatal los mismos surgían de la suma de tres prestaciones a cargo del Estado Prestación Básica Universal (PBU), Prestación Compensatoria (PC) y Prestación adicional por Permanencia (PAP), en el régimen de capitalización individual se combinaban recursos públicos (PBU y PC) con un “haber por capitalización” financiado por las compañías AFJPs a partir de la capitalización de los fondos de sus afiliados (Arceo, González y Mendizábal, 2009). Implicando —en complementariedad con la Ley 24.463/95 que congelaba los haberes, y el deterioro persistente del mercado de trabajo, caracte-

rizado por una creciente flexibilidad y precarización— una notoria reducción en la tasa de cobertura y el monto de las prestaciones otorgadas (Danani y Hintze, 2010; Panigo y Médici, 2012).

Por su parte, un año más tarde se transfirieron al nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) diez cajas provinciales, mientras que —en el marco de las políticas de incentivo a la producción basadas en la reducción de los costos laborales características del período de Convertibilidad—, a partir del año 1994 se puso en práctica un proceso de reducción de las alícuotas de contribuciones patronales, alcanzando estas valores cercanos al 18% en el año 2000 (alícuota que se encontraba en torno al 35% a inicios de la década (Roca, 2005)). Mientras que desde 1954 hasta 1994 el sistema previsional se mantuvo dentro de la lógica de reparto —que convivía con regímenes independientes como las cajas provinciales y profesionales—, a partir de entonces, la mayoría de los trabajadores serían responsables de su propia cuenta de capitalización. Se reforzó así la idea de que cada individuo posee o adquiere su jubilación por mérito propio, eliminando todo viso de solidaridad inter-generacional.

Las consecuencias de la reforma se percibieron de manera inmediata. Contrariamente a uno de sus objetivos centrales, ésta perjudicó significativamente las finanzas públicas debido a que el Estado se hacía cargo de las erogaciones correspondientes a los beneficiarios del sistema de reparto pero no percibía los ingresos de los numerosos trabajadores. En efecto, *“a) la cantidad total de contribuyentes cayó desde 1998 resultado del aumento del desempleo y la precarización del mercado de trabajo; b) mientras la cantidad de contribuyentes del sistema público se redujo desde la reforma de 1994, casi la totalidad de los beneficios previsionales estuvieron a cargo de ésta; y c) la cantidad de beneficiarios se mantuvo prácticamente estancando desde 1997”* (Panigo y Médici, 2012 p. 9-10). Adicionalmente, se caracterizó por el cobro de comisiones desmesuradas y la inversión de los fondos de aportes y contribuciones en activos especulativos que no generaban seguridad para los afiliados y tampoco incentivaban las inversiones productivas. Como resultado, el nivel de cobertura fue empeorando desde 1998 a medida que se deterioraba la situación del mercado laboral, llegando a que, hacia fines de la década, uno de cada dos argentinos en edad de jubilarse no poseyeran cobertura previsional. En efecto, mientras que a inicios de la década del 90 el sistema se solventaba en un 75% en base a aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores y un 25% con recursos fiscales; hacia 2001 dicha proporción se había modificado —manteniendo el mismo orden— a aproximadamente 30% y 70% (Roca, 2005).

Por su parte, el segundo pilar contributivo del sistema de seguridad social, las asignaciones familiares, también experimentó modificaciones a partir de la Ley 24.714/1996. La norma estableció que sólo accederían a estas prestaciones los trabajadores en relación de dependencia cuyos salarios resultaran inferiores a \$1.500; a la vez que determinó la reducción de los aportes por parte de los empleadores para su financiamiento de 7,5% al 5% (Svampa, 2005).

Otra característica que tuvo la época en lo que respecta a las políticas sociales fue la incorporación a la arena de políticas públicas al denominado “tercer sector”, representado principalmente por las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Estas últimas, en el proceso de desarticulación del andamiaje estatal promovido desde el gobierno, asumieron el rol de ejecutoras de las políticas (diseñadas desde el Estado, con fuerte injerencia de ciertos organismos internacionales), gozando de mayor legitimidad en lo que respecta a eficiencia en la gestión.

La situación distributiva fue la más regresiva en el período de los últimos 20 años. En el año 1999, por medio de elecciones llegó a la presidencia el candidato de la Alianza, Fernando De la Rúa. Pese a las dificultades económicas que atravesaba el país, se sostuvo el régimen de paridad fija peso-dólar. Con Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía, continuaron vigentes las prácticas de endeudamiento que tornaron insostenible la situación, tanto en el plano económico, como en el político y social.

Finalmente, en diciembre de 2001 estalla una de las más profundas crisis de la historia argentina, que obliga a De la Rúa a abandonar su cargo antes de tiempo. Luego de días de efímeras sucesiones presidenciales, Eduardo Duhalde asume hasta el año 2003 y se pone fin a la Convertibilidad, devaluándose la moneda. Cuando la situación de la población era acuciante, con un nivel de pobreza que llegaba al 55%, se puso en marcha un programa de transferencia de ingresos denominado Plan Jefes y Jefas de hogar Desocupados (PJJHD).

La crisis del neoliberalismo impulsó el debate sobre los modelos no contributivos y permitió que se llevaran adelante reformas tendientes a acercar al subsistema de asignaciones familiares a un esquema mixto (contributivo – no contributivo) y redistributivo.

## **La contra-reforma del sistema de seguridad social en el modelo de desarrollo productivo con inclusión social**

El nuevo siglo se inició con importantes desafíos en el plano socioeconómico. Las estadísticas de desempleo-subempleo, pobreza, indigencia y exclusión

del mercado laboral en 2003 reflejan la magnitud de tales desafíos. Por un lado, la economía se encontraba en recesión -el PBI había caído un 18% entre marzo de 1999 y marzo de 2002- y, por otro lado, el mercado laboral se encontraba profundamente deteriorado (la tasa de cobertura del sistema previsional había descendido al 72% y la desocupación rondaba el 21%). Por su parte, a comienzos de 2003, el 38,1% de la población estaba desempleada o subempleada, el 42,7% de los hogares del país eran pobres y el 20,4% indigentes. En ese marco, el escenario de inestabilidad político-económica e institucional imponía sustanciales retos al nuevo gobierno, fundamentalmente en términos de recomposición del entramado productivo, creación de puestos de trabajo y recuperación de los ingresos de la población, con énfasis en aquellos sectores que habían sido totalmente excluidos tanto en términos laborales como sociales.

A partir del cambio de administración en 2003 se inicia la conformación de un nuevo modelo macroeconómico, revirtiéndose la lógica del régimen de acumulación financiera previo para dar paso a un régimen de acumulación productiva con inclusión social. Los rasgos más salientes del nuevo entorno macroeconómico fueron su capacidad de sostener altas tasas de crecimiento de la producción -de 7,8% anual promedio entre 2003 y 2011-, y la recuperación del mercado de trabajo, tanto en lo referido a la generación de empleo (en cantidad y calidad) como en la recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores (Beccaria, 2007). La nutrida agenda de políticas públicas orientadas al mundo del trabajo representó un giro copernicano respecto a lo ocurrido durante los años anteriores (Panigo y Neffa, 2009), fortaleciendo los efectos sobre el mercado laboral y articulándose como parte constitutiva del nuevo régimen de acumulación en el cual los derechos individuales y colectivos de los trabajadores pasaron a conformar un eje central para la reconfiguración del tejido social y las relaciones de clase.

La seguridad social pasó a ser concebida como una herramienta clave para la inclusión (ANSES, 2010; Panigo y Medici 2013). En este sentido, el modelo netamente contributivo queda relegado en tanto el nuevo paradigma que emerge con la contra-reforma del sistema (con miras a la reversión de los lineamientos neoliberales heredados) determina que la protección del Estado debe alcanzar fundamental y prioritariamente a grupos poblacionales de elevada vulnerabilidad socio-económica; aunque, al mismo tiempo, queda también postergada la noción de un sistema Beveridgiano puro sustentado en la tesis de universalización de las prestaciones a partir de nociones como el ingreso ciudadano o la renta básica (Lo Voulo, 1995; Van Parijs, 2001; Noguera, 2003). En efecto, la nueva configuración debe entenderse como el surgimiento de un sistema que combina

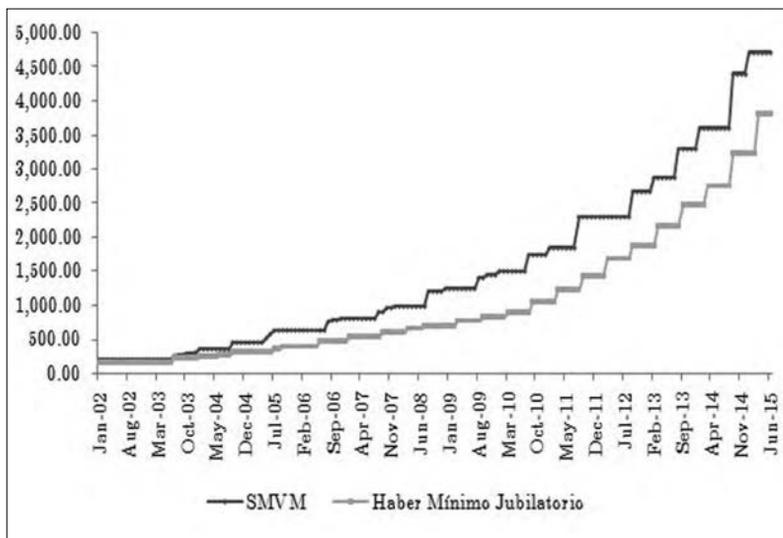
críterios vinculados tanto al esquema beveridgiano, disociando las prestaciones de la condición individual en el mercado de trabajo, como a criterios ligados al esquema bismarckiano dado que las transferencias estipuladas por los programas públicos de protección tienen como propósito la generación de habilidades y el otorgamiento de herramientas de combate a la exclusión social, tal que las niñas, niños y adolescentes puedan sortear los obstáculos que la marginalidad impone a su acceso al mercado laboral. De manera que el actual paradigma de protección social argentino involucra una asociación intertemporal de los ciudadanos con el mundo del trabajo, mediada a través de aspectos indirectos del mercado laboral: la salud, la educación y la formación profesional.

En la actualidad, el Sistema de Seguridad Social Nacional (SSSN) en su versión estricta, se encuentra conformado por dos sistemas -el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) y el Sistema Nacional del Seguro de Salud-, y cuatro subsistemas: a) previsional, b) de asignaciones familiares, c) de desempleo y d) de riesgos del trabajo. El mismo resulta administrado y/o regulado de manera conjunta por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Ministerio de Salud de la Nación y la Administración Nacional de Seguridad Social.

Las medidas más relevantes del período dentro del esquema de la Seguridad Social pueden agruparse en políticas: a) de atención a los sectores más vulnerables; y b) vinculadas con las modificaciones e inclusiones en el sistema previsional.

Inicialmente, y como respuesta al marco social y político resultante de la crisis de salida de la Convertibilidad, a partir de políticas sociales y de ingresos destinadas a segmentos poblacionales vulnerables, y, posteriormente, con la re-estatización de los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en el año 2008 –instancias ambas que han complementado las mejoras en el mercado de trabajo– se revierte la lógica asistencialista en el ámbito social y de privilegios en el ámbito previsional (dado que las prestaciones resultaban accesibles sólo a través del empleo registrado) para dar paso a una concepción no estrictamente contributiva y de carácter solidario de la seguridad social, basada en el reconocimiento de derechos universales (Golbert y Roca, 2010; Panigo et al., 2011). Estas primeras medidas tuvieron como objeto la recomposición del poder de adquisitivo de la población. A tal efecto se descongelaron el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) y el monto del Haber Mínimo Jubilatorio (fijados en \$200 y \$150 durante los '90), evidenciándose un incremento en dichas variables desde Enero 2003 a Enero 2015 que ascendió al 2258% y al 2248%, respectivamente.

Gráfico 1. Evolución SMVM y Haber Mínimo Jubilatorio. 2002-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

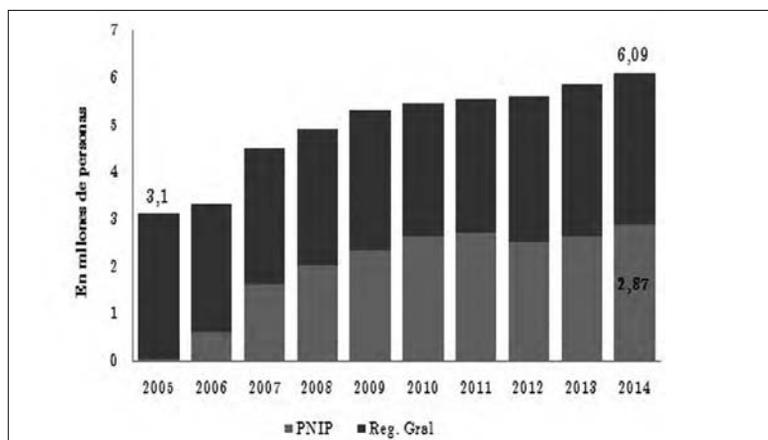
Dinámicas de actualización periódica que fueron institucionalizadas a través de:

1. La reinstauración del *Consejo del Salario Mínimo, la productividad y el empleo*, del que participan las cámaras empresarias, el Estado y los sindicatos. Este punto no debe ser pasado por alto, dado que el SMVM no sólo por representa el mínimo ingreso legal para aquellos trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo, sino que además constituye una referencia ineludible para la fijación del salario de los trabajadores no registrados; y
2. La Ley 26.417/2008, de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, que estipula la actualización de los haberes en los meses de marzo y septiembre de cada año en función a la evolución de los recursos tributarios por beneficio, la variación de los recursos totales por beneficio de la ANSES y la variación del índice general de salarios de INDEC o del índice RIPTE (Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables).

Así, el nuevo paradigma fue delineándose progresivamente a partir de la implementación de distintos programas generadores de derechos<sup>7</sup> que implicaron el fortalecimiento del pilar no (directamente) contributivo del sistema (Panigo y Neffa, 2009; Golbert y Roca, 2010; Murolo, 2010; Neffa y Brown, 2011; Golbert, Roca y Lanari, 2012; Agis, Cañete y Panigo, 2013).

En materia del subsistema previsional, una de las transformaciones más significativas estuvo dada por el Plan Nacional de Inclusión Previsional (PNIP). Mediante la Ley 25.994/05 y el Decreto 1.254/05 se dispuso la creación de una prestación previsional anticipada, que posibilitó la inclusión al sistema de protección social tanto de personas que cumpliendo con la edad jubilatoria estipulada no contaban con los años de aportes requeridos así como de individuos que poseyendo los años de aportes no alcanzaban la edad jubilatoria estipulada. Como resultado, se incorporaron 2,55 millones al sistema contribuyendo a “(...) la reducción de la pobreza en adultos mayores, que pasó del 27,9% en 2003 a 3,3% en 2009” (ANSES, 2012, p. 6).

Gráfico 2. Evolución de la cantidad de titulares de derecho del sistema previsional argentino (2005 – 2013).



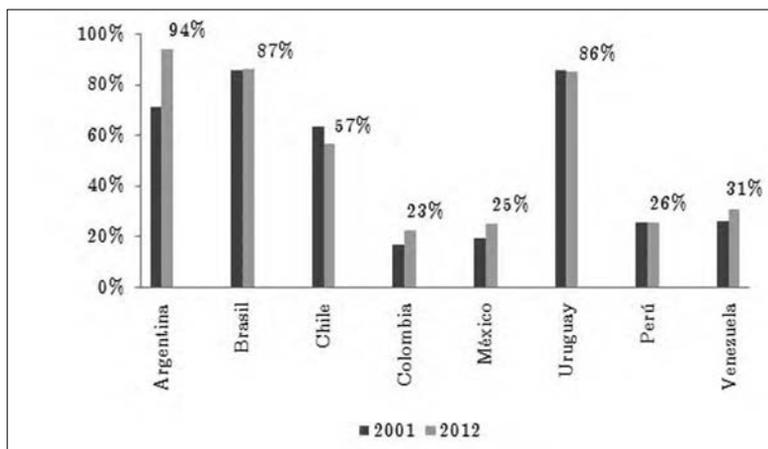
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

<sup>7</sup> Entre otros: Plan de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacional Familias, el Programa Argentina Trabaja, el Plan de Abordaje Integral AHÍ, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Asignación Universal por Embarazo para Protección Social.

Posteriormente, el Plan Nacional de Inclusión Previsional sería complementado con: i) la Ley 26.222/2007, que permitió que los afiliados pudieran optar entre permanecer en el régimen de capitalización o volver al régimen público de reparto –opción que hasta entonces no estaba disponible–; y ii) la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425/2008, que unificó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones bajo un régimen público financiado mediante un sistema solidario de reparto, y transfirió la administración de los fondos desde las AFJPs al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS). Programa que, en 2015 por medio de la Ley N°26.970, se amplió a través de la apertura de una segunda etapa de Inclusión Previsional.

Dichas medidas condujeron a un sustancial crecimiento de la tasa de cobertura del SIPA, que pasaría -de acuerdo a datos de la ANSES- de un 57% en el año en 2005 a un 94,6% a fines de 2013, colocando a la Argentina como el país con mayor cobertura de la región. Y, a la vez, efectivizaron la recuperación de las protecciones dilapidadas en las décadas pasadas consecuencia del deterioro en el mercado laboral desde 1976 –intensificado durante la Convertibilidad– en conjunción con los efectos derivados de la intromisión de las fuerzas del mercado en ámbitos que antes se encontraban enteramente gestionados por el Estado.

Gráfico 3. Tasa de Cobertura del Sistema Previsional. Países de América Latina. 2001 y 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Debe destacarse, adicionalmente, que el control de la Administración Nacional de la Seguridad Social por parte del Estado amplió los grados de libertad para el desarrollo de políticas sociales y de ingresos con condicionalidades educacionales y sanitarias, abonando al argumento esgrimido por Bonilla García y Gruat (2003) de que una mayor equidad y un mayor nivel de protección social efectivamente inciden en la dinámica de crecimiento económico, puesto que se generan mejores condiciones en el acceso a la salud y la educación, aumentando el nivel de calificación de la población e impactando sobre la productividad del trabajo y la competitividad. De manera que los avances en términos de formación de los individuos contribuyen a ampliar las posibilidades de inserción futura en el mercado de trabajo formal, con objeto de contribuir a las necesidades productivas para el desarrollo nacional. En efecto, ello representa una estrategia alternativa a la *competitividad espuria*, basada en bajos salarios como mecanismo de reducción de costos (CEPAL, 2006).

En tal línea, el FGS está conformado por recursos derivados de aportes previsionales y de la recaudación de impuestos (e.g. IVA, Impuesto a las Ganancias, Impuesto a los Combustibles, etc.), que por consiguiente se incrementan cuando el nivel de empleo y la actividad se encuentran en fases del ciclo ascendentes, y son destinados al financiamiento de inversiones productivas<sup>8</sup>. En este sentido los recursos de la seguridad social adquieren un papel central en tanto mecanismo amortiguador ante shocks macroeconómicos –tanto de origen doméstico como internacional–. Más aún, tal función se halla explícitamente expresada como una de sus finalidades, estableciendo que el manejo de los recursos debe buscar “*Ate- nuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales*” (Decreto 897/07, Art. 1).

Así, la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, y el hecho de que su dinámica de variabilidad se encuentre ligada a la variación de los recursos tributarios y previsionales –y por tanto a los niveles de actividad económica– hacen que el volumen de los mismos aumente en momentos de auge para poder ser utilizados en fases negativas. Ello pudo verificarse ante el primer vendaval de la crisis financiera internacional del año 2008, cuando la tasa de crecimiento del producto se retrajo durante el segundo y el tercer trimestre del 2009; y como consecuencia, el

---

<sup>8</sup> Entre 2008 y 2012, se destaca un notable cambio en la cartera de inversiones de la ANSES: “proyectos productivos” se ha constituido como el componente de segundo peso en el total de inversiones, habiendo pasado de representar un 2,2% en 2008 –cuando los fondos aun eran administrados por las AFJPs– a un 13% a fines de 2012 (ANSES).

Estado implementó una serie de medidas contracíclicas<sup>9</sup> (PNUD –CNCPS, 2010; Repetto, 2011) con el objeto de sostener los niveles de actividad y empleo que fueron clasificadas de acuerdo al Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Nación en: a) políticas macro; b) políticas para la preservación del empleo y c) políticas activas de ingresos. Medidas que entre 2008 y 2009 comprometieron un 1,8% del PBI destinado a otorgar impulso fiscal.

En efecto, las medidas contracíclicas de impulso fiscal fueron diseñadas con el objeto de extender la cobertura del sistema de protección social a segmentos poblacionales históricamente rezagados. Y no sólo ello, sino que se alinearon con los postulados de la sancionada Ley 26.061/2005 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, que sentó las bases para la creación de lo que podría considerarse un nuevo subsistema del Sistema de Seguridad Social Nacional orientado a llevar a cabo todas las acciones necesarias para promover la emergencia de capacidades productivas de aquellas niñas, niños y adolescentes pertenecientes a poblaciones vulnerables. Entre ellas, han de destacarse la Asignación Universal por Hijos (AUH, Decreto 1602/2009), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y el Plan PROG.R.ES. AR (Decreto 84/ 2014). Estas son políticas que por un lado, buscan equiparar derechos entre todas las niñas, niños y adolescentes en materia de seguridad social; y por otro, considerando las condicionalidades que presentan en materia educativa y de salud, pretenden fortalecer las capacidades necesarias para que estos últimos adquieran herramientas que les permitan a futuro sortear su condición de fragilidad en términos socio-económicos mediante el acceso a un empleo de calidad, y con ello contribuir al financiamiento del sistema.

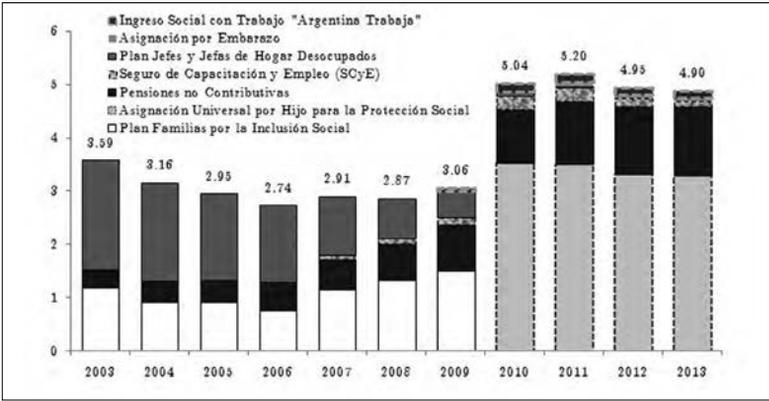
La Asignación Universal por Hijo para Protección Social constituye una política de universalización de derechos, pues extiende las prestaciones que recibían sólo los trabajadores en relación de dependencia –vía Régimen de Asignaciones Familiares– a los trabajadores no registrados o desempleados. Además, representa una acción gubernamental de carácter redistributivo sin precedentes, ampliando el alcance de la seguridad social notoriamente, incorporando a más de 3,5 millones de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años pertenecientes a hogares de bajos recursos desde su instauración hasta el 3T-2012, implicando ello un aumento del 128% (variación i.a. entre 2009 y 2010) en la cantidad de titulares de derecho del sistema de seguridad social (sin considerar SIPA regular

<sup>9</sup> Implementación del Programa de Recuperación Productiva –REPRO–, Ingreso Social con Trabajo, dictamen de pago de una suma fija de carácter excepcional para quienes percibían el SMVM.

y PNIP), y con notables efectos sobre la pobreza, indigencia y desigualdad (refiérase al Capítulo 3 para un análisis exhaustivo de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social).

Por su parte, el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) es creado a inicios de 2014 (Decreto 84/2014) con un doble objetivo: continuar ampliando el alcance del sistema a partir de la inclusión de grupos poblacionales que persisten en situación de vulnerabilidad relativa –está destinado a jóvenes entre 18 y 24 años con ingreso propios y familiares inferiores al SMVM independientemente de su condición en el mercado de trabajo y frente al sistema de educación–, y a la vez inyectar recursos al mercado doméstico focalizados a sectores asociados a elevados multiplicadores keynesianos (Di Giovambattista, Panigo y Gallo, 2014). De forma tal que constituye una nueva ampliación de la protección social, extrapolando al rango etario de 18 a 24 años los derechos previamente adquiridos mediante la AUH y la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) (Dto. 446/2011) (refiérase al Capítulo 4 para un estudio detallado del PROG.R.ES.AR).

Gráfico 4. Evolución de la cantidad de titulares de derechos del sistema de seguridad social argentino (excluyendo SIPA regular y PNIP). En millones de personas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Las políticas precedentes (AUH, AUE y PROG.R.ES.AR) refuerzan asimismo el pilar no directamente contributivo del sistema, que, de todas formas evidenció una notable expansión vinculada al incremento del orden del 322% de las Pensiones No Contributivas,<sup>10</sup> pasando de 344 mil en el año 2003 a 1,45 millones en febrero de 2014.

Complementariamente, se implementaron numerosas políticas tendientes a reforzar y profundizar las capacidades de acceso al mercado formal de trabajo de grupos poblacionales rezagados, con foco en las niñas, niños y adolescentes, entendiendo que “(...) *Las acciones combinadas entre las Familias, núcleo básico del desarrollo del niño, y las instituciones creadas para su atención, producirán efectos sinérgicos que beneficiarán al niño y a su comunidad. Así, la implementación de políticas orientadas a la atención integral de la infancia se revela como una valiosa estrategia para el desarrollo social*” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>12</sup>, 2013 p.13), y siendo conscientes de que para el año 2005 “(...) *el fenómeno de la pobreza y la indigencia todavía continuaba siendo relevante: el 47,1% de los menores de 15 años era pobre y el 17,8%, indigente (EPH-INDEC).*” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2011 p. 10).

Así, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se consolida la dinámica del Sistema Nacional de Seguridad Social, entendido en un sentido amplio, a partir de las acciones vinculadas a: i) el fomento y regulación de *Centros de Desarrollo Infantil* (CDI), definidos como espacios de atención integral de niñas y niños (entre 0 y 4 años de edad), orientados a impulsar en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niñas y niños; ii) el pago de pensiones no contributivas para madres con siete hijos o más en situación de vulnerabilidad social sin amparo previsional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, se encuentran impedidos para hacerlo; iii) el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), que posibilita el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria; iv) el Tren de Desarrollo Social y Sanitario, llevado a cabo de manera conjunta con el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Planificación de la Nación; v) el Programa Argentina Trabaja, Enseña y

---

<sup>10</sup> Que se otorgan a madres de 7 hijos y más, por invalidez, por discapacidad, a ex combatientes de Malvinas, graciabiles y especiales. Es decir que el objeto final de las mismas consiste, nuevamente, en brindar apoyo a segmentos poblacionales vulnerables que no realizan aportes contributivos.

Aprende, implementado en conjunción con el Ministerio de Educación de la Nación en el marco del Programas Ingreso Social con Trabajo y el Plan FINES; vi) el Programa Ellas Hacen, destinado a 100 mil mujeres, con el objetivo de fomentar el trabajo de madres desempleadas a partir de su incorporación a cooperativas de trabajo, destinadas a ejecutar obras en sus barrios; vii) el Programa Familias, de transferencia condicionada de ingreso que, a partir de la entrega de una suma de dinero, exigía el cumplimiento del calendario de vacunación, controles médicos bimestrales para las mujeres embarazadas y regularización de la escolaridad de niñas y niños; viii) la iniciativa Creciendo Juntos, promovida en forma colectiva entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Ministerio de Educación de la Nación y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros años, con miras a construir, refaccionar, ampliar y equipar espacios de atención a la primera infancia en todo el país.

Dicha dinámica resultó a su vez profundizada a través del impulso de medidas para la niñez desde diversas órbitas del Gobierno Nacional. Entre estas han de destacarse las promovidas por a) el Ministerio de Salud de la Nación (Plan Nacer, Plan Sumar); y b) el Ministerio de Educación de la Nación (Plan FINES, Programa Nacional de Educación Sexual Integral) (para un mayor detalle de las políticas enumeradas, refiérase al Capítulo 1 del presente libro).

## Reflexiones finales

El objetivo del capítulo fue realizar una introducción histórica y reflexiva sobre la instauración, desarrollo y actualidad del sistema de seguridad social argentino, haciendo especial énfasis en las públicas orientadas a las niñas, niños y adolescentes de nuestro país.

Si bien el sistema de seguridad social argentino fue ampliando su cobertura a lo largo de gran parte del siglo XX, el modelo de acumulación financiera que sobrevino tras el golpe cívico-militar de 1976 y su profundización en los años noventa –en sintonía con el nuevo orden neoliberal a escala mundial– deterioró los alcances del sistema, tanto por la profunda desmejora del mercado de trabajo como por la reducción del rol del Estado como garante de las condiciones de vida de la sociedad.

El correlato de este modo de acumulación y de las reformas neoliberales enmarcadas en el Consenso de Washington fue el histórico crecimiento de la pobreza, el desempleo y el empleo no registrado que provocaron, por un lado, que gran parte de la población quedara fuera de la cobertura social; y por el otro, que el sistema sufriera un elevado desfinanciamiento por la reducción de la población aportante, agravado aún más por la privatización del sistema previsional.

La crisis de 2001 y la configuración de un nuevo modelo de desarrollo a partir de 2003 abrieron el camino para la instauración de un nuevo paradigma de la seguridad social en Argentina, donde pareciera posible sortear la dicotomía Beveridge-Bismarck respetando los principios básicos del concepto moderno de seguridad social elaborado por la OIT y refrendado por la comunidad internacional.

Entendiendo el sistema de seguridad social actual en un sentido amplio (i.e. no sólo las políticas llevadas a cabo por ANSES sino también otras implementadas desde diversas reparticiones estatales con el fin de mejorar el manejo de las contingencias sociales), en la actualidad la protección del Estado alcanza tasas de cobertura elevadas –en efecto, en términos del sistema previsional, Argentina presenta la tasa de cobertura más elevada de América Latina–. En tanto, en lo que refiere a la protección a la niñez, durante los últimos años se ha hecho especial énfasis en la instauración de políticas destinadas a brindar cobertura a aquellos grupos poblacionales de elevada vulnerabilidad socio-económica (prioritariamente niñas, niños y adolescentes), principio rector de cualquier sistema de protección social entendido en su acepción moderna.

Asimismo, las prestaciones otorgadas a grupos poblacionales excluidos (ellos o sus familias) del mercado de trabajo formal, han sido combinadas con condicionales en materia de salud, educación y formación para el empleo de los titulares de derecho, fundamentalmente en el caso de niñas, niños y adolescentes; objetivos que han sido reforzados mediante la sanción de múltiples políticas desarrolladas desde diversos organismos del Estado como los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación de la Nación. En concomitancia, en materia de desarrollo económico, los esfuerzos se han concentrado en reconstruir el tejido industrial nacional desmantelado durante el régimen de acumulación financiera, a fin de que ello redunde no sólo en un modo de desarrollo externamente sostenible, sino también en una matriz productiva capaz de contener, mediante empleo formal, a las grandes mayorías.

## Referencias bibliográficas

- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2013), “El impacto de la asignación universal por hijo en la Argentina”. *Serie Empleo, desempleo y políticas de empleo*, 13, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CONICET).
- Arceo, N., Monsalvo, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2008), *Empleo y salarios en la Argen-*

- tina: una visión de largo plazo*. Capital Intelectual.
- Arceo, N.; Gonzáles, M. y Mendizábal, N. (2009), “La evolución del sistema previsional argentino”. Documento de Trabajo N° 2 del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Aversa, M. (2003), “Vagos, mendigos y delincuentes: La construcción social de la infancia peligrosa. Buenos Aires, 1900-1910”. *Cuadernos del Sur. Historia*, (32), 9-25.
- Aversa, M. (2008), “La asistencia social a la infancia popular en las publicaciones oficiales peronistas (1946-1955)”. *Papeles de Trabajo, revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*, 2.
- Barba, F. (1968), “La ley de educación común de Buenos Aires de 1875”. *Trabajos y Comunicaciones*, 18, 53-65.
- Basualdo, E. (2006), “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera”. En Basualdo, E. y Arceo, E. (2006), *Tendencias globales y experiencias nacionales*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Beveridge, W. (1942), *Las bases de la seguridad social*. Fondo de cultura económica, México.
- Biernat, C. y Ramaciotti, K. (2008), “La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)”. *Historia, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 15, 2, 331-351.
- Bonilla García, A., y Gruat, J. (2003), *Social protection: A lifecycle continuum investment for social justice, poverty reduction and sustainable development*, Organización Internacional del Trabajo.
- Boyer R. y Neffa, J. (Coords.) (2004), *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Trabajo y Sociedad, Buenos Aires.
- Britos, S. y Costa, R. (2008), “Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas. El caso argentino 2001-2007”. *Memoria: artículos ganadores*, FAO.
- Canitrot, A. (1980), “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”. *Desarrollo económico*, 45, 453-475.
- Castel, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010), “Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo”. *Reflexión política*, 12(24).
- Di Giovambattista, A., Gallo, P. y Panigo, D. (2014), “El impacto distributivo del “prog.r.es.ar” en argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones”. *Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, 17, Centro de Estudios e Inves-

- tigaciones Laborales (CONICET).
- Di Iorio, J. (2010), “Infancia e institucionalización: abordaje de problemáticas sociales actuales”. *Pesquisas e Práticas Psicossociais* 4(2), São João del-Rei.
- Diéguez, H. y Petrecolla, A. (1974), “La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972”. *Desarrollo Económico*, 87, 423-440.
- Dvoskin, N. (2013), *La seguridad social en los años desarrollistas (1957 – 1968). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma*. Tesis para optar por el título de Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas – Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los Tres mundos del Estado de Bienestar*. Ediciones Alfons El Magnanim, Valencia.
- Gárriz, A., Médici, F., Panigo, D. y Di Giovambattista, A. (2012), “Trabajadores pobres en la Argentina”, *Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, 12, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CONICET).
- Germani, G., y Yujnovsky, S. (1973), “El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos”. *Desarrollo Económico*, 435-488.
- Golbert, L. (2008), “Los olvidados de la política social”. En Carlos Barba Solano (comp.). *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. CLACSO.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010), *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires, MTEySS.
- Golbert, L., Roca, E. y Lanari, M. (2012), *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Secretaría de seguridad social. Buenos Aires: MTEySS.
- Goldberg, M., Moreno, J., Terlizzi, J., Alonso, G., y Crespi, L. (1999), *Instituciones de la Sociedad de Beneficencia y Asistencia Social (1823-1952)*. Archivo General de la Nación. Disponible en <http://www.mininterior.gov.ar/agn/pdf/Beneficencia.pdf>
- González, F. (2000), “Niñez y beneficencia. Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios del siglo XX (1900- 1930)”. En José Luis Moreno (comp.) *La política social antes de la política social. Caridad, Beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Buenos Aires, Trama Prometeo Libros.
- González, J. (2002), “Salud y seguridad social: entre la solidaridad y la equidad”, *Gerencia y Política de Salud*, 1(2), pp.18-24.
- Grinberg, J. (2008), “Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo: Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires”. *Cuadernos de antropología social*, 27, 155-174.
- Guy, D. (2000), “La verdadera historia de la Sociedad de Beneficencia”. En José Luis Mo-

- reno (comp.) *La política social antes de la política social. Caridad, Beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX*, Buenos Aires, Trama-Prometeo Libros.
- Hintze, S., y Costa, M. I. (1990), “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Hintze, S., y Costa, M. I. (1990), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*.
- Iñiguez, A. y Selva, R. (2010), “Seguridad social para todos”. *Entrelíneas de la Política Económica*, 4.
- Isuani, E. y Nieto Michel, D. (2002), “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano”. *Revista Reforma y Democracia del CLAD*, 22, Febrero de 2002.
- Kabat, M. (2014). “Nuevas perspectivas para el estudio de la historia de la legislación laboral y la negociación colectiva en la Argentina”. *Revista de historia del derecho*, 48, 99-120.
- Katz, J. y Muñoz, A. (1988), *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/CEPAL.
- Lo Vuolo, R. (1995), “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”. En *Lo Vuolo, R. (1995), Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Mazzola, R. (2014). “Progresar Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, pp. 91-113.
- Mesa-Lago, C. (2004), *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. United Nations Publications.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2011), “Acompañamiento y sostén para la crianza, juntos por los primeros años”. *Documento Técnico – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Disponible en <http://www.primerosanos.gov.ar/publicaciones/doctec.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2013), “Primeros Años – Programa Nacional de Desarrollo Infantil”. *Informe de Gestión – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*.
- Moreno, J. (2009), *Éramos tan pobres...: de la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Murolo, N. (2010), “Políticas públicas para la inclusión a la sociedad de la información”. *Congreso Iberoamericano de Educación*. Buenos Aires.
- Navarraz, V. (2014), “Las instituciones para la infancia de la sociedad de beneficencia y las de la fundación Eva Perón. Debates entre los modelos del cuidado de la niñez”. En *VI Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXI Jornadas de*

*Investigación Décimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*. Facultad de Psicología-Universidad de Buenos Aires.

- Neffa, J. C., Oliveri, M. L., Persia, J., y Trucco, P. (2010), “La crisis de la relación salarial: naturaleza y significado de la informalidad, los trabajos/empleos precarios y los no registrados”. *Empleo, desempleo y políticas de empleo, 1*, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CONICET).
- Neffa, J. y Brown, B. (2011), “Políticas públicas de empleo III. 2002/2010”. *Serie Empleo, desempleo y políticas de empleo, 7*, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CONICET).
- Noguera, J. (2003), “Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado del Bienestar”. *Ponencia presentada en la Jornada sobre Renda Básica, Fundación Rafael Campalans*.
- Nugent R. (1997), “Instituciones De Derecho Del Trabajo Y De La Seguridad Social”, Documento de Trabajo de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo de la Seguridad Social.
- OIT (2009), “Seguridad Social para todos: Una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico”. Documento de Trabajo N° 7.
- OIT, (2005), *Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- Olmos, C. y Silva, R. (2011), “El desarrollo del Estado de bienestar en los países capitalistas avanzados: un enfoque socio-histórico”. *Revista Sociedad y Equidad*, Universidad de Chile. N° I, Enero de 2011.
- Panigo, D. y Médici, F. (2013), “El sistema de seguridad social en la Argentina. Transformaciones recientes en perspectiva histórica”. *Perspectivas sobre el Estado*, 1, pp. 113-135.
- Panigo, D. y Neffa, J. (2009), “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”. *Documento de Trabajo de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación*. Buenos Aires: MECON.
- Panigo, D., Médici, F. y Dvoskin, N. (2011), “La seguridad social en la posconvertibilidad: de privilegios a derechos universales”. *Voces en el Fenix*, 6, pp. 62-67.
- Panigo, D., Médici, F. y Dvoskin, N. (2011), “La seguridad social en la posconvertibilidad: de privilegios a derechos universales”. *Voces en el Fenix*, 6, 62-67.
- Perczyk, J., Zapata, C. y Kisilevsky, M (2011), “Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad”. *Primer informe sobre el desarrollo del Programa Conectar Igualdad*. Buenos Aires: Conectar Igualdad/Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

- Pugliese, L. (2004), “La protección social en sus diversas formas”. *Asesoría Económica y Actuarial*, 3, pp. 181-210.
- Repetto, F., y Dal Masetto, F. (2011), *Protección social en la Argentina*. Comisión Económica para América Latina, ONU.
- Roca, E. (2005), “Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social”. *Revista de Trabajo*, Julio-Diciembre de 2005.
- Sánchez-Castañeda A. (2012), “La Seguridad y la Protección Social en México. Su Necesaria Reorganización”, Documento de Trabajo de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo de la Seguridad Social.
- Sidicaro, R. (1981), “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina 1943-1955”. *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 43-60.
- Svampa, M. (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires.
- Thompson, E. (1989), “Niveles y experiencias”. En Thompson, E. (1989), *La formación histórica de la clase obrera inglesa*, pp. 179-206. Editorial Crítica, Barcelona.
- Torre, J. y Pastoriza, E. (2001), “La democratización del bienestar”, en Torre, J.C. (comp.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.
- Van Parijs, P. (1995), *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Paidós, Barcelona.
- Van Parijs, P. (2001), “Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación”. *Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales*, 221.

## Capítulo 3

# Los efectos de la generalización de las asignaciones familiares sobre los ingresos, la salud y la educación de las niñas, niños y adolescentes en Argentina

---

Federico Kucher UBA, CITRA (UMET-CONICET), IDAES (UNSAM)

Sergio Rosanovich UBA, IDAES (UNSAM)

### Introducción

*“Miren a Claude Gueux. Inteligente y de buen corazón, sin duda. Sin embargo el destino lo pone en una sociedad tan mal hecha que termina por robar; la sociedad lo manda a una prisión tan mal hecha que termina por matar. ¿Quién es realmente el culpable? ¿Es él? ¿Somos nosotros?”*  
Victor Hugo (1834, pp. 31, traducción propia)

La “Teoría de la Justicia” de John Rawls (1971), uno de los filósofos políticos de mayor renombre del siglo veinte, capta en forma notable la esencia de esta anécdota. Las capacidades individuales que permiten romper con la vulnerabilidad de la pobreza y ascender en el escalafón social no pueden considerarse un premio al sacrificio personal. El mérito del individuo, según el profesor de Harvard, no emerge de la voluntad de progreso sino que es producto de una distribución azarosa de recursos, talentos y oportunidades materiales que nunca se realiza de manera homogénea. En palabras del autor:

“Los seres humanos no deberían ser responsables (ni sufrir las consecuencias) de las asignaciones que realiza la lotería del destino” Rawls (1971, pp.64, traducción propia)

La tarea de intervención del Estado adquiere, ante este panorama, un rol central para igualar oportunidades de individuos que nacen en condiciones iniciales de fuerte disparidad. La reconstrucción del sistema de bienestar social en la Argentina a partir del 2003 avanzó en esta dirección para ampliar los derechos de

los segmentos más postergados de la población, con el objetivo de incrementar la calidad de vida de los humildes (ver capítulo 2 de la presente obra). El lanzamiento de medidas para proteger a los individuos desde que se encuentran en período de gestación hasta los 24 años fue uno de los elementos centrales del nuevo paradigma de la seguridad social en el país. En el primer capítulo de este trabajo, se hace una descripción detallada del retroceso de la vulnerabilidad social entre las niñas, niños y adolescentes en los últimos años, mientras que en el capítulo 4 se precisan los efectos virtuosos de políticas públicas que promocionan el retorno de los jóvenes a la educación. En este sentido, la ministra de Desarrollo Social de la Nación, Alicia Kirchner, resumió la naturaleza de estas propuestas estatales para el bienestar.

“Conocer la realidad en la aplicación de políticas sociales es abrir caminos que exceden lo coyuntural. Es plantearse la transformación para que las semillas realmente germinen en repetidas cosechas, sin fertilizantes importados. Cuando nos hicimos cargo de la gestión, dejamos atrás los remedios que como recetas enlatadas nos pretendían imponer. La nueva cuestión social es la inversión social más desarrollo humano” Alicia Kirchner, revista La Bisagra (2007, pp.19)<sup>1</sup>.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) – la política que concentrará el análisis desplegado a lo largo de esta investigación- fue una de las principales herramientas del sector público para potenciar la recomposición e incremento de la calidad de vida de los niños y de las familias de los sectores más vulnerables de la población. El impacto de la iniciativa, que ahora es reconocido en forma amplia por todo el arco político, generó ciertas controversias en el momento de su lanzamiento.

Las investigaciones académicas que capturaron los efectos positivos de la Asignación Universal por Hijo en materia de reducción de la vulnerabilidad de los individuos, con incremento de las oportunidades, superaron el centenar de publicaciones<sup>2</sup>. Un breve compendio de este material bibliográfico posibilita precisar que los grandes ejes de análisis avanzaron en el estudio político de la

---

<sup>1</sup> La cita se tomó de la revista La Bisagra. Políticas Sociales en Acción (2007). La publicación se encuentra disponible en internet en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docolec/az2076.pdf>

<sup>2</sup> En el Anexo 1 se presenta un cuadro que reúne algunos de los materiales bibliográficos más relevantes sobre AUH, publicaciones que no responden a un organismo sino que se coordinaron a través de numerosos centros de estudio e instituciones públicas y privadas.

iniciativa, el marco institucional y los cambios que generó en el esquema de la Seguridad Social (Bestard, 2012; Calabria et al, 2012; Ceriani et al, 2011; Hintze y Costa, 2011; Pautassi y Zibecchi, 2010; Lozano y Raffo, 2010; Lozano et al, 2009; Repetto y Potenza, 2011). Otro foco de análisis se concentró en la comparación de la Asignación Universal por Hijo con otras medidas de la región para proteger a las niñas, niños y adolescentes (Cecchini y Madariaga, 2011; Cepal, 2014; Chávez Molina et al, 2013; Naciones Unidas, 2011). Los trabajos de evaluación del impacto de la AUH con herramientas econométricas para estimar cambios cuantitativos fueron un tercer elemento relevante en la literatura (Agis, Cañete y Panigo, 2010; Basualdo, 2010; Calabria et al, 2010; Lo Vuolo, 2009; Bustos et al, 2012; Bustos y Villafañe, 2012; Castillo et al, 2013; Garganta y Gasparini, 2012; Gluz, 2011; Roca, 2011; Salvia y Tuñón, 2013; Salvia, 2011). A su vez, entre los trabajos institucionales se destacaron “La política pública como restauradora de derechos” del Observatorio de la Seguridad Social (2014) y “Análisis y evaluación de aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo” del Ministerio de Educación (2011).

El análisis exhaustivo de la bibliografía permitió identificar dos elementos aún no abordados en forma acabada por la literatura, y cuyo estudio constituye el objetivo de este capítulo. A saber:

1. Analizar la relación de la Asignación Universal por Hijo con los programas de empleo del sector público para potenciar el incremento del bienestar social de la población. El plan lanzado en 2009, a diferencia de lo que indica el sentido común, muestra una conexión directa con las estrategias de protección estatal a través de promocionar el acceso al mercado laboral, en detrimento de propuestas convencionales de asistencia con ingresos.
2. Diseñar una metodología de análisis cuantitativo novedosa para superar las dificultades del uso de la Encuesta Permanente de Hogares a los efectos de medir el impacto observado (ex post) de la Encuesta AUH en materia de vulnerabilidad social. Como podrá observarse en el apartado de resultados, el instrumento desarrollado permite concluir que la Asignación Universal por Hijo contribuyó a disminuir a partir de su lanzamiento en más de dos puntos porcentuales la pobreza a nivel nacional.

Para alcanzar estas metas la investigación incluye, además de la introducción, las secciones que siguen. En el apartado dos se presenta el marco teórico del capítulo, donde se realiza una descripción detallada acerca de las propuestas de políticas públicas para universalizar los ingresos y el trabajo para avanzar en el bienestar de la población. Luego de presentar las características de los programas de Ingreso Básico y de Estado como Empleador de Última Instancia, se avanza en identificar a la Asignación Universal por Hijo como una herramienta ligada con las propuestas de trabajo garantizado. En la sección tres, en tanto, se revisa el contexto y los antecedentes tanto internacionales como locales que explicaron el lanzamiento de la AUH. En este punto se destaca el análisis de más de 17 programas regionales y globales de beneficio para la niñez, al tiempo que se describen los elementos macroeconómicos que impulsaron el anuncio de la Asignación Universal en 2009. La sección cuatro contempla una descripción punto por punto de la metodología empleada. En el apartado cinco, mientras tanto, se presentan los resultados empíricos asociados con el efecto de la AUH para potenciar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad. Además de clasificar las principales cifras del impacto del plan halladas en la literatura especializada en relación con indigencia, educación y salud, entre otros, se presenta una metodología propia a través del uso de los microdatos de la EPH para el período 2010-2014 para medir el impacto pleno (observado) de la AUH en la reducción de la pobreza, indigencia y desigualdad. Esto resulta relevante porque implica el desarrollo de una herramienta novedosa para evaluar el éxito de la AUH en el incremento de la calidad de vida de la población, lo que quedará al servicio del sector público para estudiar futuros programas.

### **¿Por qué universalizar las políticas de empleo y de ingresos?**

La construcción del Estado de Bienestar en los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial avanzó en la ampliación de derechos políticos y civiles para el conjunto de la población. La extensión del voto para las minorías étnicas fue uno de los hitos centrales del mundo desarrollado. Los beneficios económicos y de protección social, en cambio, no fueron ofrecidos para la totalidad de la sociedad, sino que quedaron condicionados al nivel de ingreso de los individuos, a la participación en el mercado de trabajo formal y a las características del núcleo familiar, entre otros (Goodin, 2001, pp.14). El punto central fue que

el crecimiento sostenido de las economías del primer mundo, con un nivel de desocupación relativamente bajo en términos históricos, no puso en la agenda de la época la necesidad de diseñar políticas universales de trabajo, de ingresos y de coordinación para enfrentar situaciones masivas de pobreza, penuria y malestar social<sup>3</sup>. “Una expresión anglosajona

resume la filosofía del momento: Growth is a rising tide that lifts all boats (el crecimiento es una marea ascendente que levanta a todos los barcos)”, apunta Piketty (2013, pp.25, traducción propia). Agrega que la idea dominante era que la desigualdad estaba destinada a disminuir para estabilizarse en niveles aceptables sin importar políticas ni características particulares de países: “En el mundo encantado de los Treinta Gloriosos<sup>4</sup> solo era necesario tener paciencia y esperar un poco para que el desarrollo beneficie a todos” (ibíd, pp. 11).

Lejos de ese imaginario de crecimiento, progreso y “empleo para toda la vida” de los asalariados de posguerra, el mundo del trabajo a partir de finales de los setenta registró una fuerte inestabilidad, lo que se potenció a partir de la flexibilización de los derechos laborales en los noventa (Williamson, 1990; 2009). Así, el mundo de las últimas décadas acumuló fuertes dificultades para igualar las oportunidades de desarrollo de la población y garantizar un piso de calidad de vida para los más de seis mil millones de individuos habitantes del planeta<sup>5</sup>. Este panorama a nivel global impulsó un replanteo respecto de las

---

<sup>3</sup> La performance de la posguerra en materia de creación de puestos de trabajo, incremento de la capacidad de compra de los asalariados y estabilidad de los ciclos de producción causaron una verdadera sorpresa en el mundo académico. “Creo que pocos pensaban que algo así podía pasar, puesto que solo se tenía para contrastar el curso de los acontecimientos a la salida de la Primera Guerra Mundial”, afirmó el economista Nicholas Kaldor (1976, pp.703), uno de los discípulos más reconocidos de John M. Keynes. El autor resaltó que las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra fueron un “período excepcional” de prosperidad en los países industriales.

<sup>4</sup> Los Treinta Gloriosos es el mote para describir las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, caracterizadas por la fuerte expansión de las economías desarrolladas.

<sup>5</sup> La desidia en materia de seguridad social, la falta de acceso a bienes básicos, la pobreza y la desigualdad de ingresos son algunas de las distorsiones más relevantes para el bienestar de la población a nivel mundial. Los datos de organismos dependientes de Naciones Unidas reflejan con claridad la situación. En el planeta viven 925 millones de personas con hambre crónica (FAO,2010, pp.4); 5100 millones de individuos no tienen cobertura adecuada de la seguridad social (OIT,2010), 884 millones de habitantes carecen de acceso a fuentes de agua potable y 2600 millones no tienen red de saneamiento cloacal (ONU-HABITAT,2010); 9 millones de niños menores de cinco años mueren año a año por enfermedades prevenibles (UNICEF,2010), y 100 millones de personas se

políticas de ingreso. “Lo que antes podría haberse considerado como una política para un sector reducido de la sociedad –las políticas direccionadas hacia los pobres- hoy puede situarse como una necesidad de la ciudadanía” (Duarte de Mello Justo, 2011, pp.6, traducción propia). Las principales estrategias para avanzar en una solución de las tensiones sociales por la imposibilidad de la población de acceder a un empleo de calidad se basaron en las propuestas de la Renta Básica y del Trabajo Básico (Wray, 2007; Forget, 2011).

## El ingreso básico

*“Seamos perezosos en todo, excepto en amar, excepto en ser perezosos”.*  
Lessing<sup>6</sup>

En la literatura política, filosófica, social y económica existe un importante debate acerca de cómo avanzar en moderar las tensiones del bienestar de las economías modernas. Una de las propuestas más relevantes es la de otorgar un ingreso ciudadano universal, el cual permitiría a los habitantes cubrir las necesidades materiales -comida, ropa, vivienda, salud, entre otras- y las espirituales (Van der Veen y Van Parijs, 1986; Offe, 1992; Gorz, 1997). Los partidarios de la idea de la Renta Básica afirman que los gobiernos deberían entregar este beneficio monetario sin exigir contraprestaciones laborales, con el objetivo de garantizar un mínimo de recursos para igualar las posibilidades de progreso de los seres humanos.

“La Renta Básica puede ser discutible y de difícil aplicación, pero no es una locura descabellada ni una ocurrencia excéntrica”, menciona Noguera (2014, pp.1), uno de los principales impulsores de la propuesta para los países de la Zona Euro<sup>7</sup>. El sociólogo norteamericano Erik Olin Wright también dice que

---

ubican por debajo del umbral de la pobreza tras cubrir el costo de la atención médica (OMS, 2010, pp.6).

<sup>6</sup> La frase es citada por Paul Lafargue en la introducción del “Derecho a la Pereza” (1880, pp.2). La versión en español se encuentra disponible en <https://www.marxists.org/espanol/lafargue/1880s/1883.htm>

<sup>7</sup> El debate sobre ingresos ciudadanos anotó una fuerte relevancia en el Viejo Continente a partir de la crisis financiera internacional, cuando economías de la Zona Euro experimentaron un importante incremento de la tasa de desempleo y de las cifras de pobreza, mientras que ingresaron en una fase de estancamiento de la actividad económica. La revista de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social publicó en 2010 un intenso debate acerca de la posibilidad de implementar un ingreso mínimo. El dato adquiere relevancia si se tiene en cuenta que esta publicación recibe

el ingreso ciudadano puede ponerse en práctica y que no es “el producto de la fantasía” de sectores progresistas de la sociedad. Agrega que este esquema de beneficios universales es “una utopía real”, puesto que es un rediseño institucional que encarna ideas emancipadoras pero que no implica un giro copernicano de las normas vigentes de la comunidad (Wright, 2001; 2005). “*Es una pieza clave para avanzar en el proyecto colectivo. Para desafiar las diferentes formas de la opresión humana y crear condiciones en las que las personas puedan vivir vidas prósperas*” Wright (2009, pp.2).

### ***El ingreso ciudadano: ¿una idea novedosa?***

La esencia de la Renta Básica, pese a que el planteo alcanzó notoriedad académica en los últimos treinta años (Widerquist, 2009), se remonta al Renacimiento. Uno de los primeros antecedentes de esta propuesta figura en la obra *Utopía* de Tomas Moro. El personaje Rafael Hytlodeo, un aventurero portugués que recorrió tierras y mares en compañía de Américo Vespucio, narra una conversación con un seglar (sin oficio religioso) dedicado a las leyes durante un comida en la mesa del inglés John Morton, cardenal arzobispo de Canterbury. En la charla, el aventurero propone la idea de un ingreso garantizado a través de los gobiernos para frenar la delincuencia y la pauperización social en Inglaterra. El diálogo entre estos dos hombres puede sintetizarse en los párrafos que se transcriben a continuación:

El azar quiso que un día, todavía sentado en la mesa, estuviese presente cierto seglar que conocía perfectamente las leyes de vuestro país. Y no recuerdo en qué circunstancias empezó a ensalzar con gran placer los rigores de la justicia que se les aplicaba a los ladrones. Aseguró que había visto alguna vez colgar hasta veinte en una misma horca, y, además, decía que estaba muy admirado porque siendo tan pocos los que se podían librar del suplicio, no comprendía cuál sería la causa que impulsaba a tan considerable número de individuos a infringir las leyes.

Entonces yo, que podía hablar libremente ante el cardenal, le contesté:

-No me sorprende. La pena de muerte<sup>8</sup> como castigo del hurto no solamente es

---

el financiamiento de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. El artículo titulado “¿Hacia una directiva europea sobre el ingreso mínimo adecuado para todos?” puede consultarse a través de: [www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/3/873\\_Mag133\\_ES\\_web.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/3/873_Mag133_ES_web.pdf)

<sup>8</sup> La actualidad de este diálogo también puede observarse en los debates acerca de la

exagerada sino opuesta al provecho público. Es excesivamente dura para castigar el hurto, y no es eficaz para evitarlo. El simple hurto no es una falta tan grave que deba ser castigada con la muerte, y ningún castigo será suficientemente duro para evitar que roben los que no poseen otro recurso para vivir. En esto opináis, y gran parte del mundo os imita en ello, como los ineptos maestros que prefieren pegar a sus alumnos en vez de enseñarles. Los ladrones están condenados a una terrible y despiadada pena; sería más humano proporcionar a cada uno los medios necesarios para vivir, sin que nadie, llevado a la necesidad, primero tuviese que robar para que después se le ajusticie” (Moro, 1994 [1516], pp.42, el énfasis es nuestro.)

Los principales argumentos del ingreso ciudadano también fueron anticipados por Juan Luis Vives (Johannes Ludovicus Vives, 1492-1540), uno de los seguidores y colegas más cercano de Tomas Moro. La Red Internacional del Ingreso Básico (BIEN, por sus siglas en inglés) afirma que Vives es el padre fundador de la idea de un ingreso mínimo garantizado para la subsistencia, puesto que desarrolló las primeras justificaciones teológicas, morales y prácticas para su implementación<sup>9</sup>. “*En Utopía, de Tomás Moro, publicada en Louvain en 1516, se puede encontrar la sugerencia más antigua de una ingreso asegurado, pero es un amigo de Moro, Johannes Ludovicus Vives, el primero que propone un plan detallado y cuidadosamente argumentado sobre un ingreso mínimo garantizado*”, se destaca en el texto la *L'allocation universelle* (Vanderborght y Van Parijs, 2005, pp.9, traducción propia), el cual realiza un análisis de los principales aportes de Vives.

En su obra clave, “De subventionem pauperum” (Sobre la asistencia para pobres), el humanista español identificó dificultades del mundo occidental en relación con la pobreza urbana, mientras que detalló instrumentos concretos para avanzar en una legislación de políticas sociales a favor de los necesitados. El estudio de Vives fue elaborado para ponerse a disposición de la primera línea de funcionarios de Brujas, Bélgica, por lo cual gran parte del trabajo se concentró en formas de resolver las tensiones de esa ciudad. La intuición principal de su argumento fue que los gobiernos municipales debían asegurarse de que todos los habitantes de esa localidad pudieran acceder a niveles mínimos de recursos ga-

---

pena de muerte. Marine Le Pen, líder del partido de extrema derecha en Francia, reclamó a principio de 2014 un referendo popular a favor de restaurar “la guillotina” (la pena de muerte) en el país. Las declaraciones de la política francesa, que obtuvo 4,8 millones de votos en las elecciones de 2002, pueden consultarse en la edición en línea del diario Libération, medio fundado a inicios de los setenta por el filósofo Jean Paul Sartre.

<sup>9</sup> En la dirección [www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html#history](http://www.basicincome.org/bien/aboutbasicincome.html#history) puede descargarse en forma libre el documento Historia del Ingreso Básico, del BIEN.

rantizando la subsistencia sin importar el motivo de las carencias de la población. En palabras de Vives “incluso para aquellos que disiparon sus fortunas viviendo como libertinos -a través del juego, las prostitutas, el lujo excesivo, la gula- se debe dar alimentos, ya que nadie debería morir de hambre”. La justificación moral avanzó en que “las cosas (recursos de la naturaleza) que Dios creó fueron puestas en nuestra vasta casa, el mundo, sin limitarlas por puertas ni paredes, por lo que deberían ser comunes para todos sus hijos” (Vives, 1999[1526], pp.62). Las ideas de Vives inspiraron otras propuestas y acciones de la época para avanzar en situaciones de extrema pobreza, desde el humanismo de la Escuela de Salamanca en España hasta la aplicación de la Ley de Pobres en Inglaterra en 1576, mientras que la obra del filósofo se consideró desarrollo pionero en la construcción del Estado de bienestar moderno (Vanderborgh y Van Parijs, 2005).

El planteo del ingreso garantizado para lograr un piso de oportunidades para los hombres y mujeres de cualquier clase social, además de estos primeros antecedentes de mediados del siglo XVI, encontró referencias centrales en autores decimonónicos (Horne, 1988). Uno de los principales pensadores a favor del derecho a la subsistencia fue el socialista utópico Charles Fourier, quién defendía un cambio en la organización de la sociedad para terminar con instituciones religiosas y políticas que representaban la “moral del dolor” y el sufrimiento para el conjunto de los seres humanos<sup>10</sup>. El argumento del escritor francés fue que a partir del desarrollo de la civilización los individuos perdieron capacidad para sustentarse a través de la relación básica con la naturaleza, por lo que adquirieron motivos para reclamar al Estado un mínimo de mantenimiento: “El primero de los derechos es el de nutrirse; el comer cuando se tiene hambre. Puesto que la civilización despoja (a los hombres) del primer derecho natural, el de la caza, pesca, cosecha y pasto, le debe una indemnización. El cuerpo social tiene el deber de asegurar al pueblo un minimum de mantenimiento” (Fourier, 1978[1836], pp.66).

La primera mitad del siglo XX fue otra época de relevancia en relación con filósofos, historiadores, políticos, economistas, entre otros, que anticiparon ideas

---

<sup>10</sup> La idea de transformación de Fourier apuntaba no solo a cambiar la situación de los humildes, sino la de los individuos de toda la sociedad, quienes sufrían las distorsiones de la civilización. “Al igual que los ilustradores franceses, no se propone emancipar a una clase determinada, sino, de golpe, a toda la humanidad. Fourier divide la historia en cuatro fases o etapas de desarrollo: el salvajismo, el patriarcado, la barbarie y la civilización, fase esta última que coincide con lo que llamamos hoy la sociedad burguesa. Para él, la civilización se mueve en un círculo vicioso caracterizado por una despiadada miseria material y moral” (Engels, 2001[1880], pp.35).

similares a las que actualmente se plantean a través de la propuesta de Renta Básica. Bertrand Russell, uno de los intelectuales más destacados del siglo pasado, galardonado con el premio Nobel de Literatura y reconocido por sus aportes a la filosofía, la matemática y la teoría política, militó a favor de repartir un ingreso para cubrir las necesidades más indispensables de los individuos. En el libro *Caminos de Libertad*<sup>11</sup>, que se publicó a finales de la Primera Guerra Mundial, aseguró que “el plan que consideramos viable es el siguiente: un pequeño ingreso, suficiente para las necesidades básicas, debería ser asegurado para el conjunto de la población, trabaje o no trabaje”. La posibilidad de tener una fuente de ingresos disociada de la participación en el mercado laboral fue uno de los puntos notables del texto. “Cuando se terminan los estudios, nadie debería verse obligado a trabajar y quien elija no hacerlo debería recibir medios de vida, y ser completamente libre; pero probablemente lo deseable sería que existiera una intensa opinión pública a favor del trabajo, para que sean relativamente pocos lo que opten por la ociosidad” (Russell, 1918, pp.59, traducción propia).

Las propuestas estudiadas en los párrafos anteriores, aunque representan algunos de los antecedentes más relevantes, no son las únicas. En la investigación “La Cultura de las Rentas Básicas. Historia de un Concepto”, de José Iglesias Fernández, primer autor en traducir al español la expresión *basic income* como Renta Básica, se menciona que la definición actual del ingreso ciudadano es el resultado de la suma de aportes de numerosos intelectuales a lo largo de más de 400 años de historia (Iglesias Fernández, 2003). El filósofo belga Philippe Van Parijs fue el primero en reunir las principales contribuciones de esos autores para sintetizarlas en la proposición moderna del ingreso ciudadano a mediados de los ochenta. “Cuando encontré esta idea no conocía ninguna formulación en ninguna lengua, por esta razón debía introducir, inventar, una expresión en francés para designarla, darle un apellido a esta idea que fue la expresión *allocation universelle* —asignación universal— en analogía con el sufragio universal”, menciona Van Parijs (2003, pp. 16). Agrega que “el sufragio universal es el elemento mínimo de poder político que se da a todos, incluso los más estúpidos. La asignación universal es un elemento mínimo de poder económico, no sólo de poder de compra, sino también de poder de negociación en el contenido de su trabajo, que se da también a todos, incluso aquellos que no quieren hacer nada”.

---

<sup>11</sup> Russell fue encarcelado tras la publicación del libro. El autor inglés argumentó en contra de la participación de Inglaterra en la Guerra Mundial, mientras que aconsejó a los jóvenes acerca de cómo podían evitar el servicio militar obligatorio. (Russell, 2009).

## *Las características de la Renta Básica*

La red mundial BIEN plantea una serie de puntos para definir la propuesta actual para universalizar los ingresos de los individuos. Las características estructurales de la Renta Básica avanzan en tres dimensiones centrales respecto de cómo deben ser los recursos monetarios entregados a través del Estado:

- *Individuales*: se otorgan a las personas y no a las familias.
- *Universales*: los reciben todos los individuos sin excepción ni contraprestación.
- *Incondicionales*: no guardan relación con el nivel de ingreso de la persona, al tiempo que es independiente de la participación en el mercado de trabajo.

Además de estos elementos, se precisan otras características relevantes para describir el planteo del ingreso ciudadano. La cantidad de recursos que percibe el individuo debe ser como mínimo equivalente al umbral de pobreza (nivel de ingresos que separa a los ciudadanos que no alcanzan a cubrir las necesidades básicas). También se aclara que la equidad es uno de los elementos importantes para la propuesta, lo que implica que cada persona debe recibir la misma proporción de recursos. Otro principio importante avanza en la manera de distribuir la masa de recursos asociada al ingreso ciudadano. Una porción se reparte directamente para los individuos, mientras que el resto se destina a inversiones para potenciar la infraestructura pública (escuelas, universidades, hospitales, medio ambiente y transporte urbano, entre otros).

## *¿Cobrar sin trabajar? Fundamentos de la Renta Básica*

Existe una amplia literatura acerca de los argumentos filosóficos, económicos, políticos y sociales que apuntan a justificar las características actuales de la propuesta del ingreso ciudadano (Van Parijs, 2013). El planteo de que los individuos tienen derecho a recibir una porción de la riqueza social sin importar el vínculo con el mercado laboral es uno de los puntos que requiere mayor justificación<sup>12</sup>, puesto que el ocio y la vagancia tienen una fuerte connotación negativa en el imaginario social (Noguera, 2004). Uno de los elementos cen-

---

12 La capacidad para convencer a la población acerca de la validez de los argumentos teóricos que sostienen la idea de la Renta Básica resulta una de las claves para que la iniciativa puede implementarse en la práctica. "Una asignación universal, un ingreso incondicional pagado a cada ciudadano, no podrá ser instaurado hasta que sea realmente percibido como justo, equitativo y éticamente aceptable", menciona Van Parijs (1994, traducción propia).

trales para promocionar esta idea es que es una herramienta para garantizar la desmercantilización de la fuerza de trabajo, lo que implica que se incrementa el poder de negociación de los asalariados, al tiempo que adquieren la capacidad para negarse a empleos degradantes (o mal pagos) gracias a que es posible sobrevivir con recursos estatales sin “rematar” las horas de trabajo en el mercado (Esping Andersen, 1990; Suplicy, 2008).

La justificación de la incondicionalidad del ingreso ciudadano adquiere relevancia porque genera una ruptura con el concepto de la reciprocidad de los beneficios públicos. Esto implica que la recepción de recursos garantizados a través del Estado no requiere ninguna contribución ni contraprestación de los individuos. Van Parijs y Genet (1996) defienden la ruptura de la reciprocidad asegurando que existen miembros de la sociedad que trabajan y hacen aportes a la riqueza social sin obtener nada a cambio. El caso de las amas de casa, según los autores, es el ejemplo más concreto.

La idea de que los individuos tienen derecho a percibir ingresos sin necesidad de trabajar también resulta disruptiva respecto del concepto de meritocracia, el que asegura que cada uno “gana” en función de su propio esfuerzo. Los autores a favor de la Renta Básica afirman que el mérito no se asocia con la voluntad individual de progreso sino que es producto de una distribución azarosa de recursos, talentos y oportunidades materiales que nunca se realiza de manera homogénea. *“Los seres humanos no deberían ser responsables (ni sufrir las consecuencias) de esas asignaciones que se realizan por medio de la lotería del destino”*, precisa Rawls (1971).

### *Las experiencias a nivel internacional*

La propuesta de la Renta Básica, pese a que no alcanzó masividad a nivel mundial, se aplicó con matices en algunas regiones. Uno de los casos más estudiados en la literatura es el de Alaska, donde se implementó un impuesto sobre los recursos extraordinarios de la pesca y del petróleo para distribuirlos en forma equitativa entre todos los habitantes de la región norteamericana (Goldsmith, 2010). La idea comenzó a germinarse en los sesenta, cuando Jay Hammond, el alcalde de Bristol Bay, una pequeña aldea de pescadores, aplicó un gravamen del tres por ciento sobre las ganancias del negocio de la pesca para generar reservas monetarias para repartir entre todos los habitantes de la localidad. La medida no fue sencilla de llevarla a la práctica, puesto que demoró cinco años convencer a los distintos actores sociales para ponerla en marcha. Hammond se convirtió una década más tarde en el go-

bernador de Alaska, posición a partir de la que promovió una reforma constitucional para reservar la cuarta parte de las regalías de la explotación de recursos naturales para la creación de un fondo para todos los habitantes. Esta iniciativa hizo de Alaska el Estado más igualitario de Estados Unidos (Goldsmith, 2010).

Las intenciones de Brasil para avanzar en la implementación de un esquema de ingreso ciudadano es otro caso notable. En 2003, el Congreso aprobó una ley para instituir la Renta Básica ciudadana de forma progresiva<sup>13</sup>. Eduardo Matarazzo Suplicy, uno de los principales promotores del planteo de la asignación universal en América latina, fue el encargado de impulsar el proyecto a través de su rol de legislador y dirigente histórico del Partido de los Trabajadores (Suplicy, 2003). “Se trata de que todos los brasileños, sin importar su raza, su estado civil, su condición socioeconómica, y también los extranjeros que residan en Brasil desde hace cinco años, todos tengan el derecho de recibir anualmente un beneficio monetario para atender sus necesidades básicas”, afirmó Suplicy (2011), en una entrevista para el diario argentino *Página/12*. Los párrafos que siguen son una síntesis del reportaje que captan la naturaleza de la propuesta de la Renta Básica para Brasil para potenciar el bienestar de la población<sup>14</sup>.

—La idea es que todos reciban la renta, ¿incluso los más ricos?

—Usted se puede preguntar si les vamos a pagar a todos, incluso a Ronaldinho. Sí, también. Los ricos deberán colaborar más para que todos puedan recibir la Renta de Ciudadanía. Este es el modo de llegar a los más necesitados con mayor eficacia. Las ventajas son varias: eliminamos la burocracia que involucra tener que fiscalizar los rendimientos recibidos por cada persona para poder

---

<sup>13</sup> El objetivo de largo plazo es ir ampliando los programas masivos como el Bolsa Familia, para transformarlos en una única Renta Básica ciudadana, alcanzando al 100% de la población. La incorporación de personas al programa de Renta Básica ciudadana se diseñó en etapas, a criterio del poder Ejecutivo, priorizando la asignación de ingresos para las clases más necesitadas de la población.

<sup>14</sup> No obstante, pese a la aprobación de la Ley 10.835 de 2004, en el único municipio donde se puso en funcionamiento un programa con criterios concretos de ingreso básico fue en el de San Antônio do Pinhal (Van Parijs y Suplicy, 2010). Las tensiones políticas en Brasil fueron un elemento central para explicar el estancamiento de la iniciativa. La Argentina, pese a no tener un programa explícito para garantizar recursos para toda la población, avanzó más respecto de Brasil en los últimos doce años, puesto que a la ampliación de asignaciones familiares para hijos de trabajadores no formales se debe sumar el lanzamiento de moratorias previsionales que permitieron que el 100% de adultos mayores reciba un ingreso mensual.

contar con el beneficio; eliminamos el sentimiento de estigma o de vergüenza de tener que decir cuánto gana el que recibe la ayuda y eliminamos la dependencia que normalmente acaba provocando las trampas de la pobreza y del desempleo cuando los programas definen el derecho de una familia a un beneficio si su renta no alcanza determinado nivel.

- ¿No es injusto que aquel que ni trabaja ni ofrece una contraprestación a la sociedad reciba igualmente ingresos?

- Algunos podrán preguntarse si es que se estimula el ocio o la vagancia. Pensemos en la naturaleza del ser humano. Hacemos una porción de cosas sin remuneración, porque amamos hacerlas. En las comunidades barriales, en las iglesias de todas las denominaciones, en los centros académicos, en las facultades, cuántos hacemos actividades porque nos sentimos útiles. En la Constitución de Brasil se establece el derecho a la propiedad privada, eso significa que aquellos que son propietarios de las fábricas, de las haciendas, de los bancos, de los hoteles y restaurantes estas personas tienen el derecho de recibir los beneficios, los alquileres, los intereses, los lucros, etc. ¿Está escrito en algún lado que tienen que probar que están trabajando para recibir el rendimiento del capital? No. El propietario no tiene que demostrar que los hijos van a la escuela. Por tanto, ¿por qué no extender a todos el derecho inalienable de participar de la riqueza de la nación? La ventaja más importante es la libertad del ser humano. Si hubiera una renta básica para todos, para la niña que se prostituye o para el joven que se somete a condiciones laborales de semiesclavitud, ellos podrían tener el derecho de no aceptar hacer lo que están haciendo.

## El Estado como Empleador de Última Instancia

“Existen instrumentos efectivos a disposición del Gobierno para mantener la ocupación plena, pero su uso es obstruido por fuertes prejuicios”  
(Lerner, 1951, pp.334)

La propuesta alternativa en relación con el Ingreso Básico avanza en el planteo de que el Estado no tiene la obligación de garantizar recursos sin contraprestaciones. El rol de sector público, según esta perspectiva, es asegurar empleo para cualquier individuo, con el objetivo de ofrecer un piso de calidad de vida<sup>15</sup>. La noción de reciprocidad tiene una ponderación relevante en este

<sup>15</sup> En su forma pura, la estrategia consiste en generar una demanda infinitamente elástica de empleo, sin ningún tipo de condicionamiento, mediante un salario que permita un

argumento del Trabajo Básico. Otro punto central es que el Estado es el que tiene que ocupar el papel de Empleador de Última Instancia, puesto que la creación masiva de empleo no puede obedecer necesariamente a criterios de rentabilidad de las empresas (Minsky, 1986, pp.308). Un elemento notable para justificarla demanda de trabajo estatal es que, en términos macroeconómicos, permite balancear los ciclos descendentes de la economía, cuando el sector privado tiene reticencia para incorporar personal en las plantillas. Esta capacidad de mantener una ocupación gracias al sector público no es menor si se tiene en cuenta que la apuesta es que los operarios se beneficien con habilidades y experiencias que les posibiliten “insertarse más temprano que tarde” en un trabajo privado.

### *Trabajo Básico: ¿una olla a presión para los precios?*

Las corrientes de pensamiento económico tienen fuerte debate acerca del efecto agregado que genera la propuesta del Estado como Empleador de Última Instancia. La escuela marginalista (neoclásica) advierte que existen importantes riesgos de causar distorsiones inflacionarias producto del incremento del presupuesto del sector público para financiar la iniciativa del empleo garantizado<sup>16</sup>. Los autores precisan que la medida induce a una situación de exceso de consumo en el mercado interno, que genera presiones de precios ante una oferta que se mantiene fija (o sea, no reacciona para abastecer el aumento de la demanda)<sup>17</sup>. La escuela post-keynesiana, a diferencia del planteo margina-

---

estándar de vida digno (Van Parijs, 2013).

<sup>16</sup> El análisis neoclásico concibe a la inflación, en primer lugar, como un fenómeno monetario, donde la aceleración de los precios se produce ante excesos de demanda agregada (asociados a un aumento de la emisión monetaria). Detrás de estas relaciones, operan ciertos supuestos y mecanismos, tales como un producto potencial dado, determinado por las condiciones de oferta (vinculada a escasez de factores productivos), independientemente de la trayectoria del producto efectivo.

<sup>17</sup> La causa de este exceso de demanda agregada se origina en el gasto “desmedido” del sector público o, en su contracara, la emisión de la autoridad monetaria. El punto es que el uso de la política monetaria o fiscal expansiva utilizada para llevar al producto efectivo más allá de su nivel potencial conllevará a una aceleración de la inflación. De esta controversia se desprende una segunda cuestión, vinculada con la discusión de endogeneidad vs exogeneidad del dinero y la causalidad entre dinero y precios. La relación de causalidad en el vínculo dinero-precios posee direcciones contrapuestas según la posición teórica desde donde se lo considere. Amparándose, por una parte, en la mencionada Teoría Cuantitativa Clásica, por la cual, dados el producto y la velocidad de circulación, los aumentos y descensos de la base monetaria y el nivel de precios van a la par, y por otra, en la capacidad del banco central de controlar la masa monetaria, la teoría neoclásica determina una relación causal que va de

lista, asegura que la iniciativa de empleo garantizado es un instrumento que no implica tensiones en el nivel de precios del mercado interno. La lectura de esta escuela se concentra en explicar los procesos inflacionarios a partir de problemas en la estructura de costos de la economía, un elemento que no se altera por la implementación de la propuesta del Estado como Empleador de Última Instancia. El argumento es que, aunque el salario es un costo, las remuneraciones que se ofrecen a través del programa de Trabajo Básico son inferiores respecto de las que se podrían conseguir en el sector privado. Otro elemento que se subraya es que, si bien la ocupación plena incrementa el poder de negociación salarial, los trabajadores privados no tienen margen para reclamar sueldos superiores en relación con los del plan estatal cuando las tareas son similares (Pérez, Félix y Toledo, 2006, pp.8). Un punto no menor para remarcar en este debate es que tanto la corriente marginalista como la post-keynesiana se limitan a revisar factores a partir de los que se podrían generar o no distorsiones en los precios, pero no se introduce en el análisis la posibilidad de que el Estado utilice el resto de las herramientas de política económica para alcanzar un objetivo en materia de evolución de precios.

### *Los matices en la propuesta de Trabajo Básico*

En la literatura existen distintas alternativas para avanzar en la propuesta de Estado como Empleador de Última Instancia. La diferencia es el grado de compromiso que se le demanda al individuo en relación con la contraprestación laboral. Algunas alternativas ponen la prioridad en la inclusión y dejan en un segundo plano el requisito de contraprestación en el mercado de trabajo,

---

dinero a precios, por la vía de la emisión monetaria. En contraste, para la teoría post-keynesiana, la cantidad de dinero es endógena a la demanda de crédito, cuyo análisis se traslada desde la esfera del intercambio a la esfera de la producción. Se asume causación inversa. La oferta de dinero es endógena, en el sentido que se determina por su demanda, condicionada por el producto, los precios y la tasa de interés (Lavoie, 1992). Los bancos primero prestan, y luego buscan los fondos y reservas para cubrir su incremento de activos. La demanda de préstamos es el factor causal, inversamente relacionado con la tasa de interés ya que se presume que tasas más altas reducirán el deseo de algunas firmas de endeudarse. Las decisiones de portafolio de las familias entre bonos y depósitos también generan impacto sobre los préstamos. En lo vinculado a la relación entre los bancos comerciales y el banco central. El Central decide el precio de los redescuentos, por lo que su control sobre la creación de dinero base es indirecto. De acuerdo a la posición descripta, ante una oferta monetaria endógena no se corresponde el fenómeno de un exceso de oferta de dinero que redunde en presiones inflacionarias. La relación causal es de precios a dinero, y los primeros se explican mayormente por la evolución de los salarios monetarios, constituyendo un costo.

mientras que otras propuestas concentran el diseño de la política en el tipo de ocupaciones que se crean. Lo que sigue son dos de las principales variantes de programas de trabajo garantizado.

-El Ingreso por Participación (Atkinson, 1996).

En esta alternativa, aunque predomina la noción contributiva del Trabajo Básico, se observa una fuerte coincidencia con los planteos inclusivos del ingreso ciudadano. La estrategia contempla el pago de un salario mínimo, que no es para cualquier individuo, sino para cierta parte de la población dispuesta a dar a cambio una “participación” (realizar actividades educativas, solidarias, entre otras). En palabras del autor, “la participación incluye todas las formas de empleo pago, educación de tiempo completo, búsqueda activa de trabajo, actividades no remuneradas (trabajo doméstico, comunitario, voluntariado y entrenamiento), y a aquellos que sean menores de 18 y mayores de 70 años” Atkinson (2011, pp.2, traducción propia). La propuesta empodera el papel del Estado en materia de igualdad de oportunidades (inclusión), lo que implica que la apuesta es dejar afuera del programa a la menor cantidad de individuos posible.

- El Trabajo Cívico (Beck, 2000).

Esta estrategia pretende avanzar en la creación de ocupaciones que aporten al “bienestar común” y se ubiquen por fuera de las actividades tradicionales del mercado. La esencia del planteo apunta a reemplazar el esquema tradicional de los seguros de desempleo por estas tareas con fines sociales. La remuneración para los individuos que dependen de estos “proyectos auto-organizados de utilidad pública” para la subsistencia se encuentra a cargo del Estado, que deberá realizar pagos similares respecto de los ofrecidos a través del seguro contra la desocupación. Un elemento notable es que el Trabajo Cívico se plantea como complemento (y no reemplazo) del trabajo remunerado en el mercado laboral, por lo que ambas tareas deben poder combinarse. Otro de los puntos importantes es que el criterio de incorporación a estas actividades de utilidad pública es inclusivo, en contraste con los criterios exclusivos que privilegian capacidades y talentos individuales (Beck, 2000, pp.439).

### *¿Qué tipo de trabajos tiene que garantizar el Estado?*

El Estado como Empleador de Última Instancia tiene a su disposición un número relevante de ocupaciones para ofrecer a los individuos, con el objetivo de garantizar el pleno empleo, la igualdad de oportunidades y un piso míni-

mo de calidad de vida para el conjunto de la población (Sawyer, 2003). ¿Qué clase de tareas se debería priorizar en los programas de empleo garantizado? La literatura marca cuatro características centrales en relación con las ocupaciones del Trabajo Básico.

1. La primera particularidad de los empleos ofrecidos a través del Estado para conseguir la plena ocupación es que tienen que estar dirigidos a los individuos que en situaciones normales no pudieron acceder o mantenerse en un puesto del sector privado. Esto implica que las tareas deberían requerir habilidades de fácil ejecución para estos sectores desplazados del mercado laboral (Wray, 2007).

2. Otra de las características centrales es que la ocupación provista a través del sector público tiene que ser prescindible sin provocar daño relevante para la sociedad<sup>18</sup>. La idea detrás de este argumento es que el programa de Trabajo Básico apunta a alcanzar el pleno empleo en momentos en los que las empresas privadas no requieren suficiente mano de obra para vaciar el mercado. Por tanto, si las firmas particulares recuperan el dinamismo en la demanda de empleo en el corto plazo, los puestos que se crearon en el ámbito estatal serán de corta duración. Este movimiento cíclico de los trabajos garantizados no debe entonces generar perjuicios para la población. Sawyer (2003) ilustra esta situación con el siguiente ejemplo: “El cuidado de personas ancianas no puede depender de la evolución del mercado de trabajo, ya que éstas no serían atendidas en períodos de elevada demanda agregada” (pp.891).

3. El tercer punto se concentra en la remuneración. La estrategia de Estado como Empleador de Última Instancia requiere, en su forma pura, que los trabajadores del programa reciban un salario cercano al “mínimo de subsistencia”. Esto implica que el tipo de tareas del programa estatal no debería contemplar actividades por las que se pagan sumas de dinero por encima respecto del salario básico. El empleo que genere la provisión de bienes o servicios social y económicamente útiles es la mejor opción si permite cumplir con este requisito de remuneraciones mínimas<sup>19</sup>. Es importante destacar que esta tercera caracterís-

---

<sup>18</sup> La característica no debe confundirse con la idea de que los trabajos estatales tienen que ser actividades inútiles o que no aporten al proceso de acumulación de la economía.

<sup>19</sup> En este punto es necesario hacer algunas aclaraciones. Dado que el salario no constituye una variable de ajuste para el sector privado formal, ya que se determina a través de los convenios colectivos de trabajo, no habrá riesgo de que las empresas depriman los salarios al nivel del que ofrece el Estado como Empleador de Última Instancia. Si

tica del empleo genera debates internos entre los defensores de la propuesta de Trabajo Básico. Esto se debe a que no existe un consenso acerca de cuánto debería ofrecer el programa en materia de salario. Por caso, Harvey (2005, pp.28) propone que la remuneración no debería ser la mínima, sino ubicarse en torno del salario promedio de la economía. Asegura que no existen motivos para que este sueldo provoque una migración del sector privado al público, con la excepción de personas que ejecutan tareas de calidad y remuneración inferiores respecto de las que se ofrece a través de los programas de empleo garantizado.

4. La capacidad de respuesta (la velocidad) para crear empleo estatal es la cuarta característica que se remarca en la literatura. El punto es que las ocupaciones garantizadas en los programas de Trabajo Básico deben poder generarse en forma rápida y eficiente para mantener el pleno empleo ante ciclos descendentes de actividad. La advertencia es que las tareas no tienen que depender de la importación de bienes de capital ni de insumos de difícil acceso (Wray, 2007, pp.37)

¿Cuáles son las ocupaciones concretas que cumplen con estas características? Wray (2006, pp.142) detalla una lista no exhaustiva de posibles trabajos<sup>20</sup>.

- Asistente en clase en escuelas públicas
- Vigilante de seguridad y medio ambiente
- Barrendero
- Compañía para ancianos (no cuidado médico)
- Obrero en la refacción de casas de bajos ingresos
- Cuidadores diurnos de hijos de otros empleados del plan de Trabajo Básico
- Asistente en bibliotecas
- Artistas
- Trabajadores en actividades de forestación

La posición analizada en los párrafos anteriores se distancia de la lista de actividades económicamente “inocuas”, al tiempo que aboga por la creación de tareas que generen complementariedad entre el Estado y el sector privado,

---

puede ser un problema en el caso de los salarios del sector privado informal. No obstante, debe mencionarse la existencia de cierto riesgo para el sector privado debido a que puede generarse un desincentivo a la inversión en los sectores donde coincidan con los de Trabajo Básico, debido a que se enfrentan a una competencia en la que deben enfrentar costos laborales significativamente menores.

<sup>20</sup> No siempre ocurre que todas las tareas respeten los cuatro requisitos.

con el objetivo de potenciar la generación de riqueza para la población.

### **¿Qué hay que universalizar: el empleo o los ingresos?**

Un breve repaso de lo anterior posibilita observar que la imposibilidad de acceder a recursos monetarios por la falta de trabajo ha sido en las últimas décadas una de las tensiones centrales para el bienestar de la población. Los individuos desempleados entran en una franja de “ingresos nulos” que depende de asistencia social para la subsistencia (Weintraub, 1985). “La fortuna de los segmentos vulnerables de la población, que a menudo son olvidados en la teoría económica, queda librada a la agenda de la política social de los gobiernos”, menciona Jackson (1999, pp. 639), en una crítica notable contra el esquema de asistencia social. Agrega que “el auxilio estatal no avanza más allá de repartir dinero, que se destina a individuos que no tienen trabajo (seguro de paro) o que cuentan con bajísimo ingreso. Las propuestas para cambiar este paradigma de la política social se basan en dos alternativas: el ingreso ciudadano y el derecho al trabajo (Estado como Empleado de Última Instancia)”. Ahora bien, ¿para potenciar los niveles de bienestar social es mejor universalizar el ingreso o el empleo? ¿Cuál de estas dos iniciativas resulta más relevante para avanzar en la ampliación de derechos y la igualdad de oportunidades del conjunto de la población? La discusión acerca de si una de las estrategias tiene ventajas respecto de la otra puede plantearse en cuatro frentes: impacto en el mercado laboral, costos de financiamiento de los programas, control operativo de las medidas, apoyo político y sujetos de derecho alcanzados. Lo que sigue apunta a desarrollar estas cuatro dimensiones de debate. Un resumen del mismo se presenta en el Cuadro 1.

#### - Impacto en el mercado de trabajo

Los efectos en materia de empleo no resultan menores para evaluar si el sector público debe apuntar a promocionar las estrategias de ingreso o de empleo para hacer frente a las distorsiones sociales. Las advertencias respecto de la propuesta de Renta Básica precisan que es una medida que desincentiva a los individuos a permanecer en el mercado laboral, puesto que la subsistencia queda garantizada a través del Estado sin la necesidad de brindar ninguna contraprestación. La esencia de este planteo implica sostener que la oferta de empleo se reduciría en forma artificial, lo que implica que la iniciativa de ingreso ciudadano no resultaría sostenible en el tiempo (Cowling, Mitchell y Watts, 2003). En lo que refiere a observaciones para el Trabajo Básico, se apunta que

la estrategia de empleo garantizado a través de la esfera estatal requiere el pago de salario mínimo, apenas lo necesario para garantizar la subsistencia, por lo que existiría cierto incentivo de la precariedad laboral del propio sector público (Noguera, 2004). La situación es conflictiva, según la literatura, porque genera la estigmatización de sectores con trabajo formal de calidad en el sector privado, lo cual distorsiona la capacidad de la iniciativa para conseguir “equilibrio entre reciprocidad e igualitarismo”.

- Financiamiento (y costo de las medidas)

Las observaciones en relación con el Ingreso Básico indican que la medida, sea financiada con la redistribución de impuestos o la creación de un fondo de reservas de actividades que generan rentabilidad extraordinaria, tiene un costo elevado porque requiere repartir recursos para el conjunto de la población. Harvey (2003; 2005) detalla que, aunque pueda suponerse que el costo individual de un programa de empleo estatal es superior respecto del de un programa de ingreso ciudadano, el número de trabajos creados a través del sector público se encuentra limitado a través de la oferta excedente de empleo, por lo que en cantidad de individuos implica cubrir un universo de personas muy inferior en relación con la población objetivo de la Renta Básica<sup>21</sup>. En contraste, existe literatura que asegura que los programas de trabajo garantizado requieren en el agregado más fondos (resultan más costosos) con respecto al financiamiento necesario para poner en marcha la propuesta de Ingreso Universal. Estos autores precisan que el esfuerzo (monetario) que requiere el Trabajo Básico supera a otras estrategias porque se debe contabilizar no sólo el pago de salarios, sino los costos de planificación del Estado en la creación de las ocupaciones, de supervisión y de materias primas, entre otros (Widerquist y Lewis, 1997; Noguera y Raventos, 2004).

- Capacidad de control operativo (eficiencia del programa)

El esfuerzo que requiere la supervisión de los programas es otro elemento relevante para incorporar en la balanza de beneficios y desventajas que presentan las propuestas de ingreso y empleo. Los defensores de la Renta Universal señalan

---

<sup>21</sup> Harvey menciona además que en las cuentas agregadas no hay que dejar de lado que el costo neto del programa de empleo se reduce si se contempla la nueva base tributaria que existiría en función de la creación de los nuevos trabajos estatales (incluso considerando salarios cercanos al mínimo), al tiempo que asegura que muchas veces se sobreestiman los costos de generar empleos de supervisión para las tareas de Trabajo Básico.

que la alternativa tiene la virtud de la eficiencia, porque no existe la necesidad de corroborar el cumplimiento de requisitos (condiciones)<sup>22</sup>, puesto que los recursos se reparten entre todos los ciudadanos por igual, al tiempo que destacan que los controles para evaluar el funcionamiento correcto de la medida tienen una injerencia mínima en la vida privada de los individuos (Handler, 2004, pp.272). La iniciativa de Trabajo Básico, en tanto, requiere un mayor esfuerzo de supervisión<sup>23</sup>, debido a que es necesario sofisticar la organización administrativa para el pago de los salarios, al tiempo que se deben controlar gastos complementarios al programa (infraestructura, formación, organización y supervisión de tareas). Los autores a favor de esta iniciativa, no obstante, aseguran que los costos de la supervisión del Estado como Empleador de Última Instancia aparecen generalmente sobredimensionados en la literatura. (Harvey, 2003).

#### - Cobertura y apoyo político

El impacto que pueden tener las propuestas de ingreso ciudadano y trabajo garantizado en materia de opinión pública y de conflicto de intereses entre los sectores sociales resulta un último punto central para el análisis<sup>24</sup>. La Renta Básica apunta a repartir recursos monetarios al conjunto de la población, sin contraprestación ni distinción entre ricos y pobres. Este punto implica que el lanzamiento de la medida contaría con el apoyo de sectores conservadores (y de elevados ingresos) de la población, puesto que también serían sujetos de derecho de la propuesta. El Trabajo Básico, en tanto, concentra la población objetivo en sectores desplazados del mercado privado y formal. El dato no es menor porque el anuncio de este programa podría generar el rechazo de sectores conservadores de la sociedad, que muestran fuerte oposición a que el Estado intervenga en el proceso productivo (Noguera y Raventós, 2004).

---

<sup>22</sup> Uno de las condiciones que presenta las mayores dificultades para supervisar en la política convencional de asistencia es el relacionado con el ingreso familiar, principalmente porque la manera en la que el controlador accede a la información es a través de la declaración voluntaria del individuo.

<sup>23</sup> En Noguera (2001) se plantea incluso que el Trabajo Básico no cumple requisitos de eficiencia.

<sup>24</sup> El efecto político es un elemento clave en relación con la factibilidad (capacidad de llevar a la práctica) medidas económicas. El caso argentino de 2008, cuando se lanzó el proyecto de retenciones móviles, es un ejemplo concreto, donde la falta de evaluación del impacto público y de la alianza de sectores que podía provocar la medida terminó soterrando una propuesta que, en forma paradójica, generaba beneficios notables el grueso de la población.

Cuadro 1. Resumen de los puntos principales del debate.

	Ingreso Básico	Trabajo Básico
Mercado de trabajo	Puede generar reducción “artificial” de la oferta de empleo. La caída en la cantidad de horas trabajadas le resta sustentabilidad al programa en el largo plazo.	Puede promocionar la precariedad laboral y la estigmatización de los individuos con empleo formal de calidad.
Financiamiento	Requiere la redistribución de ingresos a través de impuestos o fondos de reserva. Los sectores que más ganan son los que más aportan.	Requiere ampliación del presupuesto público. Existe margen para sostener el programa con riqueza que genera el trabajo garantizado.
Capacidad de control	El beneficio monetario se entrega a todos los ciudadanos, por lo que el padrón de sujetos de derecho no requiere esfuerzos relevantes de control.	La medida apunta a desempleados, individuos con trabajo informal o de baja calidad, lo que requiere mayor esfuerzo para establecer un padrón de sujetos de derecho con cambio permanente.
Cobertura y apoyo político	El conjunto de la sociedad accede al ingreso garantizado. Resulta más sencillo conseguir el apoyo de los sectores conservadores (y de altos ingresos), puesto que también obtienen el beneficio monetario.	El estado interviene para garantizar empleo a individuos que quedaron desplazados del mercado de trabajo privado y formal. Esto puede generar tensiones en sectores conservadores, que se muestran en contra de la intervención estatal en el proceso productivo.

Fuente: Elaboración propia.

## ¿En dónde se ubica la AUH? Más cerca del empleo que del ingreso universal

En la Asignación Universal por Hijo, aunque conviven características del Ingreso Básico y del Estado como Empleador de Última Instancia, se observa una inclinación a favor de la estrategia de garantizar la ocupación de los individuos. El punto relevante para el análisis es que la AUH tiene una fuerte conexión con la propuesta de Trabajo Básico de Atkinson: el Ingreso por Parti-

cipación, donde la educación es una de las tareas de reciprocidad que solicita el sector público para entregar beneficios monetarios<sup>25</sup>. En el cuadro 2, se clasifica en forma sencilla la Asignación Universal por Hijo entre las diferentes estrategias para atacar las distorsiones sociales.

Cuadro 2. Ubicación de la Asignación Universal por Hijo

¿Qué se pide a cambio del beneficio?			
		Sin reciprocidad	Corresponsabilidad
¿Cuándo se ofrece el beneficio?	Universal	Ingreso Básico	Trabajo Básico
	Población vulnerable	Política social convencional (seguro de desempleo o asistencia monetaria)	ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

Fuente: Elaboración propia.

La reciprocidad (participación) no es el único factor que marca la distancia de la Asignación Universal por Hijo con la estrategia de Ingreso Básico y la aproxima a la propuesta de empleo garantizado. Otro de los elementos centrales es que la iniciativa se concibió en 2009 como una complementariedad de los programas del sector público para promocionar la creación de trabajo. Las tensiones económicas de ese año, que se originaron en el estallido de la crisis financiera internacional, impulsaron el anuncio de la Asignación Universal por Hijo en conjunto con el programa del Ministerio de Desarrollo Social “Ingreso Social con Trabajo” (o Programa Argentina Trabaja, PAT)<sup>26</sup>. Uno de los requisitos que se impuso para acceder al PAT fue que los individuos no podían contar con ningún beneficio

<sup>25</sup> El decreto de la Asignación Universal por Hijo contempla que los menores que no cumplen requisitos de asistencia escolar quedan excluidos del programa.

<sup>26</sup> En 2009, pese al período de recuperación económica iniciado en 2003, había más de tres millones de personas por debajo de la línea de pobreza, de los cuales un millón se encontraba por debajo de la línea de indigencia (INDEC, 2009). Esta situación, en conjunto con la crisis internacional, puso al debate entre pobreza y trabajo en el centro de la discusión.

social, con la excepción de la asignación universal (MINDES, 2010).

¿Por qué la Argentina priorizó avanzar en las propuestas de empleo para atacar las distorsiones del bienestar social? En Panigo (2013) se ofrecen respuestas contundentes que apuntan a justificar la estrategia local.

“Existe evidencia acerca de que las políticas de trabajo permiten obtener tanto los beneficios monetarios de las políticas de ingreso como otros beneficios relacionados con la seguridad personal, estabilidad, reducción de incertidumbre, valorización personal y vínculos sociales que mejoran la realidad personal de cada individuo ante una eventual interrupción del programa”. (Panigo, 2013, pp.218).

El punto que no puede pasarse por alto es que la creación de empleo masivo a través del Estado, aunque se trata de la política que genera mayores externalidades positivas, no alcanza en su forma pura para resolver tensiones de corto plazo, puesto que se requiere tiempo para planificar la apertura de ocupaciones para aliviar la situación de ingresos para los individuos que computan bajos recursos. La distribución de beneficios monetarios con contraprestaciones de salud y educación resulta entonces una herramienta clave para alcanzar en forma acelerada con protección social a los sectores vulnerables<sup>28</sup>. La Asignación Universal por Hijo, en efecto, ocupó el papel de catalizador en la estrategia general del Estado para incrementar el bienestar social a través del impulso del empleo<sup>29</sup>. La medida adquiere relevancia si se tiene en cuenta que posibilitó en unos pocos meses distribuir beneficios entre más de 3 millones de niños (ANSES, 2014)<sup>27</sup>.

Un acierto notable de la Asignación Universal por Hijo, además de la velocidad para potenciar la protección social, fue que se pudo llegar a segmentos de la población que no logran adaptarse a los planes masivos de empleo. El caso concreto es el de madres que, aunque reciben el beneficio de guardería para el cuidado de sus hijos menores de edad, deciden no aceptar la ocupación ofrecida a través del Estado porque privilegian el cuidado en persona de los niños.

---

<sup>27</sup> Es necesario destacar que una parte relevante de estos niños ya se encontraban cubiertos por el Plan Familias por la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social (ver apartado 3)

## Contexto y antecedentes de la AUH

El éxito del lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo a finales de 2009 fue posible gracias al trabajo iniciado en años anteriores en distintas esferas del sector público, en donde se destacaron por masividad y alcance territorial los planes sociales implementados a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La cartera a cargo de la Dra. Alicia Kirchner transfirió un padrón de 1.500.000 individuos con beneficios estatales a los registros de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), lo que permitió la casi inmediata implementación de la AUH. De este modo, el resultado del anuncio implicó la formalización en un solo programa de algunas de las principales acciones del Estado para proteger a familias con niños de sectores vulnerables de la sociedad. Esta estrategia del sector público de unificar beneficios para los niños adquiere relevancia si se tiene en cuenta que implicó reforzar el mensaje político de enfrentar las tensiones en materia de bienestar social de los sectores postergados de la población a través de la mayor participación del Estado en la economía. ¿Cuáles eran las distorsiones que se buscaron contrarrestar en 2009? El fuerte incremento de los precios mundiales de los alimentos y el impacto a nivel regional de la crisis financiera global fueron algunos elementos centrales en el plano internacional que incentivaron el anuncio de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner para alcanzar con recursos a más de 3.000.000 de niños, niñas y adolescentes. El conflicto con el complejo agropecuario, que provocó fuertes distorsiones para el proceso inflacionario local, y la voluntad de las autoridades de continuar impulsando la recomposición de los indicadores socioeconómicos fueron otros factores a nivel local que promocionaron la medida. Lo que sigue apunta a analizar en detalle este contexto tanto mundial como interno (Cuadro 3) en el que se anunció la Asignación Universal por Hijo, al tiempo que se examinarán antecedentes internacionales y locales de medidas para incrementar la protección social de las familias con niños, niñas y adolescentes. En este último punto, se precisarán algunas de las principales iniciativas en materia social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a partir de 2003 que funcionaron como la base estructural para la puesta en marcha de la AUH.

Cuadro 3. Elementos económicos e históricos detrás del lanzamiento de la AUH.

	Internacional	Local
Contexto	Incremento de los precios internacionales de los alimentos	Conflicto con el complejo agropecuario
	Estallido de la crisis financiera internacional	Decisión política de recuperar niveles de bienestar social de mediados de los setenta
Antecedentes	Planes regionales (Bolsa Familia en Brasil, Bono Juanito Pinto en Bolivia, Programa Más Familias en Acción en Colombia, entre otros)	Iniciativas del Ministerio de Desarrollo Social entre las que se destacó el Plan Familias. Propuestas para ampliar asignaciones a sectores informales auspiciadas por el Frenapo a fines de la convertibilidad.

Fuente: Elaboración propia.

## El contexto internacional

### *Incremento del precio de las materias primas*

El valor de los commodities tanto de alimentos como de energéticos registró un aumento notable a partir de principios de la década pasada, presionando los precios de la economía local en productos relevantes de la canasta básica, en la que concentran los gastos los segmentos más vulnerables de la población (Attanasio y Mesnard, 2005). Entre 2001 y 2008, el maíz acumuló un alza del 124%, al tiempo que el trigo avanzó 148%; el arroz, 318%; la carne vacuna, 99%; el petróleo, 299%, y el bloque energía 284%<sup>28</sup>. Estos aumentos en el precio de las materias primas implicaron la necesidad de incrementar los ingresos disponibles de los sectores de bajos recursos para preservar su capacidad de compra. Los principales datos se presentan en la Tabla 1.

<sup>28</sup> Los datos se elaboraron en base a las estadísticas del Fondo Monetario Internacional.

Tabla 1. Alzas en el precio internacional de los commodities, período 1980-2008 (Base 2001=100).

	Productos seleccionados				Commodities agrupados		
	Trigo	Maíz	Arroz	Carne Bovina	Alimentos	Energía	Petróleo
1980	-	-	133	133	155	-	-
1985	-	-	104	102	119	-	112
1990	-	-	123	124	129	-	94
1995	76	43	122	133	130	73	71
2000	112	109	81	105	102	112	116
2001	100	100	100	100	100	100	100
2002	95	85	84	102	104	98	103
2003	107	139	87	108	110	115	119
2004	126	149	176	124	125	151	155
2005	151	224	158	132	124	208	219
2006	172	170	163	163	137	248	264
2007	180	176	218	185	158	274	292
2008	248	224	418	199	195	384	399
Var. en % 2001-2008	148	124	318	99	95	284	299

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

### *Crisis financiera internacional*

La pobrísima performance de la economía mundial en 2009, un elemento no controlado por las decisiones de política económica argentina, fue otro elemento que hizo propensa la coyuntura local para avanzar a través de la política fiscal en iniciativas masivas de recomposición de derechos sociales. Esto requiere observar que el estallido de la crisis financiera internacional, tras la caída de Lehman Brothers, implicó importantes caídas (o desaceleración) de la actividad en los países del primer mundo y en las economías más pujantes de la región. Entre 2007 y 2009, el

Producto pasó de crecer del 5,2% al -2,7% en Brasil; del 5,8% al -3,1% por ciento en Chile; de 7,2% a -0,3% en Argentina; y de 2,6% a -8,2%, en México. En lo que refiere a las economías avanzadas, el PBI pasó de 0,2% al -5,4% en Estados Unidos; de 2,6% a -9,7% en Japón, de 3,4% a -6,9% en Alemania; de 4,1% a -2,9% en España, y de 2,9% a -4,1%, en Reino Unido. En otros países emergentes con relevancia geopolítica, en tanto, se registró que la actividad pasó de 11,1% a 6,1% en China; de 9,1% a 5,8% en India, y de 7,9% a -9,5% en Rusia<sup>29</sup>. Los principales datos se presentan en las Tablas 2 y 3, según corresponda a países seleccionados de América Latina y del mundo, respectivamente. La política de ingresos adquirió en este escenario un fuerte protagonismo para moderar la contracción de la demanda agregada en la fase descendente del ciclo económico (CEPAL, 2010).

Tabla 2. Tasas de variación interanual del PBI. Países seleccionados de América Latina. Período 2007-2010

	Brasil	Chile	Argentina	Perú	México
I 2007	5,2	5,8	7,2	8,6	2,6
II 2007	6,4	5,7	7,8	8,2	2,8
III 2007	6,1	4,3	7,5	9,0	3,7
IV 2007	6,7	4,9	9,2	9,8	3,8
I 2008	6,3	5,3	5,9	10,3	2,6
II 2008	6,5	4,6	4,4	11,7	2,8
III 2008	7,1	3,8	5,4	10,9	1,6
IV 2008	1,0	-0,3	-2,8	6,5	-1,6
I 2009	-2,7	-3,1	-0,3	1,9	-8,2
II 2009	-2,4	-3,1	-3,5	-1,2	-10,3
III 2009	-1,5	-0,6	-1,7	-0,6	-6,2
IV 2009	5,3	2,6	5,8	3,4	-2,3
I 2010	9,3	2,4	5,3	6,2	4,3
II 2010	8,8	6,6	12,5	10,0	7,6
III 2010	6,9	7,4	10,9	9,5	5,3
IV 2010	5,3	6,5	8,9	9,2	4,6

<sup>29</sup> Los datos se elaboraron en base a las estadísticas del Fondo Monetario Internacional.

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Tabla 3. Tasas de variación interanual del PBI. Países seleccionados del primer mundo. Período 2007-2010.

	Estados Unidos	Japón	Alemania	España	Reino Unido
I 2007	0,2	2,6	3,4	4,1	2,9
II 2007	3,1	2,3	2,5	4,0	3,0
III 2007	2,7	1,9	2,4	3,8	3,2
IV 2007	1,4	2,0	1,6	3,5	2,8
I 2008	-2,7	1,3	1,9	2,7	2,5
II 2008	2,0	0,7	3,3	1,8	1,5
III 2008	-1,9	-0,1	0,8	0,9	0,3
IV 2008	-8,2	-4,3	-1,7	-0,7	-1,8
I 2009	-5,4	-9,7	-6,9	-2,9	-4,1
II 2009	-0,5	-6,4	-5,9	-4,2	-5,6
III 2009	1,3	-5,1	-4,8	-4,0	-5,1
IV 2009	3,9	-0,4	-2,4	-3,1	-3,2
I 2010	1,7	4,6	1,7	-1,3	-0,2
II 2010	3,9	2,4	4,1	-0,1	1,6
III 2010	2,7	5,3	3,9	0,2	2,8
IV 2010	2,5	2,2	4,0	0,6	1,5

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

## El contexto local

### *Conflicto con el sector agropecuario*

El incremento del precio de los alimentos en el mercado interno a partir del alza de la cotización de las materias primas a nivel internacional se potenciaba a partir de 2008 por la disputa del Estado contra los grupos económicos concentrados por el control de la renta extraordinaria del campo argentino (CENDA, 2010). El eje de la discusión giró en torno de la Resolución 125 (Retenciones Móviles), que fue desaprobadada en el Congreso por el voto “no positivo” del vicepresidente Julio Cobos, impidiendo avanzar en esquemas impositivos centrales para disociar el valor de los productos alimenticios del mercado mundial en relación con los

del mercado interno. La lucha de intereses del complejo agropecuario, que contó con el apoyo político de multimedios y de distintos sectores de poder económico, no se observó solamente en el plano legislativo, sino que los grandes empresarios de la pampa húmeda, para no ceder participación de los beneficios extraordinarios de la exportación de cereales y oleaginosas, aplicaron medidas de presión como el *lockout* (desabastecimiento del mercado interno) a partir de las alianzas con pequeños y medianos productores del campo. Estas tensiones generaron un efecto distorsivo en el precio de productos claves de la canasta de consumo masivo, lo que implicó nuevos incentivos para anunciar políticas de ingresos direccionadas a preservar la capacidad de compra de sectores de bajos recursos.

### *Decisión política de recuperar el nivel de bienestar de 1974*

La suba de los alimentos en el mundo, la necesidad de implementar políticas contracíclicas por la crisis internacional, el efecto distorsivo de los precios internos por el conflicto con el campo fueron elementos centrales para estimular el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo, en tanto que hubo un cuarto factor que ocupó un papel igual o más relevante para avanzar en esta dirección: la decisión política de regresar a los niveles históricos de mayor bienestar social computados a mediados de los setenta. En Agis, Cañete y Panigo (2010) se menciona que la nueva configuración macroeconómica a partir de la ruptura del esquema de valorización financiera de la convertibilidad, que se potenció con políticas sociales con fuerte impulso para la demanda agregada (Plan de Desarrollo Local y Economía Social, Plan de Seguridad Alimentaria, Plan Nacional Familias, Plan de Inclusión Previsional, entre otras), implicó una recomposición notable en la calidad de vida de la población entre 2003 y 2009. “A mediados de 2009, la dinámica inclusiva permitió recuperar los mismos niveles de bienestar social observados a comienzos del Plan de Convertibilidad”, precisaron Agis, Cañete y Panigo (2010, pp.8), para agregar que a pesar de estos avances centrales en materia de pobreza, de indigencia y de desigualdad de los ingresos, los indicadores socioeconómicos se encontraban en niveles alejados de los mínimos históricos alcanzados en 1974. La Asignación Universal por Hijo adquirió un rol clave para avanzar en recuperar el mayor grado de prosperidad de la historia que para el “imaginario social se ubicaba a mitad de los setenta”<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> La decisión política de continuar mejorando a través de políticas de protección social masivas los niveles de bienestar de la población requiere observar que en 2009, tanto en la Argentina como en la región, se comienza a manifestar cierta desaceleración en

## Los antecedentes Internacionales

### *Selección de programas regionales y globales*

#### Estado Plurinacional de Bolivia – Bono Juancito Pinto – Bono “Juana Azurduy”

El Bono Juancito Pinto fue instituido en Octubre de 2006 por Decreto Supremo a fin de incentivar la matriculación educativa y disminuir la deserción escolar. Su contraprestación es la inscripción a una unidad educativa y completar al menos el 80% de la asistencia. Por su parte, el Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy” fue creado en 2009 y destinado a promover el uso de servicios de salud por parte de la madre durante el período de embarazo, parto y posparto, y cuya prestación alcanza los 1820 bolivianos (260 dólares). La financiación de ambos programas proviene principalmente de los fondos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (Monterrey Arce, 2013).

El monto del Bono Juancito Pinto es de 200 bolivianos (25 dólares), y alcanza a casi dos millones de estudiantes de seis niveles de escuela primaria y dos niveles de escuela secundaria, de unidades educativas estatales. Si bien ha tenido efectos positivos, ha recibido críticas debido al monto de la prestación y la cobertura, que no incluye educación inicial (menores de 6 años), que en Bolivia no es obligatoria ni requisito formal para el inicio de la escuela primaria (6 a 14 años) (Marco Navarro, 2012).

El programa apunta a contribuir a romper el círculo vicioso de pobreza y trabajo infantil que dificulta el ejercicio del derecho a la educación de los niños. Aunque el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza se ha reducido desde niveles superiores al 60% en 2004, en 2011 aún se encontraba en un 36%, lo cual si bien representa un cambio significativo, no deja de constituir un indicador preocupante.

#### Brasil – Programa Bolsa Familia (PBF)

El programa Bolsa Familia fue iniciado a fines del año 2003, bajo la presidencia de Lula Da Silva, consolidando cuatro programas ya existentes: el Programa Bolsa Escola (PBE), Bolsa Alimentação (BA), Auxílio Gas (AG) y

---

el proceso de disminución de la pobreza, la informalidad laboral y la reducción de la diferencia de ingresos entre individuos de clase alta y baja registrados desde principio de la década pasada en las economías más pujantes de Latinoamérica. El mercado interno de los países más pujantes de la región pierde dinamismo, con mayor dificultad para expandir el mercado laboral, por lo que el Estado adquiere un papel central para avanzar en la prosperidad social. (CEPAL, 2014).

el Programa do Cartão Alimentação (PCA) (Rivera Castiñeira et al., 2009). El objetivo del programa fue el de alcanzar a los más de once millones de familias pobres y extremadamente pobres que habitaban en Brasil en el año 2003, meta que fue cumplida hacia el año 2006, con lo cual se establecieron nuevas metas.

Los condicionamientos se vinculan con una asistencia escolar mínima de 85% para niños de entre 6 y 15 años, y de 75% para adolescentes de entre 16 y 17 años, así como controles nutricionales y de vacunación para niños de entre 0 y 7 años. El programa consta de un beneficio fijo y un beneficio variable para niños y adolescentes de hasta 15 años, con un máximo de cinco por familia. Adicionalmente, hasta dos jóvenes de 16 o 17 años pueden ser sujetos de derecho del programa en cada familia.

A partir de 2012 se creó un nuevo beneficio – el Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância – que complementa los valores del PBF para familias ya alcanzadas por el programa, pero que aún están en situación de extrema pobreza y que tienen entre sus miembros niños de entre 0 y 6 años. Su valor no es fijo sino variable, en tanto tiene un carácter de complemento del ingreso otorgado por el PBF para que éste corresponda como renta familiar a la suma de R\$ 70,00 per cápita (Línea de Pobreza Extrema).

En la actualidad, según datos oficiales, el programa cubre más de 14 millones de familias, cubriendo a más de 50 millones de personas, constituyendo así el mayor programa de transferencia condicionada de ingresos del mundo (Peixoto Ávila, 2013). De acuerdo con datos del Ministério do desenvolvimento social e combate à fome (2014), todas las familias alcanzadas por el programa superan la línea de pobreza extrema. La información de la Base de Datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (en adelante BD-CEPAL<sup>31</sup>) indica que la pobreza se ha reducido desde 2003 a 2012, de un 38,7% a un 18,6%.

### Chile – Programa Chile Solidario

A lo largo de la década de 1990, la pobreza en Chile se reduce de un 38,6% a un 20,2% para el año 2000, mientras que la indigencia lo hace de un 13% a un 5,6% para los mismos años. Pese a estos buenos resultados, en 2004 se implementa el Programa Chile Solidario, que toma el apoyo psico-social a las familias de un programa iniciado en 2002 (Programa Puente), y

<sup>31</sup> Accesible en <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Consultado el 22.01.2015 .

suma un bono de protección y egreso, así como también subsidios monetarios, y un acceso prioritario a sus sujetos de derecho para programas de empleo, vivienda, educación y salud.

El bono de protección es semestral y dura dos años. El monto varía entre 12 y 24 dólares en función de la variación real del IPC anual. Luego de los dos años, las familias acceden al bono de egreso de 13,8 dólares durante los siguientes tres años. En cuanto a los subsidios monetarios, existe un Subsidio Único Familiar de 13,8 dólares por familia en situación de pobreza; un Subsidio de Discapacidad Mental, de 112,3 dólares; un Subsidio a la cédula de identidad, a fin de que el Estado ayude a complementar el pago de la misma; un Subsidio al pago del consumo de agua potable y alcantarillado, del 100% del consumo mensual hasta 15 metros cúbicos de agua; una Subvención preferencial de entre 130 y 312 dólares para los establecimientos educativos municipales, técnico profesional o particular subvencionado que logran incorporar y retener entre 7° grado y 4° año a estudiantes sujetos de derecho del programa Chile Solidario; y una Pensión Básica Solidaria, creada en 2008, para los mayores de 65 años (Robles Farías, 2013).

A partir de la crisis económica internacional de 2008 se creó un nuevo bono de 76,7 dólares por carga familiar para familias de ingresos menores a 845,7 dólares, pertenecientes al programa Chile Solidario y/o cubiertos por una Asignación Familiar. Desde 2001, este bono es reemplazado por una Asignación Social, constituida como un programa regular de transferencias monetarias no contributivas para familias de extrema pobreza.

La pobreza, que en el año 2000 alcanzaba al 20% de la población, se redujo a un 11% hacia el año 2011, mientras que la indigencia pasó de 5,6% a 3,1% para el mismo período (CEPALSTAT).

#### Colombia – Programa Más familias en acción

Resultado de la reforma del programa “Familias en acción”, iniciado en 2002, el programa “Más familias en acción” busca desde 2011 contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad, focalizando en la necesidad de reducir las diferencias entre los sectores urbanos y rurales de la sociedad y eliminar las brechas regionales. Para esto, se asignan ponderaciones diferenciadas de acuerdo a los niveles de pobreza y urbanización de los municipios. La financiación durante los primeros diez años de implementación se realizó de manera conjunta a partir de créditos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en un 80%, y el monto restante a través de una

contrapartida nacional.

La transferencia equivale al 34% del costo de la línea de pobreza extrema y al 15% de la línea de pobreza moderada, y consiste en dos tipos de transferencias no excluyentes entre sí. En primer lugar pagos bimestrales de entre 50 y 60 dólares con motivos vinculados a la nutrición, para cada familia con menores de 7 años, independientemente de la cantidad de hijos. Y en segundo lugar, en lo relacionado a la transferencia con incentivos a la educación, ésta se brinda a los niños de entre 5 y 18 años, con un máximo de tres hijos por familia, que hayan cumplido con un mínimo de 80% de asistencia al establecimiento educativo. En caso de existir más de tres hijos estudiando, la madre debe decidir cuáles de sus hijos recibirán el incentivo (Arias Duarte, 2007).

Los objetivos centrales del programa consisten, además, en incentivar las prácticas de desarrollo infantil temprano y nutrición, y se asigna para familias con hijos menores de 18 años en situación de pobreza. La cobertura pasó de 700 mil familias en el año 2006 a más de dos millones y medio de familias en el año 2010 (Global Exchange ResearchGroup, 2010). En términos absolutos, la cobertura de este programa es una de las tres más grandes de la región, alcanzando a 12 millones de personas (Cecchini y Madariaga, 2011)

Entre los resultados a destacar del programa, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008) muestra que la aplicación del programa ha generado una disminución en la tasa de participación laboral de niñas de entre 10 y 17 años de un 36% en áreas rurales y de un 29% en áreas urbanas, mientras que en el caso de los niños el descenso es de 19% en zonas rurales.

### Costa Rica – Programa Avancemos

El programa Avancemos fue implementado en la segunda mitad del año 2006, en primer lugar como una prueba piloto, seguida de un proceso de implementación compartida por dos instituciones públicas, hasta que en 2009 fue comenzado a coordinarse a través del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Su objetivo principal no es el de la reducción de la pobreza, sino que se trata de un programa de transferencias condicionadas para colaborar en la disminución de la deserción escolar, la reinserción y la permanencia en el sistema educativo. La transferencia tiene un esquema escalonado que aumenta de acuerdo al año cursado, generándose así un incentivo para la permanencia y la consecución de los objetivos del programa. Los montos otorgados van desde 15 mil colones costarricenses (30 dólares) mensuales para el séptimo año hasta los 45 mil colones (85

dólares) mensuales para el duodécimo año.

El programa consta de tres verificaciones anuales vinculadas con la permanencia en el sistema educativo, así como de la presentación de un certificado anual de presentación a un Equipo Básico de Atención Integral en Salud (EBAIS). Cabe destacar que no se trata de un programa orientado a un espectro universal, sino que la familia debe tener hijos adolescentes y jóvenes entre los doce y los veinticinco años de edad, y que vivan en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social. De acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, el 75% de los sujetos de derecho del programa se ubican en el primer y el segundo quintil de ingreso del hogar.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la meta consistía en alcanzar los 130.000 sujetos de derecho al finalizar el período, objetivo que se logró cumplir en el año 2008. La mayor proporción de los niños alcanzados por el programa corresponde al segmento etario de entre 13 y 17 años (67% en el año 2008). Entre los logros del programa, se considera la reducción de la participación laboral adolescente en un 5%, así como el aumento del porcentaje de adolescentes que solo estudian (de 75% en 2003 a 84% en 2009).

#### Ecuador – Bono de Desarrollo Humano

El bono consiste actualmente en una transferencia monetaria condicionada mensual de 50 dólares para las familias que le encuentren bajo la línea de pobreza, de acuerdo a los resultados obtenidos por el Registro Social. También existe una pensión de 50 dólares para adultos mayores de 65 años no afiliados a un sistema de seguridad público, y una pensión por discapacidad, también de 50 dólares (Decreto Ejecutivo N° 1395/13).

La contrapartida en educación debe ser la matriculación de los niños entre 5 y 17 años y la asistencia mínima al establecimiento educativo del 75%. Con respecto a la salud, los niños de entre 0 y 1 años deben concurrir bimestralmente al menos a un control preventivo de salud, y los niños de entre 1 y 5 años al menos a un control semestral (Naranjo Bonilla, 2013).

De acuerdo a datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador, los sujetos de derecho del bono alcanzan los 1,2 millones de hogares en 2012, alcanzando con un año de anticipación la meta propuesta para 2013. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, la pobreza se redujo de 61,6% en el año 2000 a 22,5% en el año 2014, mientras que la indigencia lo hizo de un 31,8% a un 7,6% para el mismo período.

### El Salvador – Programa Comunidades Solidarias

Iniciado en el año 2005 bajo el nombre de Red Solidaria, los objetivos constituyen la formación de capital humano, la mejora de infraestructura local, y el desarrollo de programas de capacitación y micro-créditos. A través de transferencias monetarias entregadas a las madres, se busca estimular la demanda de servicios de salud, nutrición y educación básica.

La prestación orientada a salud, sólo para la población rural, consiste en 20 dólares entregados dos veces al mes para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en período de lactancia, a cambio del cumplimiento del calendario de vacunación y asistencia a controles prenatales. El bono de educación, tanto para población urbana como rural, se entrega dos veces al mes a familias con niños de entre 6 y 15 años, condicional a la asistencia escolar. Desde 2008, se añadió la Pensión Básica Universal, destinada a personas de 70 años o más, que vivan en situación de pobreza extrema.

El programa otorga cobertura a 24.106 familias, equivalente al 55,5% de las personas identificadas como pobres por un mapa de pobreza elaborado por la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO), quienes reciben bonos de salud y educación. Según datos de la CEPAL, la pobreza disminuyó del 54,2% en 1995 al 46,6% en 2010, en tanto la extrema pobreza bajó del 21,7% al 16,7% en el mismo período (Martínez Franzoni, 2013a). De acuerdo con el organismo ejecutor del programa, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, cerca de cien mil familias son alcanzadas por el programa.

Según la evaluación de impacto del programa para las zonas rurales realizada por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias y la Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social, durante los primeros cinco años de aplicación del programa la matrícula en niños y niñas de entre 7 y 12 años pasó del 90% al 98%, la tasa de repetición disminuyó en 8 por ciento y los controles prenatales son de cobertura casi universal (IFPRI-FUSADES, 2010).

### Estados Unidos (Nueva York) – Programa Opportunity: Family Rewards

El programa funcionó entre 2007 y 2010 en la ciudad de Nueva York de manera experimental y constituye el primer Programa de Transferencias Condicionadas en un país desarrollado (National Poverty Center, 2010; Riccio, 2013). El objetivo es incentivar el desarrollo de capital humano, salud y reducción de la pobreza por medio de transferencias monetarias condicionadas. Al margen del requisito de asistencia del 95%, común a otros programas de la región, se ofre-

cen incentivos adicionales vinculados al desempeño educativo en exámenes estandarizados, cumplimiento de cursos universitarios, asistencia a reuniones de padres, entre otros. En cuanto a la salud, se requiere el mantenimiento de un seguro médico así como también controles preventivos generales y dentales. Finalmente, se exige a los padres tener un empleo de tiempo completo y asistir a cursos de capacitación.

El financiamiento se llevó a cabo mediante fondos privados, y la cobertura alcanzó a 2.400 familias. Un análisis de impacto del programa a través de experimento randomizado mediante un grupo de control mostró resultados significativos vinculados con el desarrollo del capital humano en educación temprana y reducción de la pobreza a través de un aumento del ingreso, aunque sin mayores resultados en cuanto a una mejora en la asistencia a controles de salud, la cual ya era alta (Riccio *et al.*, 2013).

#### Guatemala – Mi Familia Progresiva (2008-2011) – Mi bono seguro (2012)

El programa de transferencia condicionada Mi Familia Progresiva comenzó en el año 2008 brindando ayuda a familias en situación de pobreza con niños de hasta 15 años. El programa brinda una transferencia para salud y una para educación, bajo la condición de asistencia a centros de salud, controles preventivos, y asistencia al establecimiento educativo. Adicionalmente, se exige la asistencia de la familia a cursos de capacitación en cuestiones de salud y educación. El programa se financia en parte de acuerdo a las partidas presupuestarias y con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (Martínez Franzoni, 2013b). Las dos transferencias constan de 150 quetzales (20 dólares) mensuales, pagados bimestralmente a las familias, independientemente de la cantidad de hijos. En cuanto a la cobertura del programa, hacia 2011 contaba con 917 mil familias.

De acuerdo a la evaluación externa de impacto del programa encargada por el BID en el año 2011, se generaron efectos positivos tanto en el consumo de las familias alcanzadas por el programa como en materia de salud (reducción de episodios de enfermedad; esquema completo de vacunación) y educación (incremento en los años de escolaridad, tasa de inscripción y reducción del rezago) (INSP, 2011). No obstante, según el Ministerio de Desarrollo Social, si bien se redujo la pobreza extrema (de 15% a 13,3% entre los años 2006 y 2011), hubo un aumento de la pobreza no extrema (de 35,8% a 40,3%, para el mismo período).

A partir del año 2012, el programa se reemplaza por un nuevo programa llamado Mi Bono Seguro, con iguales especificidades al programa anterior, y

una cobertura de 750 mil familias hacia fines de 2013 (SEGEPLAN, 2013).

#### Haití – Ti Manman Cheri (Mamita querida)

El programa fue lanzado en mayo de 2012 con el objetivo de disminuir el abandono escolar en el nivel primario. La transferencia es de 10, 15 y 20 dólares mensuales, para uno, dos, y tres hijos, respectivamente, pagada bimestralmente a través de un sistema electrónico por teléfono celular. El financiamiento de la fase piloto del programa fue realizado de acuerdo al convenio PetroCaribe efectuado con la República Bolivariana de Venezuela (Lamaute-Brisson, 2013).

Las familias alcanzadas son aquellas que tengan hijos matriculados entre primero y sexto año de educación primaria y que vivan en áreas pobres, con hasta tres transferencias por familia. El programa tiene una periodicidad de 6 meses, renovables hasta 10 veces (5 años) (Zimmerman y Bohling, 2013). El monto de las transferencias resulta altamente significativo si se tiene presente que el 56% de la población vivía en 2012 con menos de un dólar por día, de acuerdo al Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES). Según declaraciones del presidente Michel Martelly, luego de la prueba piloto, se logró una cobertura de más de 100 mil familias hacia mayo de 2014, a dos años de su implementación y se busca llegar a la meta del millón de sujetos de derecho en 2015.

#### Honduras – Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición

Como su nombre lo indica, el programa contribuye con hasta 10.000 lempiras anuales (500 dólares) para familias en pobreza extrema. Los pagos se realizan trimestralmente y alcanzan los 125 dólares para hogares con niños o mujeres embarazadas y un tipo de corresponsabilidad, o los 250 dólares para los casos con corresponsabilidad en salud y educación y/o nutrición. El objetivo en educación alcanza a los niños que asistan a la educación básica (de 1ro a 9no grado), mientras que el objetivo en salud y nutrición se destina a madres embarazadas, puérperas y niños de entre 0 y 5 años. El financiamiento se obtuvo a través del BID, el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (Martínez Franzoni, 2013c).

Hacia 2013, la cobertura del programa alcanzó a casi 400 mil hogares (22% del total nacional de hogares). Sin embargo, los efectos sobre los niveles de pobreza no han sido satisfactorios, dado que la reducción observada entre los años 2000 y 2013 es de 65,3% a 64,5%, mientras que en el período 2010-2013 aumentó de 60% a 64,5%, de acuerdo a la medición de pobreza por necesidades básicas insatisfechas. De hecho, un 32,9% de los sujetos de derecho del bono corresponde a hogares con necesidades básicas satisfechas, lo que

constituye un error de selección de los hogares alcanzados (FOSDEH, 2013).

#### Indonesia – Programa KeluargaHarapan (PKH)

En el año 2007 se implementó de manera experimental el primer programa de transferencias condicionadas de ingresos en Indonesia, con el objetivo de contribuir a la salida de la situación de pobreza extrema e invertir en el desarrollo del capital humano para futuras generaciones. Las familias alcanzadas fueron aquellas que se encontraban por debajo del 80% de la línea de pobreza, es decir, en situación de pobreza extrema.

En cuanto a la cobertura, comenzó en 388 mil familias de 7 provincias en su primer año, y alcanzó el millón y medio de familias en las 33 provincias del país en el año 2012, aunque sin cubrir aún la totalidad de los distritos. La transferencia fija es de 300 mil rupias (31 dólares), y existen transferencias variables por cada hijo menor de cinco años, o mayor de esa edad, estudiando en un establecimiento educativo. La transferencia variable es de un millón de rupias (103 dólares) para cada caso, excepto en el de niños que asistan a la escuela primaria, para quienes el monto se reduce a la mitad (Nazara y KusumastutiRahayu, 2013).

La condicionalidad de asistencia educativa se aplica a los niños de entre 6 y 18 años mientras que en salud se exige la realización de controles prenatales y post-parto. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial (2011), se verificaron impactos significativos tanto en la asistencia a controles de salud para embarazadas y niños pertenecientes al programa como también en la asistencia a la escuela secundaria, principalmente en zonas urbanas. También se reportan efectos derrame para los hogares en general en los distritos en los que se aplica el programa.

#### Jamaica – Programa de avance a través de la salud y la educación (PATH)

El PATH constituye el principal programa de asistencia social en Jamaica y fue iniciado en el año 2002, reemplazando a varios programas fragmentarios que existían en diversos ministerios. Se trata de un programa de transferencias condicionadas de ingresos parcialmente financiado por el Banco Mundial y destinado a un amplio espectro de la población. Se consideran posibles sujetos de derecho las familias pobres con hijos menores de 17 años, adultos mayores de 60, personas con discapacidad, mujeres embarazadas y/o lactantes, y también adultos entre 18 y 64 años desempleados (Lavigne y Vargas, 2013a).

El Programa está compuesto por: (1) un bono de salud de 750 dólares jamaicanos (JD) mensuales (6,5 dólares) pagados de forma bimensual, a cambio de la asistencia regular a centros de salud; (2) un bono de educación para

niños de entre 6 y 17 años, cuyo monto básico es de 400 JD (3,5 dólares), pero que es 10% superior para los varones, 50% superior para estudiantes de secundaria de ambos sexos, y 75% mayor para los últimos años de la escuela secundaria (más de 13avo grado), a cambio de la matriculación y 85% de asistencia; (3) un bono escolar post-secundario de 15.000 JD (130 dólares) pagados una única vez para hijos que hayan terminado la escuela secundaria y se matriculen en una institución de educación superior; y (4) un beneficio básico creado en 2010 de 400 JD mensuales para las familias del PATH, incluyendo aquellas que no cumplen con ninguna condicionalidad. De acuerdo a datos de la BD-CEPAL, la cobertura del PATH pasó de 180 mil sujetos de derecho en 2003 a 320 mil en 2011.

### México – Programa Oportunidades (1997-2014) – Programa Prospera (2014 - Presente)

Iniciado formalmente en el año 1997 bajo el nombre del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), se cambia de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el año 2002. Inicialmente, contaba con transferencias para educación básica y secundaria, salud y nutrición. Posteriormente, se incorporaron ayudas para la compra de útiles escolares, un suplemento nutricional de papilla para niños, una bonificación para estudiantes de educación superior, una transferencia para adultos mayores de 70 años, entre otros (Valencia Lomelí et al., 2013).

Actualmente, Oportunidades fue reemplazado por el Programa de Inclusión Social (Prospera), financiado por el Gobierno de México y el Banco Mundial. Prospera mantiene las prestaciones del programa Oportunidades, y adiciona un acceso a becas de estudio para educación superior, un acceso a líneas financieras de crédito especial, un acceso prioritario a las ofertas laborales ofrecidas por el Servicio Nacional de Empleo y un apoyo de salida de la pobreza en base a trabajo asalariado y autónomo para adultos en edad de trabajar.

La distribución de las transferencias del programa Oportunidades es altamente progresiva, concentrándose un 74,6% de los recursos en los cuatro deciles de menores ingresos y un 1,3% en los dos mayores deciles. Dos tercios de las transferencias del programa se distribuían en hogares rurales. Según datos de la BD-CEPAL, Oportunidades se trata de un programa de amplio alcance, llegando en el año 2013 a más de 32 millones de personas, un 27% de la población total. Diversos estudios de impacto dan cuenta de los cambios que se generaron a partir de la instauración de este programa de transferencias

condicionadas, tanto en postergación de la edad de inserción al mercado laboral como en el tipo de empleo que consiguen los receptores del programa, así como una reducción de las diferencias étnicas y de género en relación al acceso a la educación (González de la Rocha, 2006, 2012).

#### Panamá – Red de Oportunidades

El Programa Red de Oportunidades se focaliza en familias en situación de extrema pobreza y se inició en el año 2006 con un primer sub-universo de jurisdicciones panameñas con mayor incidencia de pobreza extrema, aunque luego se extendió a todo el país. Las corresponsabilidades se vinculan con la asistencia a controles médicos y vacunación para las mujeres embarazadas o puérperas y los niños menores de cinco años; la asistencia a un 80% de las clases para los niños de entre 4 y 17 años; y la participación por parte de al menos un adulto del hogar en jornadas bimestrales de capacitación (Rodríguez Mojica, 2013).

De acuerdo con datos de la BD-CEPAL, la cobertura del Programa alcanzó en el año 2013 a más de 70 mil familias. Las transferencias fueron de 50 balboas (50 dólares) entre 2008 y 2013, fueron aumentadas a 75 dólares para el año 2014, y en su mayoría se destinan a hogares pobres (93,1%) y pobres extremos (65%). Entre los años 2005 y 2012, la pobreza disminuyó de 18% a 11,4%, mientras que la pobreza extrema pasó de 7,3% a 4,8% (Sistema de las Naciones Unidas, 2014).

#### Paraguay – Programa Tekoporã

El programa comenzó a mediados de 2005, y consiste en una transferencia mensual para hogares en situación de extrema pobreza en zonas rurales, con hijos de hasta 18 años, una mujer embarazada y/o personas de más de 65 años. La asignación es de 30 mil guaraníes (6 dólares) por hijo o por mujer embarazada, con un máximo de hasta cuatro titulares, y pueden acumularse con hasta dos beneficios para personas ancianas o discapacitadas. Adicionalmente, se otorga un monto general de 60 mil guaraníes (12 dólares) por mes (Ribas *et al.*, 2010). Las titulares de las transferencias son las mujeres adultas.

El compromiso requerido para la percepción del programa consiste, en primer lugar, en la asistencia regular a Centros de Atención para realizar controles de crecimiento, desarrollo y vacunación, así como controles prenatales para las mujeres embarazadas; en segundo lugar, la gestión de la matriculación y asistencia de los niños a las escuelas; en tercer término, la participación de los adultos que lo requieran en programas de alfabetización y creación de docu-

mentos personales de identidad (Brunetti, 2011).

La principal fuente de financiamiento del programa es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y otros donantes bilaterales y multilaterales (Cecchini y Madariaga, 2011). La cobertura del programa ha ido aumentando con el tiempo. En 2005, el programa cubría a 17.605 personas, mientras que en 2009, bajo la presidencia de Fernando Lugo, la cobertura de *Tekoporá* aumentó a 522.374 personas. En 2011, el programa beneficiaba a 498.628 personas (el 19,4% de la población que vivía en extrema pobreza) (Lavigne, 2012).

#### Perú – Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres (Juntos)

El programa Juntos se encuentra dirigido a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas y/o adultos mayores, y su objetivo es contribuir a eliminar la situación de precariedad y vulnerabilidad a la que se enfrentan. El programa se financia íntegramente por el Estado de Perú, y se focaliza en las áreas rurales. La permanencia de los hogares en el programa es de cuatro años, renovable una vez, pero por un segundo período con transferencias gradualmente menores (Lavigne, 2013).

De acuerdo a datos de la BD-CEPAL, la cobertura del programa supero los 3 millones de personas. Inspirado en los programas de transferencias condicionadas de México y Brasil, Juntos ofrece una prestación monetaria que varía entre 7,7 y 36 dólares por hogar. Las contraprestaciones son similares a las de otros programas de la región, y constituyen controles de salud para niños de 0 a 5 años, mujeres embarazadas y lactantes, participación en el Programa de Complementación Alimentaria para niños de 6 a 14 años y un 85% de asistencia a la escuela, para niños de 6 a 14 años.

En cuanto al impacto del programa, el Banco Mundial realizó en 2009 una evaluación que indica que el programa contribuye tanto en la reducción de la pobreza, aumentando en un 13% los ingresos mensuales de las familias alcanzadas, así como en salud y educación (Perova y Vakis, 2009). En cuanto a impacto sobre la desnutrición infantil, Sánchez y Jaramillo (2012) observan un impacto positivo en la desnutrición crónica extrema, principalmente en las áreas rurales, con una reducción del 40,1% a 30,9% entre los años 2005 y 2010.

#### República Dominicana – Programa Solidaridad

El programa Solidaridad se crea por decreto en el año 2005 y constituye el resultado de una reorganización y transformación del gasto público social lue-

go de la crisis económica que afectó al país en 2003, luego de lo cual se decidió focalizar la protección social en la parte más pobre de la población. El programa se dirige a familias en situación de pobreza extrema y moderada con hijos menores de 16 años, mujeres embarazadas y/o jefes de hogar desocupados, y se financia a través del Estado y el BID (Lavigne y Vargas, 2013b).

El programa se compone de cinco partes: el programa alimentario Comer es Primero, con una transferencia plana de 700 pesos dominicanos (RD\$) por familia (18 dólares), cuya condicionalidad es la asistencia a controles de salud para niños menores de 5 años; el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), que consta de una transferencia de entre 300 y 600 RD\$, dependiendo del número de niños por hogar con un máximo de cuatro niños por hogar, bajo el cumplimiento de una asistencia mínima del 85% a establecimientos educativos de pre-primaria, primaria y secundaria; el programa Apoyo al Adulto Mayor, para quienes no reciben una pensión, constituye una transferencia de 400 RD\$; el Bono Gas, que reemplazó en 2008 a la política de subsidio de gas y transfiere el equivalente a 5,5 kilos de gas; y el Bono Luz, que cubre hasta 100 kilowatts mensuales, iniciado en 2010.

El programa alcanzó en el año 2011 los 3 millones de receptores, y ha generado impactos en salud, aumentando el porcentaje de asistencia a controles de embarazo, puerperio y prevención y en educación, aumentando la matriculación en un 2,4% (considerando el efecto discriminado entre receptores y no receptores) y la asistencia en un 34,7% (Subero Costa, 2013).

#### Trinidad y Tobago – Programa Focalizado de Transferencias Condicionadas (PFTC).

El PFTC tiene por objetivo promover la seguridad alimentaria y fue creado en el año 2005 como sucesor del Programa de Ayuda Social y esfuerzos de recuperación (SHARE, por sus siglas en inglés). Las transferencias monetarias se destinan a familias en situación de extrema pobreza y exige una corresponsabilidad vinculada con la búsqueda de empleo y aumento de las calificaciones de los sujetos de derecho a través de la asistencia mínima de 85% a cursos de capacitación profesional.

Los montos van de 410 dólares trinitenses (TT\$) (64 USD), para familias de uno a tres miembros, hasta 700 TT\$ (109 USD) para familias con más de tres miembros (Robles Farías y Vargas, 2013). El financiamiento del programa se realiza por medio del Estado Trinitense, y la cobertura, según datos de la BD-CEPAL, alcanzó en el año 2011 las 35 mil personas.

### Uruguay – Asignaciones Familiares (Plan de Equidad)

Implementado a partir del año 2008, se trata de un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a niños y adolescentes menores de 18 años de hogares en situación de pobreza, con un máximo de siete sujetos de derecho por familia. Las condicionalidades vinculadas a educación son la matriculación y la asistencia a las escuelas, mientras que en salud son los controles periódicos en establecimientos públicos o privados. El monto de la transferencia se determina en función del número de receptores de cada familia y el nivel educativo en el cual se encuentren matriculados los niños. (Filgueira y Hernández, 2013).

La cobertura del programa superó para el año 2012 las 500 mil personas, de acuerdo a datos de la BD-CEPAL. El monto base para los estudiantes de primaria para el año 2012 fue de 940 pesos uruguayos (50 dólares) y para los estudiantes de secundaria son 1.343 pesos uruguayos (70 dólares). El impacto del programa se observa de manera más significativa en la asistencia educativa de adolescentes de entre 13 y 17 años. Sin embargo, diversos estudios sostienen que el impacto general del programa esperado del programa no se logró, en parte por un problema comunicacional vinculado al desconocimiento de la obligatoriedad del cumplimiento de condicionalidades asociadas al programa (Bérgolo *et al.*, 2013; Rossel *et al.*, 2014; Vigorito, 2014).

## **Los antecedentes locales**

### *Los programas estructurales del Ministerio de Desarrollo Social*

El programa Familias por la Inclusión Social, que se implementó entre el 2005 y el 2010, fue el antecedente directo de la Asignación Universal por Hijo. La iniciativa, que se coordinó a través del Ministerio de Desarrollo Social, consistió en un programa de transferencia condicionada de ingresos destinado a las familias en condición de vulnerabilidad con niños entre 0 y 19 años, mujeres embarazadas y discapacitados<sup>32</sup> (MINDES, 2007). La pro-

---

<sup>32</sup> Desde el Ministerio de Desarrollo Social, además del programa Familias por la Inclusión Social, se llevaron adelante numerosas propuestas para mejorar la calidad de vida de los niños y jóvenes. El programa de Inclusión Social y Fortalecimiento Infantil, el plan Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la iniciativa Desarrollo y Fomento del Deporte Social y del Deporte de Alto Rendimiento fueron algunas de estas medidas para los menores.

puesta contemplaba recursos monetarios no remunerativos en función de la composición de las familias, con un máximo de hasta 6 sujetos de derecho. Se priorizaba a la madre como la receptora de las transferencias, en tanto que el pago se realizaba a través de tarjetas magnéticas. La medida, en tanto, requería distintas corresponsabilidades de los perceptores del beneficio focalizadas en el cumplimiento de metas educativas, sanitarias y sociales. Esta condición se verificaba dos veces al año con la presentación de certificados de cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación, controles bimestrales de las mujeres embarazadas, constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar de los niños y niñas de 5 a 19 años a cargo de los titulares. El Plan Familias contempló algunas de las condicionalidades relevantes de la Asignación Universal por Hijo, al tiempo que funcionó con un padrón –que en 2009 se transfirió a la ANSES para acelerar la implementación de la AUH- de más de 500 mil familias, una cifra que supera holgadamente el millón de individuos (MINDES, 2007, pp.3). Lo anterior permite observar un elemento poco mencionado en la literatura: el programa Familias funcionó como una base estructural para poner en marcha en forma exitosa el plan de Asignación Universal por Hijo.

### *Las asignaciones familiares*

Una de las principales iniciativas de distribución de ingresos para los niños a nivel local fue la implementación de asignaciones familiares para los trabajadores formales en relación de dependencia a partir de 1957. En Falappa y Mosier (2014) se precisa que ese año se instrumentó a través de decreto un sistema general de distribución de recursos para las niñas, niños y adolescentes a partir de Cajas de Compensaciones (o de Asignaciones Familiares) para empleados de comercio y personal de la industria. Los autores indican que un precedente de esta medida se había registrado a comienzos de los cuarenta en la rama bancaria. “El origen de las asignaciones familiares, también llamadas salario familiar, está directamente relacionado con el debate en torno al salario mínimo, las condiciones generales del bienestar de la población y de reproducción de la fuerza de trabajo. Sus antecedentes más fuertes son de finales de la década del treinta e inicio de los cuarenta, cuando el Parlamento incluyó el beneficio de las asignaciones familiares en el llamado estatuto bancario”. El Estado alcanzó a casi 5 millones de niños, niñas y adolescentes con el beneficio en 2014 (ANSES, 2014)

### *Las propuestas de ingreso ciudadano para la niñez*

Las tensiones en el mercado de trabajo local en los noventa potenciaron

los debates respecto de la necesidad de ampliar las asignaciones familiares para cubrir a niños, niñas y adolescentes con padres sin ocupación formal<sup>33</sup>. Las propuestas apuntaron a proteger a estos sectores vulnerables de la población frente al incremento de la pobreza, la indigencia y la pérdida de derechos sociales. El trabajo de Barbeito y Lo Vuolo (1995) fue un antecedente relevante en esta dirección, donde se planteó la posibilidad de lanzar un “ingreso ciudadano para la niñez”. La Red Argentina de Ingreso Ciudadano y la Central de Trabajadores Argentina (CTA) también promocionaron la idea de incrementar la cobertura social de los niños a partir de universalizar las asignaciones familiares. El Frente Nacional Contra la Pobreza (Frenapo) fue la organización a través de la que estas dos entidades presentaron su propuesta de recomposición de derechos sociales en el 2000. El ex presidente Néstor Kirchner, que en ese momento cumplía funciones en Santa Cruz, fue el único gobernador que adhirió al plan de firmas del Frenapo para impulsar las iniciativas de recomposición de ingresos, que no sólo incluían la asignación por hijo sino beneficios para jubilados y desocupados. Los planteos, aunque alcanzaron cierta relevancia mediática, no tuvieron repercusión institucional.

### *Las medidas frente a la crisis del Plan de Convertibilidad*

El Gobierno de la Alianza, antes del estallido de la convertibilidad, avanzó en iniciativas para recomponer ingresos del núcleo familiar. En 2001, el presidente Fernando De la Rúa anunció la conformación del Sistema Integrado de Protección para la Familia (Siprof) a través de decreto de necesidad y urgencia. El dato requiere observar que en esos años la pobreza alcanzó 22 por ciento, la indigencia 49 por ciento y los niveles de desocupación ascendieron a 25 por ciento, según estimaciones del Indec. El objetivo de la medida apuntaba a disociar la recepción de asignaciones familiares respecto de las condiciones laborales de los individuos a partir de “respetar los principios de solidaridad,

<sup>33</sup> El dato requiere observar que los empleados formales comenzaron a cobrar asignaciones familiares (transferencia de ingresos dirigida a menores de edad) a partir de 1957, cuando los niveles de ocupación no registrada eran del 15 por ciento, mientras que a fines de los noventa la informalidad laboral ascendió al 40 por ciento (Bertranou y Casanova, 2013). Las políticas de valorización financiera, apertura comercial y flexibilización del mercado laboral aplicadas a partir de la última dictadura militar fueron centrales para explicar el fuerte incremento de la precarización de la fuerza de trabajo local (Agis, Cañete y Panigo, 2010). El fenómeno de descomposición y tercerización laboral también se observó a nivel regional y mundial con la difusión en occidente de modalidades de producción japonesa (Basualdo y Morales, 2014).

igualdad, universalidad e inmediatez, que cubrirá las contingencias de la infancia y la vejez” (Decreto 1382/01). El sistema no alcanzó a implementarse debido a la salida anticipada del Gobierno radical. El plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que alcanzó a más de dos millones de personas, fue el principal instrumento del sector público para enfrentar las situaciones de vulnerabilidad y disparidad de ingresos durante la crisis del 2002.

### **La Asignación Universal por Hijo: decreto 2009 y modificaciones**

Los antecedentes de programas regionales y locales en conjunto con el panorama económico y social del mercado externo e interno terminaron de configurar el lanzamiento a través de decreto con firma de Cristina Fernández de Kirchner de la Asignación Universal por Hijo. Lo que sigue es el análisis de la ordenanza original y de algunas modificaciones introducidas en los últimos años.

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social fue creada el 29 de Octubre de 2009 por medio del Decreto 1602/09 con el fin de mejorar la situación de los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. En particular, se contempla que en la Ley N° 24.714 del Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

El financiamiento de la presente norma es el mismo que el de las Asignaciones Familiares. Es decir, los aportes personales y contribuciones patronales vinculados al régimen previsional público; parte de los aportes de los trabajadores autónomos; la recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales; intereses, multas y recargos; rentas provenientes de inversiones y los recursos adicionales que se determinen anualmente en la Ley de Presupuesto elaborada en el Congreso de la Nación.

El otorgamiento del beneficio se condiciona al cumplimiento de las responsabilidades relacionadas con los controles sanitarios obligatorios para niños y niñas menores de cinco años y adicionalmente la concurrencia al sistema público de enseñanza para las niñas, niños y adolescentes entre los 5 y los 18 años. La prestación monetaria alcanza a los hijos argentinos menores de 18 años, y a los hijos discapacitados, sin límite de edad, hasta un máximo acumulable de 5 niños. Se realiza mensualmente el pago del 80% del beneficio a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), mientras que el

remanente se deposita en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco Nación a fin de ser retirado previa presentación de certificados de cumplimiento de las corresponsabilidades.

Con posterioridad a la publicación del Decreto 1602/09 en el Boletín Oficial se dio a conocer la Resolución de ANSES 393/2009 en la que se reglamenta la prelación de la madre sobre el padre en la titularidad de la prestación cuando la tenencia sea compartida.

El 18 de abril de 2011 fue creada la Asignación por Embarazo para Protección Social mediante el Decreto N° 446/11 con el fin de reducir la mortalidad maternal, perinatal y neonatal vinculada a la falta de acceso a la educación y a los servicios de atención médica especializados. La condicionalidad del pago del beneficio se refiere al cumplimiento de los controles sanitarios correspondientes al “Plan Nacer” del Ministerio de Salud. La prestación monetaria se abonará a la mujer embarazada desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción el embarazo, sin existir adicional alguno en caso de tratarse de embarazo múltiple.

Los montos de la prestación monetaria de las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por Hijo fueron actualizados de \$180 a \$220 el 1° de Octubre de 2010 por medio del Decreto 1388/10; de \$220 a \$270 el 23 de Septiembre de 2011 a través del Decreto 1482/11; luego aumentados a \$340 el 12 de Septiembre de 2012 en el Decreto 1668/2012; a \$460 mediante el Decreto 614/2013 del 30 de Mayo de 2013; a \$644 el 25 de Mayo de 2014 con la firma del Decreto 779/2014, y finalmente alcanzando los \$839 a través del Decreto 1141/2015. Este aumento constituirá el último otorgado por decreto, debido a la aprobación de la Ley 27.160 que establece un mecanismo de actualización semestral para la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo y las Asignaciones Familiares, a través del mismo cálculo utilizado para los haberes jubilatorios.

## Metodología

### Fuentes y construcción de las bases de datos

Con el objetivo de realizar un análisis del impacto de la AUH sobre la distribución del ingreso, los indicadores socio-económicos de desigualdad y el efecto sobre la pobreza y la indigencia durante el período de aplicación de la política, se ha trabajado con las bases de microdatos disponibles de la Encuesta

Permanente de Hogares (EPH) – INDEC para el período que abarca el primer trimestre de 2010 hasta el cuarto trimestre de 2014, que es la última onda disponible al momento de realizar el presente trabajo.

La selección del primer trimestre del año 2010 como punto de partida obedece a dos razones. En primer lugar, que durante los primeros meses de existencia de la asignación se produjo el proceso de registración de aquellas personas que cumplían con los requisitos descriptos en el decreto, y en segundo lugar, que el primer pago de la asignación se efectivizó en diciembre del año 2009, de forma que en la recolección de datos por parte del INDEC solo se comenzaría a ver el efecto de la AUH a partir del primer trimestre del año 2010.

Para realizar la identificación de los sujetos de derecho de la asignación se recurrió a dos metodologías diferentes. En primer término, siguiendo la propuesta de Agis, Cañete y Panigo (2010) se logra realizar la identificación de los hogares que cumplen con los requisitos formales así como también la detección de las niñas, niños y adolescentes que calificarían para ser titulares del derecho de la asignación. En segundo término, con el objetivo de realizar una correcta identificación de aquellos hogares que perciben la asignación se consideró la metodología propuesta por Bustos y Villafañe (2012) en la cual se analizan los montos declarados en la variable “V5\_m”, referida al “Monto del ingreso por subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc. percibido en el mes de referencia” (INDEC, 2013).

Debido a que esta metodología permite solo parcialmente detectar a los sujetos de derecho de la AUH, se realizó un proceso de adjudicación aleatoria por medio del método de *bootstrapping*. Este último se utiliza con el fin de poder realizar un análisis de impacto distributivo considerando los efectos plenos de la política, mas sin efectuar una adjudicación específica en particular, cuyo efecto sobre la distribución del ingreso pudiera ser cuestionado.

Tanto para realizar la identificación de los perceptores de la asignación como la adjudicación aleatoria antes mencionada, antes fue necesario construir una base de datos que pudiera contar con toda la información pertinente a la composición de cada grupo familiar de la EPH, así como también los datos del hogar. Para llevar a cabo esta tarea fue necesario realizar numerosas transformaciones y generar variables necesarias, algunas de manera secuencial, e incorporando la información desde la base individual a la base de hogares y en sentido opuesto.

El paso inicial fue el de operar con la base de personas de la EPH<sup>34</sup>, con el

---

<sup>34</sup> El procesamiento de la base fue realizado en Stata, versión 13, de forma que algunos de los comandos sólo funcionarán en aquel entorno.

objetivo de:

1. Crear una variable identificadora del hogar a partir de dos variables ya existentes: la variable *código para distinguir viviendas* (CODUSU) y *código para distinguir hogares* (nro\_hogar). El nombre de la variable creada es (id\_hog) y dado que es una variable que se encuentra presente tanto en la base de hogares como en la base de personas, permite vincular la información agregada por hogar con la información particular de cada componente del mismo.

2. Proceder a la identificación de Titulares (padres) de acuerdo a situación en el mercado de trabajo: jefe/cónyuge; hijos del jefe y hermanos del jefe. Es decir, dado que en la EPH se reflejan las relaciones de parentesco con respecto al jefe del hogar, resulta necesario considerar diferentes posibilidades de captación de potenciales titulares y receptores. Las opciones consideradas fueron:

a. Niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, hijos del jefe o cónyuge como titular. Se generaron las variables *dummy* (variables dicotómicas, que toman valor 0 o 1) *jefe o cónyuge que no califica* (jc\_nocal) y *jefe o cónyuge como titular* (jefe\_cony\_tit). La variable (jc\_nocal) toma valor 0 si se trata de jefes o cónyuges en general, y toma valor 1 si son jefes o cónyuges pero no cumplen con alguno de los requisitos formales, es decir, que declaran un ingreso total (p47t) mayor al salario mínimo, vital y móvil; que declarando tener un empleo sin tiempo de finalización, consigne poseer descuento jubilatorio; que se identifica como jubilado o pensionado; o que afirma cobrar un seguro por desempleo. Luego, habiendo determinado aquellos jefes o cónyuges que no califican, la variable (jefe\_cony\_tit) refleja les asigna valor 0, en tanto que les asigna valor 1 a quienes no presentan un incumplimiento de alguno de los requisitos formales para ser titular. Las niñas, niños y adolescentes-menores de 18 años, en estos casos donde no exista ninguna otra posibilidad fueron contabilizados como hijos del jefe de acuerdo a la relación de parentesco asignada en la variable (ch03). Se creó una variable dicotómica *hijo del jefe que califica* (hijo-jef\_cal) que toma valor 1 si se trata de un individuo caracterizado como hijo del jefe, menor de 18 años y que, o bien haya nacido en el país, o que haya residido en el país durante los últimos cinco años. La variable toma valor cero para cualquier otro caso. Finalmente, se creó la variable *número de hijos del jefe que califican* (nhijojef\_cal) que contabiliza la cantidad de hijos del jefe que califican, por hogar (id\_hog).

b. Niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, nietos del jefe, pero cuyo hijo, yerno o nuera (mayor de edad) sea el padre o madre del o los niños y niñas, y constituya el titular. Es importante notar que dado que todas las relaciones de parentesco se definen en términos de la relación con el jefe de hogar, constituye un supuesto de trabajo que los nietos del jefe y los hijos, yernos o nueras tienen un

vínculo de padre/madre e hijo. Se generó la variable *hijo, yerno o nuera que califique como titular* (hiernue\_tit) que toma valor 1 en caso de que siendo, o bien hijo del jefe, o bien yerno o nuera (ch03), sea mayor de edad (ch06) y cumpla con los requisitos formales para calificar. Es decir, que declare un ingreso total (p47t) menor al salario mínimo, vital y móvil; que sea desocupado (estado); o que siendo ocupado no perciba descuento jubilatorio (pp07h) o recibo de sueldo oficial (pp07k) o que constituya un empleo precario de tipo changa, trabajo transitorio, etc. (pp07c). Las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, en estos casos donde la relación de parentesco asignada en la variable (ch03) sea de nieto del jefe, fueron designados como bajo la variable dicotómica *nieto del jefe que califica* (nieto\_cal) que toma valor 1 si se trata de un individuo caracterizado como nieto del jefe (ch03), menor de 18 años (ch06) y que, o bien haya nacido en el país (ch15), o que haya residido en el país durante los últimos cinco años (ch16). La variable toma valor cero para cualquier otro caso. Finalmente, se creó la variable *número de nietos del jefe que califican* (nnieto\_cal) que contabiliza la cantidad de nietos del jefe que califican, por hogar (id\_hog).

c. Niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, perteneciendo éstos a la categoría “otros familiares” en relación al jefe, pero existiendo hermanos o hermanas del jefe que pudieran calificar como titulares. Nuevamente, se trabaja sobre la base de asumir una relación directa de padre/madre e hijo/hija. Se generó la variable *hermano o hermana que califique como titular* (hermano\_tit) que toma valor 1 en caso de que siendo hermano del jefe (ch03) sea mayor de edad (ch06) y cumpla con los requisitos formales para calificar. Es decir, que declare un ingreso total (p47t) menor al salario mínimo, vital y móvil; que sea desocupado (estado); o que siendo ocupado no perciba descuento jubilatorio (pp07h) o recibo de sueldo oficial (pp07k) o que constituya un empleo precario de tipo changa, trabajo transitorio, etc (pp07c). Las niñas, niños y adolescentes, en estos casos donde la relación de parentesco asignada en la variable (ch03) sea de otros familiares del jefe, fueron designados como bajo la variable dicotómica *otro familiar que califica* (otroafam\_menores\_cal) que toma valor 1 si se trata de un individuo caracterizado como otro familiar del jefe (ch03), menor de 18 años (ch06) y que, o bien haya nacido en el país (ch15), o que haya residido en el país durante los últimos cinco años (ch16). La variable toma valor cero para cualquier otro caso. Finalmente, se creó la variable *número de otros familiares del jefe que califican* (notroafam\_menores\_cal) que contabiliza la cantidad de otros familiares del jefe que califican, por hogar (id\_hog).

3. Una vez realizada la identificación de potenciales titulares y sujetos de derecho que califican, se genera una variable que defina si cada hogar (id\_hog) califica, res-

petando las tres posibilidades detalladas en el punto anterior. La variable (*flias\_califican*) toma valor 1 en el caso 2.a; *i.e.* si la variable (*jefe\_cony\_tit*) toma valor 1 y la variable *número de hijos del jefe que califican* (*nhijojef\_cal*), que cuenta esa cantidad, por hogar (*id\_hog*), es distinto de 0. Toma valor 2 si se trata del caso 2.b; es decir, si (*hiernue\_tit*) es igual a 1 y (*nnieto\_cal*) es diferente de cero. Y finalmente toma valor 3 para el último caso considerado (2.c) en el que la variable (*hermano\_tit*) tome valor 1 y (*notroafam\_menores\_cal*) sea distinto de cero.

4. Eliminamos todos los casos en los que la variable (*flias\_califican*) sea igual a cero y guardamos la base con el nombre “auxiliar\_flias\_califican\_`j`a`i”.dta”, siendo, de ahora en adelante, `j`a`i” el trimestre y el año correspondientes con la onda de microdatos analizada.

5. Generar una base auxiliar que guarde los siguientes datos, por hogar (*id\_hog*): *cantidad de hijos del jefe que califican* (*sum\_hijojef\_cal*); el *valor máximo que declara algún miembro del hogar de la variable “v5\_m”* (*max\_v5\_m*) y la *suma de todos los valores declarados en la variable “v5\_m”* (*sum\_v5\_m*), siempre para los casos en los que sean hogares del tipo 2.a. Esta base auxiliar se llamará “auxiliar\_hijojef\_`j`a`i”.dta”.

6. Generar una base auxiliar que guarde los siguientes datos, por hogar (*id\_hog*): *cantidad de nietos del jefe que califican* (*sum\_nieto\_cal*); el *valor máximo que declara algún miembro del hogar de la variable “v5\_m”* (*max\_v5\_m*) y la *suma de todos los valores declarados en la variable “v5\_m”* (*sum\_v5\_m*), siempre para los casos en los que sean hogares del tipo 2.b. Esta base auxiliar se llamará “auxiliar\_hiernue\_tit\_`j`a`i”.dta”.

7. Generar una base auxiliar que guarde los siguientes datos, por hogar (*id\_hog*): *cantidad de otros familiares del jefe que califican* (*sum\_otroafam\_menores\_cal*); el *valor máximo que declara algún miembro del hogar de la variable “v5\_m”* (*max\_v5\_m*) y la *suma de todos los valores declarados en la variable “v5\_m”* (*sum\_v5\_m*), siempre para los casos en los que sean hogares del tipo 2.c. Esta base auxiliar se llamará “auxiliar\_hermano\_tit\_`j`a`i”.dta”.

8. Incorporar a la base auxiliar generada en el paso 4 (“auxiliar\_flias\_califican\_`j`a`i”.dta”) la información agregada por hogar de las bases auxiliares creadas en los pasos 7 a 9.

9. Asignar las niñas, niños y adolescentes que califican a un solo adulto por hogar. Nuevamente tenemos tres posibilidades:

a. En el caso 2.a, se genera la variable *número de jefes* (*njefes*) por hogar. Esa variable tomará valor 1 si se trata de hogares monoparentales y valor 2 en hogares con jefe y cónyuge. En el segundo caso, conservamos a la madre, asumiendo que la cónyuge del jefe es la madre de los hijos del mismo, de acuerdo con la prioridad otorgada por ANSES a las mujeres. Luego conservamos solo los datos del adulto responsable

por el hogar, y eliminamos los casos en los que además existan otros perceptores de AUH que no sean específicos del caso 2.a, dado que serán captados en las otras dos opciones. Guardamos la base auxiliar como “auxiliar\_jefe\_cony\_`j`a`i”.dta”.

b. Para el caso 2.b, se genera la variable *número de hijos, yernos o nueras* mayores de edad, por hogar. Se decidió considerar en estos casos a mayores de edad, dado que resulta más representativo del total de los hogares, a fin de evitar asignar erróneamente un nuevo número de hogar dentro de un mismo código de vivienda a un niño, niña o adolescente en los casos en los que existiera más de un nieto. Los casos de titulares menores de edad constituyen menos del 5% del total, según datos de ANSES. Esa variable tomará valor 1 si se trata de hogares monoparentales y valor 2 en hogares con hijo y nuera, o hija y yerno. En el segundo caso, conservamos a la madre, de acuerdo con la prioridad otorgada por ANSES a las mujeres. Luego conservamos solo los datos del adulto responsable por el hogar, y eliminamos los casos en los que además existan otros perceptores de AUH que no sean específicos del caso 2.b, dado que serán captados en las otras dos opciones. Adicionalmente, resulta necesario determinar si existe más de una madre que califique, siendo cada una de éstas hija o nuera del jefe de familia, dado que nos interesa evitar computar una única familia pasible de contar con sujetos de derecho a hogares donde podrían existir dos familias perceptoras de AUH. Para esto, dado que nuestra base sólo contenía los registros de los potenciales adultos a cargo, generamos una variable (nmadres) para que cuente la cantidad de miembros (hijas o nueras, mayores de edad), teniendo en cuenta el supuesto detallado en el punto 2.a acerca de la relación de parentesco contemplada. Se considera que de existir dos potenciales madres que califiquen, y se constituyan dos familias con sujetos de derecho en el mismo hogar, resulta necesario que exista más de un nieto que califique. Por lo tanto, eliminamos los casos en los cuales hay dos potenciales madres pero un solo nieto que califique (nnieto\_cal). Para visualizar los casos en los que hay dos madres y más de un nieto, generamos la variable (cambio), que toma valor 1 en esos casos. A fin de poder contabilizar dentro de una misma vivienda la posibilidad de que existan dos familias pasibles de ser consideradas sujetos de derecho de AUH, debemos eliminar la variable (id\_hog); luego asignar un nuevo *número de hogar* (nro\_hogar) bajo el mismo *código para distinguir viviendas* (CODUSU). Para simplificar, se le asigna solo uno de los nietos a ese nuevo hogar, mientras que se le resta un nieto a aquel hogar que se subdividió. Finalmente volvemos a generar la variable (id\_hog) y guardamos la base como “auxiliar\_hijo\_yerno\_nuera\_`j`a`i”.dta”.

c. Finalmente, en el caso 2.c, se genera la variable *número de hermanos* (nhermano) por hogar. Esa variable tomará valor 1 si se trata de hogares monoparentales y valor 2

en hogares con hermano y pareja, aún sabiendo que resulta difícil captar el caso de la pareja del hermano del jefe (cuñada/o). En el segundo caso, conservamos a la madre, asumiendo que la mujer encontrada es la madre de los sobrinos del jefe, de acuerdo con la prioridad otorgada por ANSES a las mujeres. Luego conservamos solo los datos del adulto responsable por el hogar (la madre de los sobrinos del jefe, en el caso de que no sea un hogar monoparental), y eliminamos los casos en los que además existan otros perceptores de AUH que no sean específicos del caso 2.c, dado que serán captados en las otras dos opciones. Guardamos la base auxiliar como “auxiliar\_hermano\_`j`a`i`.dta”.

10. Posteriormente unir las tres bases auxiliares de titulares que poseen un solo registro por hogar con toda la información pertinente respecto a la cantidad de niños, niñas y adolescentes que califican y los montos declarados en la variable “v5\_m”.

11. Generar la variable *cantidad de niños que califican por hogar* (niño\_auh) a partir de las tres variables ya generadas (nhijoef\_cal; nnieto\_cal y notroafam\_menores\_cal).

12. Si bien se toma como guía la propuesta metodológica de Bustos y Villafañe (2012), en este trabajo no se propone buscar los valores exactos o aproximados de la variable “v5\_m” que resulten compatibles con el 80% o 100% de las prestaciones vigentes de AUH, sino el máximo valor (max\_v5\_m) que declara alguno de los adultos responsables del hogar, y se verifica si ese valor es al menos tan alto como el 80% del monto vigente de AUH en cada trimestre analizado. La ventaja de este cambio reside en que ya no resulta estrictamente necesario suponer que los montos declarados en la variable “v5\_m” son obligatoriamente montos de AUH, y además tampoco es necesario que el analista realice un supuesto de cuáles son los montos que declararían las personas (por ejemplo, si el monto es de 144 pesos, suponer que a veces los individuos ‘redondean’ a 140 o 150 pesos, y buscar esos valores). Por lo tanto, generamos una variable dicotómica (cobra\_auh) que toma valor 1 si resultan compatibles los montos declarados en la variable (max\_v5\_m) con la cantidad de niños, niñas y adolescentes que califican (niño\_auh). Es decir, la variable (max\_v5\_m) debe reflejar un monto de al menos el 80% de una AUH si (niño\_auh) toma valor 1, y sucesivamente valores que sean múltiplos de ese valor para los casos en donde exista más de un “niño\_auh” por hogar, hasta un máximo de cinco, de acuerdo a la limitación por decreto.

## Problemas de la medición de impacto distributivo de la AUH a través de la EPH

Una vez realizada la identificación de aquellos sujetos de derecho que cobrarían AUH de acuerdo a la metodología propuesta, resulta necesario comparar la canti-

dad de sujetos de derecho captados en la EPH expandida para el total de aglomerados urbanos con la cantidad de sujetos de derecho declarados por ANSES. Dado que no existe una pregunta específica en el cuestionario de la EPH que evalúe si el hogar percibe AUH, esto nos permite definir si la captación alternativa subestima o sobreestima el número de asignaciones liquidadas por ANSES.

Como se reconoce en Bustos y Villafañe (2012), la metodología capta sólo parcialmente la cantidad de receptores. Pero existe un problema más grave. La propuesta del trabajo mencionado sólo analiza los montos declarados, sin cruzar esta información con las características internas de la composición del hogar. Es decir, el mero análisis de la variable “v5\_m” puede constituir un procedimiento incorrecto, dado que se corre el riesgo de considerar que una familia se encuentra percibiendo AUH aún cuando por sus características al interior de la familia no calificarían. Es decir, se trata de una metodología de muy baja potencia en términos estadísticos, dado que resulta muy probable cometer error de tipo II. De hecho, cuando se realizó el cruce de ambas metodologías, la captación del 57% de los registros para el año 2010 se vio seriamente reducida a un valor promedio de 11%.

Cabe, no obstante, hacer una salvedad. Dado que la AUH posee una cobertura para todo el país y la EPH releva aglomerados urbanos, resulta necesario ajustar la cantidad de titulares y receptores reportados por ANSES por un coeficiente que refleje la relación entre la cantidad de población que vive en aglomerados urbanos y el total de la población. Para realizar esto, lo que se hizo fue calcular la población relevada por la EPH considerando el factor de expansión ya provisto por el INDEC.

Considerando la captación de titulares de AUH contra los registros de ANSES ajustados para representar únicamente a los aglomerados urbanos, la diferencia antes mencionada se reduce, pero sólo levemente, dado que capta en promedio para el año 2010 un 18%. La conclusión de esto es que existe un error en cualquier medición de ingresos de la población realizada a través de la EPH ya que no contempla el efecto completo de la política pública para aquella población que vive fuera de los aglomerados urbanos.

## **Propuesta metodológica de corrección. ¿Qué es el Bootstrap?**

En el presente trabajo se realiza una propuesta metodológica para corregir esta subcaptación de la variación de ingresos a partir del efecto de la AUH. Dado que no resulta evidente cuál es la distribución de las asignaciones no reportadas, no

sería correcto consignar intencionalmente las AUH faltantes a un determinado sub-universo de población dentro de aquellos que califican pero no cobran. Por este motivo, se introduce la asignación aleatoria a ese sub-universo ya delimitado.

La ventaja de la asignación aleatoria es que se realiza  $n$  veces, y en cada una de esas veces se calcula el efecto de la política, las líneas de pobreza e indigencia con diferentes canastas y la distribución del ingreso entre deciles, de manera tal que lo que se evalúa es el promedio del efecto obtenido en cada una de esas  $n$  asignaciones. Esto permite no caer en el procedimiento cuestionable de realizar una distribución predeterminada para las asignaciones faltantes.

Este procedimiento requiere de algunos pasos previos para definir la cantidad de hogares – en términos de la cantidad de registros de la EPH sin expandir– a los cuales se debe asignar AUH. Se abordará esto en el detalle a continuación:

13. Una vez creada la variable (*cobra\_auh*), resulta necesario realizar el cálculo de diferentes datos pertinentes a la captación. Para ello, se crearon diferentes escalares que reflejan los siguientes indicadores. El conjunto de caracteres ‘j’`a`i’`’ refleja la automatización de la codificación para su correcto funcionamiento para cada trimestre.
  - a. Promedio de niños, niñas y adolescentes por hogar en hogares que califican pero no cobran. Escalar (u`j`a`i`’).
  - b. Cantidad expandida al total de aglomerados urbanos de sujetos de derecho que perciben AUH según la EPH. Escalar (e`j`a`i`’).
  - c. Cantidad expandida al total de aglomerados urbanos de Titulares de AUH según la EPH. Escalar (t`j`a`i`’).
  - d. Cantidad de receptores reportados por ANSES, ajustada por el coeficiente población urbana/población total. Escalar (m`j`a`i`’).
  - e. Cantidad expandida de receptores faltantes. Escalar (h`j`a`i`’).
  - f. Cantidad expandida de Titulares faltantes. Escalar (g`j`a`i`’).
  - g. Cantidad expandida de Titulares faltantes, pero en formato de “Macro local” del escalar (g`j`a`i`’). Este número se lo define como: (bb\_`j`a`i`’).
14. Dado que el *bootstrap* requiere tener de base una variable binaria con valor 1 para los registros a asignar de manera aleatoria, se creó una variable (*cobra\_auh2*) que es el opuesto a la variable (*cobra\_auh*). Es decir, toma valor 1 si no cobra.
15. Si bien en el paso 13 se obtuvieron los escalares necesarios para conocer la efectividad de la metodología de captación de receptores de

AUH presentada en el paso 12, resulta necesario conocer cuál será la cantidad de elementos – en términos de los registros individuales de la EPH – que tendrá la asignación aleatoria. Para esto, se calculó el promedio del factor de expansión, (la variable pondera), ya presente en la EPH, de aquellos hogares que califican pero no cobran. Eso permite pasar del valor del escalar obtenido en el paso 13.f a un valor sin expandir.

16. Se creó la macro local (c\_`j`a`i`) con el valor obtenido en el paso 15.
17. Se creó la macro local (d\_`j`a`i`) con el cociente entre la macro local obtenida en el paso 13.g y el escalar del paso 15.
18. Como ese valor obtenido, que indica el tamaño de la muestra, no es un número entero, se utiliza la función *int()* que devuelve el número entero más cercano al valor decimal. Este valor, que constituye el insumo esencial del *bootstrap*, fue guardado en la macro local (e\_`j`a`i`).
19. Se crearon los macros locales necesarias para guardar información relevante a distintas canastas para medir pobreza, así como también para exportar los resultados a planilla de cálculo.
20. Se utiliza la función *samplepps*, que genera una variable (cobra\_auh\_`num`) para cada muestreo y le asigna unos allí donde la variable *size(cobra\_auh2)* tenga unos. Como fue explicado anteriormente, la variable (cobra\_auh2) puede interpretarse como una variable “no cobra”. El campo n(`e\_`j`a`i`) determina el tamaño de la muestra aleatoria para cada asignación aleatoria. Es decir, a cuántas observaciones de (cobra\_auh2=1) tiene que asignar (cobra\_auh\_`num`=1) en cada *bootstrap*. Es interesante destacar que el tamaño de la muestra es siempre la misma, pero representa una cantidad distinta de hogares en el total de aglomerados urbanos en cada *bootstrap*, ya que se utiliza el *pondera* promedio de hogares que califican pero no cobran.
21. Una vez que asignó hogares aleatoriamente, debemos computar el monto a imputar, según la cantidad de niños, niñas y adolescentes que califican. Como se otorgan hasta 5 AUH, según el decreto, si aleatoriamente cae en una familia con más de 5 sujetos de derecho que califican, se asigna el monto de 5 AUH. Los valores a imputar se generan en cada asignación aleatoria y se guardan en variables (auh\_`num`).
22. Teniendo los montos imputados, se debe recalcular el *ingreso total familiar*, sumando los valores de AUH. Para cada asignación aleatoria se crea la variable (itf\_`num`), que será igual a la variable *ingreso total*

- familiar* (itf) pero que sumará los valores correspondientes a la AUH en aquellos hogares que se haya realizado la asignación aleatoria, considerando la cantidad de niños, niñas y adolescentes que califican al interior de cada hogar.
23. Se guarda la información relevante en una base auxiliar llamada “boot\_`j`a`i`\_`num`.dta”.
  24. Se abre la base individual original de la EPH de la onda en uso, se vuelve a generar la variable (id\_hog) y una variable de *ingreso total familiar del bootstrap* (itf\_`num`), que provisionalmente tendrá los valores idénticos a la variable *ingreso total familiar* (itf).
  25. Se incorpora la información de la base auxiliar “boot\_`j`a`i`\_`num`.dta”, con el comando *joinby* con opción *update replace* para que reemplace el contenido de la variable (itf\_`num`) creada en el paso 24 en los casos en los cuales se haya realizado la asignación aleatoria.
  26. Se homogeneiza la base individual con la base auxiliar “boot\_`j`a`i`\_`num`.dta” para los registros cuyo número de hogar (nro\_hogar) fueron modificados en el paso 9.b.
  27. Se genera la variable *adulto equivalente* (ad\_eq) a partir de las variables sexo (ch04) y edad (ch06), lo que posteriormente permitirá construir la variable *suma de adultos equivalentes por hogar*, que será utilizada para la realización de los cálculos vinculados al análisis distributivo.
  28. Se guarda una base de datos auxiliar, agregada por hogar, que contenga la suma de adultos equivalentes (sum\_ad\_eq) por hogar (id\_hog), con el nombre “Aux\_sumadeq\_`j`a`i`.dta”
  29. Una vez completada la corrección de ingresos, se construye la variable *línea de pobreza por hogar* (línea\_pob\_adeq) que multiplica el monto de una canasta básica total por adulto equivalente por la suma de adultos equivalentes al interior de cada hogar (sum\_ad\_eq).
  30. Se genera la variable *pobre* (pobre) que toma valor 1 si el *ingreso total familiar del bootstrap*(itf\_`num`) es menor que la *línea de pobreza por hogar* (línea\_pob\_adeq).
  31. Se realiza, asimismo, la medición de la pobreza si no se considerara la corrección propuesta; es decir, tal cual con los microdatos originales de la EPH, a partir de la variable *ingreso total familiar*. Si ésta es menor que la *línea de pobreza por hogar* (línea\_pob\_adeq), se genera la variable *pobre sin corrección AUH* (pobre\_sinboot) y le asigna valor 1.
  32. Con los datos de la canasta básica alimentaria por adulto equivalente

se construye la variable *línea de indigencia por hogar* (línea\_ind\_adeq), que multiplica el monto de una canasta básica alimentaria por adulto equivalente por la suma de adultos equivalentes al interior de cada hogar (sum\_ad\_eq).

33. Se efectúa, asimismo, la medición de la indigencia con y sin la corrección propuesta; es decir, en el segundo caso se utilizan los microdatos originales de la EPH, a partir de la variable *ingreso total familiar*. Si ésta es menor que la *línea de indigencia por hogar* (línea\_ind\_adeq), se genera la variable *indigente sin corrección AUH* (indigente\_sinboot) y le asigna valor 1.
34. Utilizando la función *ainequal*, se calculan los índices GINI de desigualdad a partir de las variables (itf) e (itf\_`num'), para obtener la medición de desigualdad sin corrección y con corrección, respectivamente.
35. Todos los resultados se exportan a Excel mediante el comando *putexcel*.

## Resultados Empíricos

La Asignación Universal por Hijo se transformó a partir de su lanzamiento en 2009 en uno de los programas de transferencia de ingresos para niños más relevantes de América latina y el mundo. ¿Cuál es la situación de postergación social de los hogares que reciben la AUH? ¿Cuántos niños, niñas y adolescentes tienen cobertura a través de asignaciones familiares gracias al anuncio del programa? ¿Qué importancia tiene la Asignación Universal por Hijo dentro del sistema de Seguridad Social? En este apartado se presentarán los principales elementos descriptivos de la AUH, que posibilitan responder las preguntas anteriores, al tiempo que se avanzará en detallar el impacto de la medida en materia de incremento del bienestar de la población (particularmente reducción de la pobreza y la vulnerabilidad laboral). El estudio del impacto del programa en materia de calidad de vida de los individuos se realizará en un doble frente. El primero será revisar los resultados empíricos más relevantes de la literatura, con la intención de observar los efectos del plan computados a partir de microsimulaciones ex ante y de otros métodos para capturar avances en materia de pobreza, indigencia, vulnerabilidad, salud, educación y trabajo. El segundo será el desarrollo de una metodología propia de medición del impacto observado de la Asignación Universal por Hijo para potenciar la calidad de vida de los segmentos más postergados de la sociedad. Es necesario subrayar que para ello se emplearán los métodos descriptos

en el apartado anterior para medir efectos del programa ex post. El dato resulta relevante porque implica la creación de un instrumento novedoso para evaluar el éxito de la AUH, que quedará a disposición del sector público para nuevas investigaciones y anuncios de políticas sociales dirigidas a ampliar las oportunidades de los sectores más humildes de la sociedad.

## **Elementos descriptivos en torno de la Asignación Universal por Hijo**

Lo que sigue es un detalle de la situación de fragilidad de las familias que reciben ingresos a través de la AUH, del nivel de cobertura de niños, niñas y adolescentes que se logró alcanzar tras el anuncio del programa en 2009 y de la relevancia que adquirió la medida en relación con el resto de los planes del sector público para potenciar el bienestar a través del esquema de Seguridad Social.

### *La vulnerabilidad de las familias*<sup>35</sup>

Los niveles de educación formal y la condición laboral de los titulares de la Asignación Universal por Hijo (o sea, de los individuos que tienen a su cargo la recepción del ingreso) posibilitan observar el panorama de vulnerabilidad social de los hogares cubiertos por este programa. Los resultados presentados corresponden al promedio 2010-2014.

#### 1. Nivel Educativo

El detalle de la situación educativa de los titulares indica que el 8,5 por ciento tiene primaria incompleta, el 32 por ciento primaria completa, el 29,5 secundaria incompleta, el 22 secundaria completa, el 6 estudios universitarios incompletos, el 2 estudios universitarios completos y el 0,5 no recibió instrucción formal.

#### 2. Condición de Actividad

En cuanto a la situación en el mercado laboral, se destaca que el 30 por ciento de los titulares es ocupado, mientras que el 12,5 por ciento no tiene empleo y el 46,5 por ciento es inactivo (no realiza búsquedas de trabajo).

---

<sup>35</sup> Los resultados descriptivos que se presentan a continuación se elaboraron en base a la EPHde acuerdo a la propuesta metodológica detallada en el apartado 4, paso 12.

### 3. Categoría Ocupacional

En el desagregado de los titulares ocupados, se precisa que el 32 por ciento es cuentapropista, el 60 por ciento empleado, el 1,5 por ciento es catalogado como trabajador familiar sin remuneración y el 5,7 por ciento, patrón.

### 4. Categoría de Inactividad.

En lo que refiere a los inactivos, se detalla que el 2,7 por ciento es estudiante, el 37 ama de casa, el 59 discapacitado y el 1,5 pertenece a otra categoría no especificada.

Otro de los elementos descriptivos relevantes, además de la dimensión educativa y laboral, es que nueve de cada diez titulares del derecho son mujeres. También se destaca que 32 por ciento de los titulares ocupa el rango de jefe en la relación familiar, mientras que el 68 por ciento es pareja del jefe y el 0,7 por ciento es hijo (o hijastro) del jefe de familia. En cuanto a la situación conyugal de los titulares, se observa que el 51 por ciento está unido, en tanto que 30 por ciento es casado, 8 por ciento separado o divorciado, 10 por ciento soltero y uno por ciento viudo.

La diferencia de ingresos entre hogares con empleo registrado en relación con hogares con empleo informal también posibilita observar la situación de vulnerabilidad de familias que reciben la Asignación Universal por Hijo. Por caso, en 2014 se registró a través de la EPH (ver apartado Metodología) que las familias con dos hijos con jefe de hogar con trabajo en blanco anotaron un ingreso per cápita mensual de 3464 pesos, contra 2286 pesos que se computaron en las familias con dos hijos con jefe de hogar con trabajo en el mercado informal. El dato implica que las familias con ocupación informal percibieron el 66 por ciento de los ingresos en relación con los que declararon las familias donde se registra una ocupación en blanco. Esta brecha de ingresos para familias con dos hijos se ubicó en el 61,6 por ciento para el promedio de 2003-2008, al tiempo que mejoró hasta el 65,6 por ciento para el promedio 2009-2014, tras el anuncio de la Asignación Universal por Hijo. Los resultados relacionados a este análisis se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4. Diferencia de ingresos entre hogares con empleo no registrado respecto de hogares registrados.

		Hogares con un hijo	Hogares con dos hijos	Hogares con tres hijos	Hogares con cuatro hijos	Hogares con cinco hijos
Relación de ingresos per cápita de hogares con jefe no registrado respecto de hogares con jefe registrado	Promedio 2003-2009	59,6	61,6	63,0	62,4	52,5
	Promedio 2009-2014	63,3	65,2	65,4	65,0	58,0

Fuente: elaboración propia en base a EPH.

### *La cobertura de las niñas, niños y adolescentes*

El lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo implicó un incremento notable en la cantidad de niños que quedaron protegidos con recursos estatales en relación con el número total de niños, niñas y adolescentes del país. Las estadísticas de la ANSES (2014) muestran que en el territorio argentino habitan en torno de 12 millones de menores de 18 años, de los cuales 4,3 millones de niños, niñas y adolescentes reciben asignaciones familiares tradicionales, 3,6 millones perciben Asignación Universal por Hijo (y Embarazo) y otros 4,1 millones no cuentan con asignaciones porque no les corresponde por Ley<sup>36</sup>. El dato posibilita observar que el sistema de protección social incluyó (incorporó) a través de la AUH a uno de cada tres niños, niñas y adolescentes de la Argentina. En la Tabla 5 se presentan los resultados más significativos.

<sup>36</sup> El Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714) indica que no a todos los niños, niñas y adolescentes registrados en ANSES les corresponde recibir asignaciones familiares por hijo. Cuando los padres perciben salario en relación de dependencia por encima del que estipula la Ley, o si son monotributistas o autónomos, no les corresponde recibir los recursos. La aclaración central es que una parte relevante de estos menores recibe una asignación indirecta, puesto que sus padres tiene posibilidad de deducir hijos a cargo del impuesto a las Ganancias.

Tabla 5. Nivel de cobertura de niñas, niños y adolescentes en porcentaje respecto de la cantidad de niños totales del país. Promedio 2011-2014.

AUH	Asignaciones familiares tradicionales	No cubiertos	Niños, niñas y adolescentes los que no les corresponde por ley
28,5	32,8	6,1	32,5

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

En lo que refiere a la cobertura de niños a nivel regional, los datos del organismo de la Seguridad Social<sup>37</sup> a diciembre de 2014 indicaron que el 37,7 por ciento de los sujetos de derecho se concentraron en Buenos Aires, mientras que Santa Fe representó 7,3 por ciento de las transferencias, Córdoba 7,9 por ciento, Misiones 4,9, Tucumán 4,7 y Capital Federal 2,3. Lo anterior evidencia que a partir de cinco provincias y la Capital se explican en torno de 7 de cada 10 asignaciones universales distribuidas a nivel nacional. Otro dato relevante para analizar elementos descriptivos del programa es el nivel de cobertura educativa y el tipo de establecimiento al que asisten los sujetos de derecho. En el documento de 2014 Asignación Universal por Hijo para Protección Social del Observatorio de la Seguridad Social de la ANSES se detalló que de cada 100 niños que obtienen los recursos estatales, 62 niños, niñas y adolescentes concurren a establecimientos primarios y 29 cursan en instituciones secundarias. El detalle se encuentra plasmado en la Tabla 6.

Tabla 6. Nivel de concurrencia a establecimientos educativos respecto de la cantidad de niños que reciben la asignación.

Condición Educativa	Niños que reciben AUH (en %)
Concurren a establecimientos educativos	99,6
Inicial	7,6
Primario	61,5

<sup>37</sup> Los datos de la distribución regional de la Asignación Universal por Hijo pueden consultarse a través del portal de internet [transparencia.anses.gov.ar](http://transparencia.anses.gov.ar)

Secundario	28,7
Otro	1,8
No concurren a establecimientos educativos *	0,4
Total	100

\* Incluye niños que por discapacidad no pueden concurrir a los establecimientos.

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

### *El peso de la AUH en el conjunto de programas de la Seguridad Social*

La descripción de la Asignación Universal por Hijo, además de la cobertura de las niñas, niños y adolescentes y la capacidad para alcanzar con beneficios a los sectores más vulnerables de la población, requiere observar la relevancia que tiene el plan en relación con otros programas del sistema de la seguridad social. A mitad de 2014, la transferencia de beneficios mensuales de la ANSES alcanzó a 16,5 millones de personas<sup>38</sup>. La AUH explicó el 21 por ciento del universo de individuos que recibió alguno de estos recursos estatales para incrementar el bienestar de la población. Los datos requieren observar que en 1998, el año con mayor presupuesto destinado a gasto social de la convertibilidad, la cantidad de individuos con alguna transferencia del sistema de seguridad social sumó 6,4 millones de personas, una cifra equivalente al 38 por ciento de los habitantes que en la actualidad obtienen recursos a través de la ANSES, como puede observarse en la Tabla 7.

Tabla 7. Principales transferencias del sistema de seguridad social, en cantidad de receptores.

	1998	2014
Jubilaciones y Pensiones	3.380.659	5.943.937
Pensiones No Contributivas	318.879	1.495.906
Ex Combatientes	-	22.449

<sup>38</sup> Los datos que se presentan en este punto son resultado de una elaboración a pedido de los técnicos del organismo de la Seguridad Social, por lo que algunas de las cifras no se encuentran en informes públicos.

Asignaciones Familiares	2.651.452	4.879.036
Prestación por Desempleo	97.637	86.699
AUH	-	3.524.924
Asignación por Embarazo	-	81.060
PROGRESAR		470.465
CANTIDAD TOTAL DE PAGOS MENSUALES	6.448.627	16.504.476

Fuente: ANSES.

### *Cuadro resumen de elementos descriptivos*

Antes de pasar al estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo en materia de bienestar de la población a través de la metodología descripta, se presenta en el Cuadro 4 un resumen con los principales elementos descriptivos analizados en esta primera parte del apartado de Resultados Empíricos.

Cuadro 4. Principales dimensiones descriptivas de la AUH.

La vulnerabilidad de las familias que reciben Asignación Universal por Hijo	El 70 por ciento de los titulares del programa no terminó el secundario
	El 50 por ciento tiene ocupación en el mercado de trabajo informal
	El 46 por ciento no realiza búsquedas laborales (inactivos)
La cobertura de niños, niñas y adolescentes de la Asignación Universal por Hijo	Existen en torno de 12 millones de niños, niñas y adolescentes en el país, de los cuales 3,4 millones reciben beneficios a través del programa
	Cinco provincias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Misiones y Tucumán) explican el 63 por ciento de las transferencias para AUH
	El 62 por ciento de los sujetos de derecho del programa asiste a centros educativos de nivel primario, mientras que 29 por ciento lo hace en nivel secundario
La relevancia de la Asignación Universal por Hijo respecto del resto de programas para incrementar el bienestar social	La AUH alcanza a uno de cada cinco individuos que reciben cobertura social del sector público
	La iniciativa es uno de los seis programas sociales que requieren más de 15 mil millones de pesos anuales.

Fuente: Elaboración propia.

## **Análisis de impacto de la AUH en calidad de vida de la población**

La evaluación de los efectos de la Asignación Universal por Hijo en materia de bienestar de la población contemplará en este apartado la clasificación por ejes temáticos (pobreza, indigencia, desigualdad, vulnerabilidad relativa, educación, salud, mercado de trabajo, entre otros) de los resultados de impacto de la AUH encontrados en diferentes investigaciones de la literatura especializada. A su vez, se presentarán los resultados empíricos de la metodología novedosa propuesta en la sección cuarta, con el objetivo de cuantificar la reducción efectiva (*ex post*) de la pobreza, la indigencia y la desigualdad producto de la implementación del programa AUH para el período 2010-2014. Lo que sigue es el detalle de estos resultados empíricos.

### *Principales resultados empíricos en la literatura*

Entre las numerosas investigaciones especializadas en evaluación de impacto social de la Asignación Universal por Hijo se destacó por su publicación temprana (pocos meses después del anuncio del programa en 2009) y sus repercusiones tanto académicas como mediáticas el documento “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” de Agis, Cañete y Panigo (2010)<sup>39</sup>. La investigación empleó metodología econométrica de microsimulaciones *ex ante* para analizar efectos esperados de la AUH en materia de pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa de los grupos poblaciones relevantes. Los principales resultados empíricos de este trabajo registraron los siguientes efectos en materia de bienestar social<sup>40</sup>. Los resultados de la microsimulación se pueden consultar en la Tabla 8.

1. El lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo permitió que los indicadores de pobreza retrocedan hasta 50 por ciento (dependiendo de la línea pobreza utilizada en la medición de impacto esperado<sup>41</sup>).

<sup>39</sup> Entre otras; por ejemplo, Bustos y Villafañe (2012); Polischeret al (2012)

<sup>40</sup> Para evitar confusiones en la interpretación de los datos se considera necesario volver a aclarar que estos resultados son evaluaciones *ex ante*, lo que implica que se computaron los efectos esperados de la medida (y no efectos observados o efectivos).

<sup>41</sup> En lo que refiere a indicadores de línea de pobreza como de indigencia, la investigación de Agis, Cañete y Panigo (2010) empleó dos mediciones: una ajustada con el índice de precios minoristas GBA del Indec y otra con el índice de precios minoristas 7 Provincias.

2. La incidencia de la indigencia retrocedió entre 55 y 70 por ciento a nivel nacional, en tanto que alcanzó un pico de reducción de 85 por ciento cuando se revisan indicadores de indigencia para la región NEA.
3. La AUH disminuyó 33,5 por ciento la desigualdad a nivel nacional, mientras que la cifra ascendió al 40 por ciento para el NEA y NOA.
4. Entre 1.400.000 y 1.800.000 personas abandonaron el estado de Pobreza. De este total, entre 700.000 y 1.100.000 eran niños, niñas y adolescentes.
5. Entre 1.000.000 y 1.500.000 personas abandonaron el estado de Indigencia. De este total, entre 680.000 y 1.033.000 eran niños, niñas y adolescentes.
6. El 10 por más rico de la población, que en el 2002 llegó a ganar 40 veces más que el 10 por ciento más pobre, luego del lanzamiento de la AUH registró ingresos 14 veces más elevados.

Tabla 8.- Principales resultados de impacto a partir de microsimulaciones

<b>Impacto sobre la pobreza</b>					
Línea de Pobreza			Línea de Pobreza		
IPC GBA		Variación %	IPC 7 Provincias		Variación %
TOTAL PAIS	AUH - Inclusiva	AUH - Estricta	TOTAL PAIS	AUH - Inclusiva	AUH - Estricta
H: Incidencia	-32,6	-27,0	H: Incidencia	-13,1	-10,4
I: Intensidad	-26,2	-22,4	I: Intensidad	-21,4	-17,6
S: Severidad	-59,4	-53,1	S: Severidad	-44,1	-37,3
Sen	-49,4	-42,9	Sen	-31,0	-25,4
<b>Impacto sobre la indigencia</b>					
Línea de Indigencia			Línea de Indigencia		
IPC GBA		Variación %	IPC 7 Provincias		Variación %
TOTAL PAIS	AUH - Inclusiva	AUH - Estricta	TOTAL PAIS	AUH - Inclusiva	AUH - Estricta

H: Incidencia	-68,4	-63,2	H: Incidencia	-54,7	-46,7
I: Intensidad	-6,8	-19,0	I: Intensidad	-23,1	-24,6
S: Severidad	-76,9	-76,9	S: Severidad	-68,4	-68,4
Sen	-72,0	-68,0	Sen	-65,1	-58,1

<b>Impacto sobre la desigualdad<sup>2</sup></b>		
TOTAL PAIS	AUH - Inclusiva	AUH - Estricta
Gini	-5,1	-4,2
Theil	-10,7	-9,1
Entropía	-27,5	-24,2
IPAE D10 / IPAE D1	-33,5	-29,2

Fuente: Elaboración propia en base a Agis, Cañete y Panigo (2010).

Otra investigación relevante en materia de evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo es el libro “El Gran Desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo” de Bernardo Kliksberg e Irene Novacovsky (2015). La investigación utilizó una metodología de tratamiento y control para cuantificar los efectos de las AUH en el mercado laboral, en la educación y en la salud de la población vulnerable<sup>42</sup>. Los autores arribaron a la conclusión de que no existe evidencia para afirmar que la Asignación Universal por Hijo desaliente la búsqueda de empleo ni formen la informalidad laboral, en tanto que encontraron que aumentó la escolaridad en los tres niveles educativos, expandió la atención sanitaria primaria, mejoró la dieta alimentaria, incorporó bienes de consumo durables y redujo la brecha de ingresos de familias de sectores vulnerables. Algunos de los principales datos de la publicación precisan además que hubo una reducción de 10 puntos porcentuales en el indicador de maternidad adolescente, un elemento central para interrumpir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, mientras que los niños de hasta cuatro años ganaron un año de escolaridad adicional. En la Tabla9 se resumen los resultados más relevantes en materia de salud y educación.

<sup>42</sup> En el trabajo se avanzó en un relevamiento muestral de escala nacional que comprendió 3058 hogares encuestados, 12 grupos focales y 21 entrevistas a informantes clave.

Tabla 9. Principales resultados en materia de salud y educación.

Educación		Salud	
Asistencia escolar (menores de 4 años)	1 año adicional en promedio	Aumento del consumo de Alimentos Básicos	8,4%
Aumento de la movilidad educativa ascendente en niños de entre 15 y 17 años	6,1%	Reducción de la maternidad adolescente (menores de 19 años), comparando cohortes 2005-2009 contra 2010-2014	10,1%
Aumento de la terminalidad del nivel medio (jóvenes de entre 18 y 24 años)	7,8%	Aumento de los controles de salud	7,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Kliksberg y Novakovsky (2015).

### ***Propuesta para medir el impacto efectivo (ex post) del programa en pobreza***

De acuerdo con la propuesta descripta en el apartado metodológico, se realizó un proceso de asignación aleatoria al sub-universo de hogares que no declaran la percepción de la Asignación Universal por Hijo, a partir de contabilizar la diferencia entre los registros de ANSES en cuanto a cantidad de titulares y sujetos de derecho y su correlato en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. A partir de ello, se evaluó el impacto efectivo de la política pública considerando la distribución del ingreso, indicadores de desigualdad y el cálculo de pobreza e indigencia a nivel nacional. Estas mediciones fueron realizadas para personas a fin que facilitar la comparabilidad con otros trabajos. En todos los casos, el estudio se llevó a cabo a partir de una evaluación por ingresos, debido a que no resulta tan distintivo el efecto inmediato de las medidas de política económica en la medición de pobreza por necesidades básicas insatisfechas – NBI – (INDEC, 1984). En la presente sección se exponen los principales resultados de las estimaciones realizadas a partir de la asignación aleatoria. Dado que el procedimiento de *bootstrap* requiere realizar iteraciones, los resultados presentados a continuación fueron obtenidos efectuando un promedio aritmético de todas ellas.

Finalmente, un aspecto esencial a considerar es que el efecto pleno de la política; es decir, superando el obstáculo de la captación parcial de Bustos y Vi-

llafañe (2012), puede ser calculado para cualquier valuación de Canasta Básica Alimentaria (CBA) o Canasta Básica Total (CBT) según se mida indigencia o pobreza, respectivamente. Es decir, se podrá determinar con precisión la magnitud en la cual cada medición sobreestima ambas mediciones al no considerar la parte del impacto en ingresos del programa no declarada en las respuestas de la Encuesta Permanente de Hogares. En otras palabras, las magnitudes a detallar a continuación no responden a la diferencia entre los ingresos adicionales del programa contra los hogares descontando todos los montos distribuidos por ANSES, sino el contraste entre los microdatos originales (que incluyen una parte de los efectos de la AUH) y aquellos que incluyen la asignación aleatoria de las asignaciones faltantes.

Partiendo de las canastas reportadas en CESO (2015, pp.5, debido a que la nueva metodología oficial al respecto se encuentra en proceso de elaboración) para el período 2010-2014, se realizaron las mediciones de pobreza, indigencia y desigualdad de la distribución del ingreso. El resultado más importante es que existe una diferencia de 2 puntos porcentuales, en promedio, para cada trimestre, considerando el total de aglomerados urbanos para todo el país, entre la estimación de pobreza para el período indicado. En otras palabras, considerar el impacto pleno de la AUH implica reducir en esa magnitud la proporción de personas que no alcanzan a reportar un ingreso al menos suficiente para alcanzar el monto de la CBT por adulto equivalente. Asimismo, si evaluamos la relevancia de este decrecimiento de la pobreza para el sub-universo de pobres, la representatividad de esta magnitud asciende hasta el 10%.

En términos de indigencia, el impacto pleno de la AUH que no se estaría contabilizando si no se incorporase la presente propuesta es también significativo, y alcanza 1,28 puntos porcentuales. El resultado podría parecer contra intuitivo a primera vista, pero se explica por el hecho de que la asignación aleatoria se efectúa entre los hogares que califican pero no cobran, y resulta más probable que éstos se encuentren comprendidos en el subconjunto de personas cuyo ingreso se encuentran por debajo de la línea de pobreza que en el de personas que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir la CBA. De cualquier forma, lo que en principio podría parecer como una reducción menor en magnitud absoluta, en términos relativos representa un descenso promedio de 20% en las personas en condición de indigencia las que no se estarían captando sin la corrección propuesta.

En lo relativo a desigualdad, el indicador utilizado es el coeficiente de Gini, que se reduce, en promedio, en 0,91 puntos porcentuales para el total de aglomerados urbanos del país.

Utilizando las canastas de ODSA(2015, pp.38), se obtienen dos grupos de resultados, debido a que se presentan dos escenarios: una canasta mínima y una canasta máxima. Debemos mencionar que el valor de la canasta mínima se discontinuó para el año 2014, pero puede obtenerse considerando la tasa de variación 2013-2014 de la canasta del escenario máximo, ya que por la manera de construirlas, siempre coinciden en su variabilidad interanual. Asimismo, si bien las estimaciones que se presentarán a continuación reflejan de manera análoga la parte del efecto de la AUH en los ingresos de la población que puede captarse con la asignación por *bootstrap* propuesta en este trabajo, los resultados concretos no pueden compararse con los presentados en el mencionado trabajo, dado que allí se utiliza una encuesta diferente a la EPH del INDEC. Finalmente, es necesario mencionar que la cantidad de estimaciones a promediar para el período 2010-2014 son cinco, ya que en el estudio citado sólo se consideran los valores correspondientes a los cuartos trimestres de cada año.

Para el primer escenario (canasta mínima), los efectos diferenciales en términos de la medición de la reducción pobreza alcanzan los 2,24 puntos porcentuales, en promedio, con un pico de 2,5 puntos para el año 2014, mientras que en términos relativos al sub-conjunto de personas pobres la reducción representa el 11% para el total de aglomerados urbanos del país. En lo concerniente a indigencia, la reducción promedio es de 1,21 puntos porcentuales para el período 2010-2014, que representan en el sub-universo de análisis una reducción de un casi 22%. Por último, el coeficiente de Gini presenta una reducción absoluta de un punto porcentual.

Comparativamente, para el caso del segundo escenario (canasta máxima), la parte no captada del efecto pleno de la política para la medición de pobreza es de 2,27 puntos porcentuales, y en promedio representa una caída relativa de 10,5%. El hecho de que la medición absoluta aumente pero que en términos relativos disminuya obedece a que si bien la disminución absoluta se mantiene prácticamente en el mismo valor, el nivel de hogares bajo la línea de pobreza es menor en tanto se utilice una canasta de menor valor (primer escenario analizado).

Con el objetivo de obtener una tercera comparación del efecto diferencial del método de asignación aleatoria y mostrar que el mismo existe para cualquier canasta se procedió a elaborar una construcción de una serie 2010-2014 de CBA y CBT en base a las publicaciones de los índices de precios provinciales disponibles para cada trimestre, ponderando cada variación provincial por su peso de los montos totales de gasto en el total de la suma de los gastos de

todas las provincias contempladas.<sup>43</sup> La serie construida, por lo tanto, recibirá el nombre de IPC “N” Provincias. Cabe destacar que el propósito aquí no es el de realizar un cálculo de pobreza e indigencia que pueda ser directamente comparado con otras series publicadas sino verificar el efecto de la medición plena de la AUH.

De acuerdo a estas canastas, la diferencia obtenida en la medida de pobreza al realizar el procedimiento de *bootstrapping* se reduce, en promedio, en 1,86 puntos porcentuales, representando una disminución relativa general de 10,56%. En términos de indigencia, la reducción promedio para el período de análisis es de 1,07 puntos porcentuales, que implica una disminución de 20,07% de la tasa. Finalmente, el coeficiente de Gini decrece en 0,91 puntos porcentuales para el período 2010-2014.

Los resultados antes descriptos, es decir, las reducciones adicionales en términos de pobreza, indigencia y desigualdad que deberían considerarse al incluir el efecto pleno de la AUH pueden visualizarse en detalle a través de las siguientes Tablas 10, 11 y 12, presentadas a continuación:

Tabla 10. Reducción adicional de la pobreza, según canastas. Período 2010-2014, trimestral.

		Sobre la población total (puntos porcentuales)				Sobre el sub-universo de pobreza (porcentaje)			
		CESO	ODSA MIN.	ODSA MAX	IPC N PROV.	CESO	ODSA MIN	ODSA MAX	IPC N PROV.
2010	1°	1.81			1.95	8.40%			9.62%
	2°	1.89			1.95	7.82%			8.94%
	3°	1.35			1.31	6.31%			7.01%
	4°	2.21	2.18	2.22	2.20	9.36%	9.96%	9.51%	10.82%

<sup>43</sup> Debido a la discontinuación de la publicación de índices provinciales, hasta el año 2013 inclusive se utilizaron los datos de cinco provincias: Córdoba, Mendoza, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego, mientras que para el año 2014 sólo se tuvieron en cuenta los datos de las últimas tres provincias, modificándose asimismo las ponderaciones.

2011	1°	1.95			1.84	10.27%			10.89%
	2°	2.00			1.89	9.56%			9.78%
	3°	1.36			1.22	7.38%			7.50%
	4°	2.28	2.25	2.28	2.38	11.35%	12.12%	11.43%	12.99%
2012	1°	1.59			1.70	8.39%			9.95%
	2°	1.88			1.79	9.11%			9.81%
	3°	1.14			1.20	6.25%			7.61%
	4°	2.02	2.17	2.09	2.12	11.14%	12.14%	11.12%	13.62%
2013	1°	1.80			1.84	10.40%			12.63%
	2°	1.75			1.74	9.86%			11.06%
	3°	2.45			2.23	14.60%			14.64%
	4°	2.13	2.11	2.28	2.16	11.74%	10.28%	10.22%	11.77%
2014	1°	1.63			1.74	9.23%			10.21%
	2°	1.48			1.42	7.33%			7.47%
	3°	2.38			2.43	11.85%			13.14%
	4°	2.37	2.50	2.51	2.11	11.73%	10.74%	10.14%	11.83%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Reducción adicional de la pobreza extrema (indigencia).

		Sobre la población total (puntos porcentuales)				Sobre el sub-universo de indigencia (porcentaje)			
		CESO	ODSA MIN.	ODSA MAX	IPC N PROV.	CESO	ODSA MIN	ODSA MAX	IPC N PROV.
2010	1°	1.41			1.39	18.56%			19.53%
	2°	1.78			1.43	19.89%			19.69%
	3°	1.19			0.97	15.97%			16.55%
	4°	1.60	1.54	1.53	1.54	19.84%	22.42%	21.13%	21.96%
2011	1°	1.18			1.07	17.05%			18.85%
	2°	1.40			1.26	18.89%			20.81%
	3°	1.13			0.92	16.69%			17.10%
	4°	1.28	0.84	1.02	0.81	20.77%	20.38%	21.66%	20.14%

2012	1°	1.21			1.08	17.36%			18.91%
	2°	1.23			0.97	17.29%			18.73%
	3°	1.10			1.00	16.47%			18.83%
	4°	1.19	1.04	1.08	0.92	22.50%	23.78%	23.16%	23.50%
2013	1°	1.14			0.91	21.96%			23.96%
	2°	1.16			0.85	21.18%			20.98%
	3°	1.21			0.98	20.76%			20.29%
	4°	1.37	1.32	1.47	0.95	23.72%	23.42%	24.17%	21.44%
2014	1°	1.04			1.00	19.17%			21.98%
	2°	1.14			0.93	16.03%			17.30%
	3°	1.50			1.26	21.91%			22.15%
	4°	1.40	1.34	1.42	1.06	19.95%	19.81%	19.93%	18.75%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12. Reducción adicional de la desigualdad.

		Sobre la población total (puntos porcentuales)			
		CESO	ODSA MIN.	ODSA MAX	IPC N PROV.
2010	1°	0.98			0.98
	2°	1.01			1.01
	3°	0.80			0.80
	4°	1.07	1.11	1.08	1.07
2011	1°	0.97			0.97
	2°	0.92			0.92
	3°	0.74			0.74
	4°	0.91	0.91	0.93	0.91
2012	1°	0.89			0.89
	2°	0.81			0.81
	3°	0.69			0.69
	4°	0.96	0.96	0.96	0.96

2013	1°	0.86			0.86
	2°	0.81			0.82
	3°	1.03			1.05
	4°	0.98	0.98	0.99	1.00
2014	1°	0.82			0.82
	2°	0.71			0.70
	3°	1.09			1.08
	4°	1.10	1.12	1.09	1.09

Fuente: Elaboración propia.

La presente evaluación de impacto se diferencia de otros trabajos ya referenciados; v.g. Kliksberg y Novakovsky (2015); Bustos y Villafañe (2012); Agis, Cañete y Panigo (2010), entre otros, debido a varios motivos. En primer término, logra efectuar una captación del efecto pleno de la política de ingresos para un período extendido de cinco años, contemplando los distintos aumentos en el valor nominal de la asignación y su efecto en las tasas de pobreza, indigencia y desigualdad; en segundo lugar, los resultados no dependen de la percepción subjetiva de los efectos de la AUH por parte de los sujetos de derecho; en tercer lugar, los microdatos y la programación se encuentran disponibles en este trabajo, de forma que pueden reproducirse los procedimientos y agregarse modificaciones; y finalmente, se evita la conformación de grupos de tratamiento y control, una de cuyas dificultades principales radica en asegurarse de que ambos sean estadísticamente similares en el momento previo a la implementación de la política, de forma que el efecto que se obtiene por el método de diferencias en diferencias pueda ser atribuido a la política en cuestión.

En definitiva, lo que puede concluirse es que la AUH constituye una política pública de alto impacto para los sectores más vulnerables. Pero, adicionalmente, los resultados presentados en esta sección dan cuenta de que el efecto pleno de la medida es aún superior al estimado en otros trabajos comentados anteriormente, y la subestimación de la reducción de la pobreza por ingresos para el período 2010-2014 se mantiene en torno al 2% para el total de aglomerados urbanos del país, independientemente de las canastas utilizadas para su estimación. Debido a ello, la AUH se consolida como una de las políticas de mayor impacto en el bienestar de la población de menores recursos. Y teniendo

en cuanto las características de su construcción, implica una focalización de la mejora de los indicadores relacionados a la niñez.

## Reflexiones finales

El anuncio de 2015 de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner para otorgar a la Asignación Universal por Hijo un mecanismo de actualización semestral<sup>44</sup>, instrumento que ya se utilizaba para mantener la capacidad de compra de las jubilaciones, terminó de consolidar la medida como una de las políticas de mayor trascendencia en la historia de la seguridad social argentina y regional.

El objetivo de la Asignación Universal por Hijo fue avanzar en el incremento de la calidad de vida de los sectores postergados de la población, en particular mujeres y niños, con la apuesta capital de interrumpir la reproducción de los ciclos de pobreza entre las nuevas generaciones de habitantes.

La medida, respetando las características de su principal antecedente (el plan Familias para la Inclusión Social a cargo del Ministerio de Desarrollo Social entre 2005-2010), impuso una serie de condiciones a los sujetos de derecho asociadas con el cumplimiento de metas educativas y sanitarias de las niñas, niños y adolescentes.

La iniciativa, además de promocionar mejoras escolares y de salud, anotó un rol central para proteger a los segmentos de bajos recursos de la población frente a la turbulencia de la crisis financiera internacional, la cual en los últimos siete años desaceleró el crecimiento y la distribución a nivel regional.

En la literatura especializada se encontraron una multiplicidad de efectos positivos de la Asignación Universal por Hijo. La pobreza, indigencia, desigualdad, vulnerabilidad relativa, educación, salud y mercado de trabajo, entre otros, fueron algunas de las dimensiones en las que se hallaron mejoras relevantes para los individuos<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> El mecanismo de actualización semestral de los recursos que se transfieren a los individuos a través de la Asignación Universal por Hijo quedó definido en la Ley 27.160.

<sup>45</sup> Un breve compendio del material bibliográfico posibilita precisar que los grandes ejes de análisis avanzaron en el estudio político de la iniciativa, el marco institucional y los cambios que generó la AUH en el esquema de la Seguridad Social (Bestard, 2012; Calabria et al, 2012; Ceriani et al, 2011; Hintze y Costa, 2011; Pautassi y Zibecchi, 2010; Lozano y Raffo, 2010; Lozano et al, 2009; Repetto y Potenza, 2011). Otro foco de análisis se concentró en la comparación de la Asignación Universal por Hijo con

Uno de los estudios de mayor repercusión académica y mediática fue “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina” de Agis, Cañete y Panigo (2010), donde se analizaron en forma cuantitativa cambios en la calidad de vida de la población aportados por la AUH.

Los autores concluyeron que el programa permitió disminuir 33,5 por ciento la desigualdad a nivel nacional, mientras que en torno de 1.800.000 personas abandonaron el estado de Pobreza, de los cuales cerca de 1.100.000 fueron niños, niñas y adolescentes, y 1.500.000 personas abandonaron el estado de Indigencia, de los cuales 1.033.000 fueron niños, niñas y adolescentes.

Otra investigación relevante fue “El Gran Desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo” de Bernardo Kliksberg e Irene Novacovsky (2015).

Los autores arribaron a la conclusión de que no existe evidencia para afirmar que la AUH desaliente la búsqueda de empleo ni fomente la informalidad laboral, en tanto que encontraron que aumentó la escolaridad, expandió la atención sanitaria primaria, mejoró la dieta alimentaria, incorporó bienes de consumo durables y redujo la brecha de ingresos de familias de sectores vulnerables. A su vez, identificaron una reducción de 10 puntos porcentuales en el indicador de maternidad adolescente

El principal aporte de este capítulo, una vez clasificada la AUH dentro de la estrategia general del sector público para potenciar la calidad de vida de la población a través de la promoción del acceso al empleo, ha sido elaborar un estudio de impacto cuantitativo del programa en una dimensión no contemplada en trabajos anteriores, que es la de la estimación del efecto pleno de la AUH en términos del retroceso de la pobreza, la pobreza extrema (indigencia) y la desigualdad, en la cual se consideraron los impactos temporales del programa para el período 2010-2014.

---

otras medidas de la región para proteger a los niños, niñas y adolescentes (Cecchini y Madariaga, 2011; Cepal, 2014; Chávez Molina et al, 2013; Naciones Unidas, 2011). Los trabajos de evaluación del impacto de la AUH con herramientas econométricas para estimar cambios cuantitativos fueron un tercer elemento relevante en la literatura (Agis, Cañete y Panigo, 2010; Basualdo, 2010; Calabria et al, 2010; Lo Vuolo, 2009; Bustos et al, 2012; Bustos y Villafañe, 2012; Castillo et al, 2013; Garganta y Gasparini, 2012; Gluz, 2011; Roca, 2011; Salvia y Tuñon, 2013; Salvia, 2011). A su vez, entre los trabajos institucionales se destacaron “La política pública como restauradora de derechos” del Observatorio de la Seguridad Social (2014) y “Análisis y evaluación de aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo” del Ministerio de Educación (2011).

¿Qué se entiende por efecto pleno?

Las medidas de pobreza e indigencia a través de la Encuesta Permanente de Hogares no lograron captar en su totalidad el impacto de la AUH en la reducción de la vulnerabilidad social debido a inconsistencias en la declaración de las respuestas de ingresos y los informes de ejecución del otorgamiento de Asignaciones por parte de ANSES<sup>46</sup>. El instrumento desarrollado en este trabajo posibilitó dar una solución a esta dificultad metodológica, capturando efectos totales (plenos) de la asignación en materia de disminución de la pobreza, la indigencia y la desigualdad.

El impacto pleno de la AUH para 2010-2014 se resume en que:

1. La pobreza retrocede a lo largo de todo el período en torno de dos puntos porcentuales (un 10 por ciento del sub-universo de individuos bajo la línea de pobreza)<sup>47</sup>.

2. La indigencia se reduce entre 1,2 y 1,8 puntos porcentuales, en función de la canasta empleada (un 20 por ciento de las personas bajo la línea de indigencia).

Es necesario mencionar que en este trabajo no se presentaron estimaciones de pobreza e indigencia por ingresos en términos absolutos por los motivos que siguen:

a) así como fue determinado aquel efecto pleno de la AUH en términos de ingresos, correspondería realizar la misma estimación para otras políticas públicas cuyo impacto pudiera encontrarse subestimado en los microdatos de la EPH, v.g. el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR.);

b) además de computarse los efectos de las políticas públicas recientes, resultaría también necesario realizar un procedimiento equivalente para programas previos a 2009; i.e. Plan Jefas y Jefes de Hogar, Plan Familias, a fin de construir una serie comparable en distintos períodos del tiempo en los cuales existieran políticas de ingresos;

c) aún cuando se lograra contabilizar el efecto pleno de todos los programas, una correcta medición de pobreza e indigencia por ingresos debe contem-

---

46 El procesamiento de microdatos de la EPH, por tanto, no logra capturar en forma completa el impacto de la AUH.

47 Estas cifras deben leerse de la siguiente manera. Las estimaciones de pobreza tradicionales medidas a través de la EPH, cualquiera sea la canasta utilizada, retroceden en torno de dos puntos porcentuales cuando se las corrige con la metodología de esta investigación para captar el efecto pleno de la AUH.

plar y cuantificar el grado de subdeclaración de ingresos tanto de trabajadores registrados como también de trabajadores informales.

Los resultados, no obstante, ofrecieron nuevos argumentos para resaltar la relevancia de la política estatal para el beneficio de la niñez, en la cual se privilegiaron objetivos de contribución al bienestar y reducción de la desigualdad, ponderando el rol de madres solteras y familias numerosas.

## Referencias bibliográficas

- Agis, E., Cañete, C. y D. Panigo, (2010), "Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina", disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/documentossubweb/area1/documentos/auh\\_en\\_argentina.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/documentossubweb/area1/documentos/auh_en_argentina.pdf)
- ANSES, (2014), *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Boletín Cuatrimestral*, I Cuatrimestre 2014.
- Arcidiácomo, P., Carmona Barrenechea, V. y M. Straschnoy (2012), "Transformaciones en la política social argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo", *Leviathan*.
- Arias Duarte, J., (2007), "El caso de Colombia: Programa Familias en Acción", *Seminario internacional. Programas de Transferencias Condicionadas: la experiencia de diversos países*, Departamento Nacional de Planeación.
- ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto), (2014), *Informe sobre el Gasto Social de la Administración Pública Nacional*, IV Trimestre 2014.
- Atkinson, A., (1996), "The Case for a Participation Income", *Political Quarterly*.
- Atkinson, A., (2011), *Basic Income: Ethics, Statistics and Economics*, Nuffield College, Oxford.
- Attanasio, O. y Mesnard, A., (2005), "The impact of a conditional cash transfer programme on consumption in Colombia", *Institute for fiscal studies*.
- Beck, U., (2000), *The brave new world of work*, Wiley.
- Banco Mundial, (2011), *Programa Keluarga Harapan. Main findings from the Impact Evaluation of Indonesia's Pilot Household Conditional Cash Transfer Program*, Jakarta.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R., (1996), "Why Begin With a Basic Income for Young People in Latin America?" Trabajo presentado en el *6th. International Basic Income European Network (BIEN) Congress*. Viena, Austria, 12-14 de septiembre.
- Basualdo, E. (2010), "La Asignación Universal por Hijo a un año de la implementación", Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), Documento de Trabajo N° 7.
- Basualdo, V. y Morales, D., (2014), *La Tercerización Laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- Bérgolo, M. et al., (2013), *Principales resultados de la evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares – Plan de Equidad*, Instituto de Economía (FCEA-UDELAR).
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2013), *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Organización Internacional del Trabajo.
- Bestard, A. (2012), “Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿por qué mediante decreto de necesidad y urgencia?”.
- Brunetti, V., (2011), *Rompiendo el círculo de la pobreza. Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades*, Asunción.
- Bustos, J., Giglio, G. y S. Villafañe (2012), “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”.
- Bustos, J. y Villafañe, S., (2012), “Asignación universal por hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”, Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL.
- Calabria, A. et al (2012), “Transferencias condicionadas de ingresos en Argentina: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), N° 36092.
- Calabria, A. y Calero, A. (2012), “Políticas de Inclusión Social para los Grupos Etarios más Vulnerables. Plan de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo”, Actualidad Económica, Año XXII, N° 76.
- Castillo, N., Musante, B. y A. Mendoza Jaramillo (2013), “Asignación Universal por Hijo y mercado de trabajo. ¿Nuevas oportunidades de inclusión o reproducción de desigualdades?”, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.
- Cecchini, S. y Madariaga, A., (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la Cepal, Santiago de Chile.
- CENDA (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino), (2010), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*, Cara o ceca.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2000), *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, (LC/G.2068-P/E), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2010), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Impacto distributivo de las políticas públicas*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2013), “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe”, *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, (LC/G.2068-P/E), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2014), *Transferencias*

- de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF, (2010), “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe” (LC/R.2168), Santiago de Chile.
- Ceriani, P., Cymment, P. y D. Morales (2011), “Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo. Las fronteras de la inclusión social”.
- CESO (Centro de Estudios Scalabrini Ortiz), (2015), “Pobreza e indigencia en Argentina 2003-14”, Informe económico especial, N°V, Abril
- Chávez Molina, E. et al (2013), *Pobreza y protección social universal*, CLACSO.
- Clark, R., (2005), *The earth as a common trust. Implications for a Minimum Income Guarantee*.
- Cowling, S., W. Mitchell y M. Watts, (2003), *The right to work versus the right of income*, Centre of Full Employment and Equity, Working Paper N° 03-08.
- Decreto Ejecutivo N° 1382, (2001).
- Decreto Ejecutivo N° 1395, (2013).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia), (2008), “Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-costos del Programa”, *Evaluación de políticas públicas*, No. 6, Bogotá, Gobierno Nacional.
- Duarte de Mello Justo, C. (2011), “The Construction of the Right to Income”, en *IPSA-ECPR Joint Conference Whatever happened to North-South?*, Brasil.
- EAPN, (2010), ¿Hacia una directiva europea sobre el ingreso mínimo adecuado para todos?, en [www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/3/873\\_Mag133\\_ES\\_web.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/3/873_Mag133_ES_web.pdf)
- Engels, F., (2001[1880]), “Del socialismo utópico al socialismo científico”, Agora, P. Lafargue [trad.], Argentina.
- Esping-Andersen, G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Gran Bretaña.
- Falappa, F. y Mossier, V., (2014), Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991). En *Protecciones y Desprotecciones II. Problemas y debates de la Seguridad Social en la Argentina*, Universidad Nacional General Sarmiento.
- FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación), (2010), “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, Roma, disponible online a través de: <http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s.pdf>
- Filgueira, F. y Hernández, D., (2012), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Forget, E., (2011), “The town with no poverty: The health effects of a Canadian guaranteed annual income field experiment”, en *Canadian Public Policy*, Septiembre, 37(3):283-305.

- Fourier, C., (1978 [1836]), *Doctrina Social (El Falansterio)*, Madrid, Júcar.
- FOSDEH (Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras), (2013), *Análisis de la Pobreza en Honduras. Caracterización y análisis de determinantes, 2013-2014*, Honduras.
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012), “El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, CEDLAS, Documento de Trabajo N° 133.
- Global Exchange ResearchGroup, (2010), *Análisis del programa Familias en Acción en el marco de los procesos electorales en Colombia*.
- Gluz, N. (2011), “Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo en la provincia de Buenos Aires”, Universidad Nacional General Sarmiento.
- Goldsmith, S., (2010), “The Alaska permanent fund dividend: A case study in implementation of a Basic Income Guarantee”, *13th Basic Income Earth Network Congress*, Sao Paulo.
- González de la Rocha, M., (2006), “Los hogares en las evaluaciones cualitativas: cinco años de investigación”, en *Procesos Domésticos y Vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, Editorial Ciesas.
- González de la Rocha, M., (2012), “Escolaridad e inserción laboral de los jóvenes becarios del programa oportunidades: un análisis de impacto”, en *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México.
- Goodin, R., (2001), Work and Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime, *British Journal of Political Science*, Vol. 31, N°1, Enero, pp. 13-39.
- Gorz, A., (1997), *Misericordias del presente, riquezas de lo posible*, Paidós, Buenos Aires.
- Handler, J., (2004), *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*, Cambridge Studies in Law and Society.
- Harvey, P., (2003), “The right to work and basic income guarantees”, paper presentado en el 2° Congreso de la red USBIG, Ciudad de Nueva York, Febrero. (Disponible en <http://www.philipharvey.info>)
- Harvey, P., (2005), “The right to work and basic income guarantees: competing or complementary goals?”, *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, Vol. 2, N° 1.
- Haughton, J. y Khandker, S. (2009), *Handbook of Poverty and Inequality*, World Bank, Washington DC.
- Hintze, S. y Costa, M. (2011), “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en Danani C. y Hintze, S. [coord.], *Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Col. Política, políticas y sociedad.

- Horne, T., (1988), “Welfare rights as property rights”, en *Responsibility, Rights and Welfare. The theory of the welfare state*, London, Westview Press.
- Hugo, V., (1834), *Claude Gueux*, Libretti.
- IFPRI-FUSADES ( Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias - Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social), (2010), *Evaluación Externa del Programa Red Solidaria*.
- Iglesias Fernández, J. (2003), “Las rentas básicas: el modelo fuerte de implantación territorial”, *El viejo topo*, Barcelona.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), (1984), *La pobreza en Argentina*, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), (2009), *Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia*, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), (2013), “Diseño de Registro y Estructura para las bases de Microdatos. Encuesta permanente de Hogares”.
- INSP (Instituto Nacional de Salud Pública), (2011), *Evaluación Externa de Impacto del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. Mi Familia Progresiva*, México.
- Jackson, W. (1999), “Basic Income and the right to work: a Keynesian approach”, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 21, No. 4, pp. 639-662.
- Kaldor, N. (1976), “Inflation and recession in the world economy”, *The Economic Journal*, N°86, Diciembre, pp. 703-714.
- Kaztman, R. y Filgueira, F., (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Programa de Investigación sobre Integración Pobreza y Exclusión Social (IPES). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I., (2015), *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*, Editorial Biblos.
- Lamaute-Brisson, N., (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Haití*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lafargue, P. (1880), *El derecho a la Pereza*. Disponible en <https://www.marxists.org/espanol/lafargue/1880s/1883.htm>
- Lavigne, M., (2012), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lavigne, M., (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lavigne, M. y Vargas, L., (2013a), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Jamaica*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lavigne, M. y Vargas, L., (2013b), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana*, CEPAL, Santiago de Chile.

- Lavoie, M., (1992), *Foundations of post keynesian economic analysis*, Edward Elgar, Londres.
- Lerner, A., (1951)[1944], *Teoría económica del control. Principios de Economía del Bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lo Vuolo, R. (2009), “Análisis de coyuntura. Asignación Universal por Hijo”, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP).
- Lozano, C. y Raffo, T. (2011), “Actualización de la cobertura. Asignación Universal por hijo y Asignación Universal por Embarazo”, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP).
- Lozano, C., Raffo, T. y A. Rameri (2009), “¿Universalización o restricción en la ampliación de la cobertura?”, Instituto de Estudios y Formación.
- Marco Navarro, F., (2012), *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia*, CEPAL, Documento de Proyecto CEPAL-UNICEF UNI/10/003.
- Marhall, T., (1965), *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Martínez Franzoni, J. (2013a), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Martínez Franzoni, J. (2013b), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Guatemala*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Martínez Franzoni, J. (2013c), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Honduras*, CEPAL, Santiago de Chile.
- MINDES (Ministerio de Desarrollo Social), (2010), “Programa Ingreso Social con Trabajo. Guía Informativa”.
- MINDES (Ministerio de Desarrollo Social), (2007), “Programa Familias por la Inclusión Social. Balance del 2007”.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011), “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo”.
- Ministerio de Salud de la Nación, (2013), *Memoria Anual 2013*, Programa SUMAR.
- Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, (2014), *Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão – 2013*, Marzo, Brasil.
- Minsky, H., (1986), *Stabilizing and Unstable Economy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Monterrey Arce, J., (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Estado Plurinacional de Bolivia*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Moro, T., (1994[1516]), *Utopía*, Buenos Aires, Fontana.
- Naranjo Bonilla, M., (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*, CEPAL, Santiago de Chile.
- National Poverty Center, (2010), “Sharing lessons from the First Conditional Cash Transfer Program in the United States”, *Policy Brief*, Septiembre.

- Nazara, S. y KusumastutiRahayu, S., (2013), *Program KeluargaHarapan: Indonesian Conditional Cash Transfer Programme*, International Policy Centre for Inclusive Growth, Research Brief N° 42, Octubre.
- Noguera, J., (2001), “Renta Básica o Trabajo Básico Algunos argumentos desde la teoría social”, I Simposio sobre la Renta Básica.
- Noguera, J., (2004), “Citizens or workers? Basic income vs. welfare-to-work policies”, Congress of the Basic Income European Network, Barcelona, Universal Forum of Cultures.
- Noguera, J., (2014), La Renta Básica: el camino transitable.
- Noguera, J. y Raventos, D., (2004), “Basic Income, Social Polarization and the Right to Work”, *Promoting Income Security as a right: Europe and North America*, Londres, Anthem Press.
- ODSA (Observatorio de la Deuda Social Argentina), (2014), “La política pública como restauradora de derechos”.
- ODSA (Observatorio de la Deuda Social Argentina), (2015), “Problemas sociales, pobreza estructurales y desigualdades persistentes”, Barómetro de la Deuda Social Argentina, Serie del Bicentenario (2010-2016), Año V.
- Offe, C., (1992), A non-productivist design for Social Policies, en Van Parijs, P. [Comp.], *Arguing for Basic Income*, Londres, Verso, p. 61-78.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), (2010), *World Social Security Report 2010/11*, Suiza.
- OMS (Organización Mundial de la Salud), (2010), *Informe sobre la salud en el mundo. La financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), (2011), “SharingInnovativeExperiences. Successful Social ProtectionFloorExperiences”, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), Vol. 18.
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), (2010), *State of World's Cities 2010/2011. Bridgingtheurban divide*, Earthscan.
- Panigo, D., (2013), *Efectos no lineales de la duración del desempleo sobre la desigualdad, la pobreza y la salud mental en la Provincia de Buenos Aires*, Universidad Nacional de Moreno Editora, Colección Tesis.
- Pautassi, L. y Zibecchi, P. (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Peixoto Ávila, M., (2013), “El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar”, en Sociedad & Equidad, N°5, Enero.
- Pérez, P., M. Félix y F. Toledo (2006), “¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador

- de última instancia”, en *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas*, Buenos Aires.
- Perova, E. y Vakis, R., (2009), *Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*, Banco Mundial.
- Piketty, T. (2013), *El Capital del Siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Polischer *et al.*, (2012), “Estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a la Alimentación y percepción de la misma como Derecho por parte de los actores involucrados”, *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*, Buenos Aires, DSPP.
- Rawls, J. (1971), *A theory of justice*, Harvard University Press.
- Repetto, F. y Potenza DalMasetto, F. (2011), “Protección Social en Argentina”, CEPAL.
- Ribas *et al.*, (2010), “El programa Tekoporá de transferencias monetarias de Paraguay: un debate sobre métodos de selección de beneficiarios”, *Revista Cepal* 100, Abril.
- Riccio, J., (2013), “New findings on New York City’s conditional cash transfer program”, *Fast Focus*, N° 18, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison.
- Riccio, J. et al., (2013), *Conditional Cash Transfers in New York City. The continuing story of the Opportunity NYC – Family Rewards Demonstration*, Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), Septiembre.
- Rivera Castiñeira, B., L. CurraisNunes y P. Rungo, (2009), “Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el programa Bolsa Familia de Brasil”, en *Revista Española de Salud Pública*, N° 1, Enero-Febrero, pp. 85-97.
- Robles Farías, C., (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Robles Farías, C. y Vargas, L., (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Trinidad y Tobago*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Roca, E. (2011), “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”, *Debate Público*.
- Rodríguez Mojica, A., (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Panamá*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rossel, C., (2013), *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*, CEPAL-UNICEF UNI/12/001, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Rossel, C. et al. (2014), “Apuntes a partir del caso Uruguay”, en *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia*, CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Russell, B. (1918), *Proposed roads to freedom*, disponible en versión original en la dirección: [www.gutenberg.org/cache/epub/690/pg690.html](http://www.gutenberg.org/cache/epub/690/pg690.html)

- Russell, B. (2009[1961]), *The basic writings of Bertrand Russell*, Routledge, Egner y Dennon [eds].
- Sainz de Aja, D., Vignolo, A., Di Giovambattista, A. y Gárriz, A. (2015), “La transformación del paradigma de la seguridad social en Argentina”, en D. Panigo [coord.],
- Salvia, A. (2011), “Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo/ Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010.”, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.
- Salvia, A. y Tuñón, I. (2013), “Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano.”, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.
- Sánchez, A. y Jaramillo, M., (2012), *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana*, Banco Central de Reserva del Perú, Serie Documentos de Trabajo, N° 2012-001.
- Sawyer, M., (2003), “Employer of Last Resort: Could It Deliver Full Employment and Price Stability?”, *Journal of Economic Issues*, Vol. 37, N. 4 (Dic., 2003), pp. 881-907.
- SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia), (2013), *Informe de Avance 2013. Política de Desarrollo Social y Población*, Guatemala.
- Sen, A., (1988), “Property and Hunger”, en *Economics and Philosophy*, vol. 4, N° 1, Cambridge University Press.
- Serrano, F., (2006), “Mindthe Gap; Hysteresis, InflationDinamics and theSraffianSupermultiplier”, *Serie de Seminarios Sraffianos*, Buenos Aires.
- Sistema de las Naciones Unidas, (2014), *Cuarto Informe de Panamá 2014*, Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Subero Costa, I., (2013), *Experiencia de la República Dominicana en la Evaluación del Programa Solidaridad*.
- Suplicy, E., (2003), “Legitimizing Basic Income in Developing Countries: Brazil, or ‘The Answer is Blowin’ in the Wind’ ”, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 25, Primavera.
- Suplicy, E., (2008), “From the Family Scholarship Program towards the Citizen’s Basic Income in Brazil”, ponenciapresentada al XII CongresoInternacional de BIEN – Basic Income Earth Network, Dublin, Irlanda.
- Suplicy, E., (2011), “Un político distinto en Brasil”, *Diario Página12*, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/subnotas/178064-55943-2011-10-03.html>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), (2010), *Progreso para la infancia. Lograr los objetivos del nuevo milenio con equidad*, N°9, Septiembre.
- Valencia Lomelí, E., D. Foust Rodríguez y D. Tetreault Weber, (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Van der Veen, R. y Van Parijs, P., (1986), A Capitalist Road to Communism, en *Theory and Society*, pp. 635–655.

- Van Parijs, P. (1994), “Au delà de la solidarité. Les fondements éthiques de l’Etat-providence et de son dépassement”, *Futuribles*, N°184, pp. 5-30.
- Van Parijs, P. (2003), La renta básica: ¿por qué, cómo y cuándo en el norte y en el sur?, en Jorge Giraldo Ramírez (Comp.), *La renta básica: Más allá de la sociedad salarial*, Medellín, Escuela Nacional Sindical.
- Van Parijs, P. (2013), “L’allocation universelle: où en est-on?”, en *Sortir du capitalisme. Le scénario Gorz*, Alain Caillé y Christophe Fouréleds., Paris, pp. 129-136.
- Van Parijs, P. y Genet, M. (1996), “Ingreso universal y pleno empleo: la alianza inevitable”, Papeles de la FIM, N°7.
- Van Parijs, P. y Suplicy, E. (2010), “Renta básica para promover la justicia y la paz. Debate abierto”, *Semanario Brecha*, Montevideo.
- Vanderborgh, Y. y Van Parijs, P. (2005), *L’allocation universelle*, París, La Découverte.
- Vigorito, A., (2014), “Principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad”, en *Políticas públicas para la igualdad. Hacia sistemas de protección social universal*, Eds. Cecchini y Lavigne, CEPAL.
- Vives, J., (1999[1526]), On the Assistance to the Poor. Edición traducida al inglés de la versión original De Subventionepauperum, Sive de humanisnecessitatibus, Toronto and London, University of Toronto Press.
- Wahren, P. y Guiñazú, S. (2015), “El Nuevo Modelo de Desarrollo y sus Efectos sobre el Bienestar de los Niños”, en D. Panigo [coord.],
- Weinbaub, S. (1958), “Aggregate Income Distribution”, in F. Vicarelli (ed.), *Keynes’ s Relevance Today*, Londres, Macmillan.
- Wajnszyld, P. y Reyscher, G. (2015), “El impacto esperado del Progresar sobre la Desigualdad y la Educación”, en D. Panigo [coord.],
- Widerquist, K., (2009), A BIG Idea: A Minimum Income Guarantee, disponible en [www.multinationalmonitor.org/mm2009/052009/interview-widerquist.html](http://www.multinationalmonitor.org/mm2009/052009/interview-widerquist.html).
- Widerquist, K. y Lewis, (1997), “An efficiency argument for the basic income guarantee”, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper N° 212.
- Williamson, J., (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, J., (2009), “A short story of the Washington Consensus”, en *The Washington Consensus Reconsidered*, Ed. Oxford, eds. Narcis Serra y Joseph Stiglitz.
- Wray, R., (2006)[1998], *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*. Edward Elgar, Gran Bretaña.
- Wray, R., (2007), “Employer of last resort: Strategies for combating poverty”, en *Development*, Junio, 50(2):96-102.

- Wright, E., (2001), “Propuestas utópicas-reales para reducir la desigualdad de ingresos y riqueza”, en Roberto Gargarella y Félix Ovejero (comps.), *Razones para el socialismo*, Barcelona, Paidós.
- Wright, E., (2005), *Basic Income as a Socialist Project*.
- Wright, E., (2009), Conferencia magistral en la facultad de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.
- Zimmerman, J. y Bohling, K., (2013), *Helping TiManman Cheri in Haiti. Offering Mobile Money-Based Government-to-person payments in Haiti*, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Banco Mundial.

## Anexo I: Detalle de las publicaciones vinculadas a la Asignación Universal por Hijo

	Autores	Tema	Título	Año
Análisis de la política, marco institucional y los cambios en la seguridad social	Arcidiácomo, Carmona Barrenechea y Straschnoy	Transformación de la seguridad social	Transformaciones en la política social argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo	2012
	Bestard	Análisis de la forma legal de la creación de la AUH	Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿por qué mediante DNU?	2012
	Calabria y Calero	Seguridad social	Políticas de Inclusión Social para los Grupos Etarios más Vulnerables. Plan de Inclusión Previsional y AUH	2012
	Ceriani, Cyment y Morales	Migración y ciudadanía	Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo. Las fronteras de la inclusión social	2011
	Danani y Hintze (coord.)	Análisis histórico de la seguridad social. Trabajadores autogestionados	Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en Argentina 1990-2010.	2011
	Pautassi y Zibecchi	Niñez, pobreza infantil	La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. PTC en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias	2010
	Lozano y Raffo (coord.)	Cobertura y políticas públicas	Actualización de la cobertura. AUH y AUE	2011
	Lozano, Raffo y Rameri	Análisis del decreto	Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura	2009
	Repetto y Potenza DallMasetto	Seguridad Social.	Protección Social en Argentina	2011
Comparación Regional	Cecchini y Madariaga	Análisis Regional	Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe	2011
	CEPAL	Análisis Regional	Transferencias de Ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la UNASUR	2014
	Chávez Molina et al	PTC, Análisis a nivel regional	Pobreza y protección social universal	2013
	Naciones Unidas	Estudio Regional	Sharing Innovative Experiences. Successful Social Protection Floor Experiences	2011
Trabajos Institucionales	Ministerio de Educación de la Nación	Institucional. Análisis cualitativo. Comparación con otros estudios de universidades	Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo	2011
	Observatorio de la Seguridad Social	Institucional. Cobertura	La política pública como restauradora de derechos	2014

Evaluación de Impacto	Ex Ante	Agis, Cañete y Panigo	Impacto preliminar. Microsimulaciones	El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina	2010
		Basualdo	Simulación de impacto	La Asignación Universal por Hijo a un año de la implementación	2010
		Calabria et al.	Institucional. Microsimulaciones	Transferencias condicionadas de ingresos en Argentina: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	2010
		Lo Vuolo	Análisis preliminar	Análisis de coyuntura. Asignación Universal por Hijo	2009
	Ex Post	Bustos y Villafaña	Análisis descriptivo. Ingresos y mercado de trabajo	Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo.	2012
		Bustos, Giglio y Villafaña	Análisis descriptivo por región del país. EPH-EAHU	Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país	2012
		Castillo, Musante y Mendoza Jaramillo	Incentivos al mercado de trabajo. Análisis cuantitativo (EDSA).	AUH y mercado de trabajo. ¿Nuevas oportunidades de inclusión o reproducción de desigualdades?	2013
		Garganta y Gasparini	Análisis cuantitativo. EPH Paneles cortos. Impacto sobre el empleo.	El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina	2012
		Gluz (coord.)	Impacto AUH. Estudio cualitativo. Educación	Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la AUH en la provincia de Buenos Aires	2011
		Roca	Seguridad social y Distribución del Ingreso	AUH: extensión de las asignaciones familiares	2011
		Salvia e Tuñón	Distribución del Ingreso	Evaluación de impacto de la AUH en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano. EDSA	2013

## Capítulo 4

# El impacto esperado del PROG.R.ES.AR sobre la desigualdad y la educación de las y los adolescentes en Argentina

María Paula Wajnszyld, UBA  
Gunther Reyscher, UBA

### Introducción

Como se analizó en el capítulo precedente, durante el 2015, en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se terminó de consolidar la medida (ley 27.160) mediante la cual se oficializó la Asignación Universal por Hijo como una de las políticas de mayor trascendencia en la historia de la seguridad social en Argentina. Esta política se encuentra focalizada en el aumento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población, sobre todo mujeres y niños. Para otorgarle una continuidad a este tipo de programas una vez que las niñas y niños entran en la juventud, se diseñó el PROG.R.ES.AR., el cual será analizado y desarrollado en el presente capítulo.

En todo el mundo, los adolescentes representan un universo heterogéneo, marcado por una conflictividad social y laboral resonante, lleno de dificultades. Naturalmente, tienen escasa o nula experiencia laboral, lo que colabora con una más complicada inserción en el mercado de trabajo. Pero además, dentro de este grupo etario coexisten realidades socio-económicas muy diferenciadas, lo cual vuelve al desempleo juvenil una problemática difícil de resolver.

Generalmente, los individuos que pertenecen a estratos sociales medios o altos cuentan con la posibilidad de concurrir a establecimientos de educación formal, que facilitan su posterior inserción laboral, al tiempo que les otorgan las herramientas y contactos para que dicha inserción se realice en buenas condiciones. En cambio, aquellos que no tienen tal privilegio frecuentemente deben recurrir a un trabajo a una edad más temprana, lo que los aleja de la educación formal.

Si un joven no asiste ni terminó el colegio existe una doble problemática. Por un lado, como mencionamos anteriormente, sufrirá la escasez de “creden-

ciales” que lo habiliten a conseguir un trabajo registrado o con un buen nivel de salario. Por otro lado, el alejamiento del ámbito educativo conllevará un aislamiento social que no le permitirá construir los medios necesarios para obtener los vínculos que lo salven de la pobreza.

Efectivamente, la dificultad para los adolescentes de ingresar y consolidarse en el mundo laboral es propia de la mayoría de los países en la actualidad. En respuesta a esto, se han implementado en los mismos distintas políticas para tratar de reducir el carácter exclusivo del mercado de trabajo. Entre ellas han proliferado, desde fines de la década de los 90, los planes de transferencias condicionadas, en particular en países del tercer mundo (fundamentalmente latinoamericanos).

Estos programas tienen la particularidad de atacar los dos factores que destacamos anteriormente como fundamentales en la barrera al acceso de los jóvenes al trabajo: la educación y la vulnerabilidad social. En relación a lo primero, los programas están orientados a incentivar la permanencia de los sujetos en el sistema educativo, con el objetivo de otorgar las credenciales que les permitan ingresar al mercado laboral en una posición más favorable. En cuanto a lo segundo, están focalizados hacia los sectores de menores ingresos, que son aquellos con mayores dificultades tanto para lograr la terminalidad educativa como para conseguir empleos de calidad; de esta forma, se apunta a romper el ciclo de la pobreza y reducir la desigualdad.

En Argentina, las políticas de ingreso destinadas a los jóvenes tienen una trayectoria considerable, que en este trabajo empezamos a analizar desde la década de los '90, particularmente con el plan Proyecto Joven. El mismo estuvo inspirado en una concepción del desempleo juvenil derivada de la lógica neoliberal propia del período. En el nuevo siglo, surgió otro abanico de programas que apuntaron al desempleo como una problemática social, en vez de entenderlo como una carencia individual.

En particular, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR) se implementó a partir del primer trimestre de 2014 con el objetivo de contribuir a la educación de jóvenes entre 18 y 24 años que no hayan podido completar sus estudios obligatorios o que deseen realizar algún tipo de curso de especialización o terciario. De esta manera, el Estado adquirió un rol más protagónico en la formación de estos individuos al otorgarles un pago de \$600 mensuales, condicionados a la asistencia a los establecimientos educativos. Se mencionan también en este trabajo, los cambios implementados en el programa en marzo de 2015, en donde se elevó el monto otorgado y se amplió el universo de potenciales sujetos de derecho.

Como fundamento de esta política está la idea de equiparar, aunque sea parcialmente, las posibilidades de educarse que tienen los jóvenes de las distintas clases sociales. Si bien se sabe que la ayuda monetaria otorgada deja sin saldar muchos otros problemas y dificultades que pueden tener estos individuos a la hora de decidir retomar sus estudios, es innegable que la presencia estatal colabora con un “empuje” para que tomen definitivamente esta decisión. Una característica central del PROG.R.ES.AR., con impacto significativo en la niñez, es que ofrece a través del Ministerio de Desarrollo Social Centros de Desarrollo infantiles para jóvenes con hijos, lo cual lo convierte en el primer programa nacional con este beneficio. El dato adquiere relevancia adicional (complementando el efecto directo sobre el bienestar de los niños que accederán al nuevo derecho efectivo de escolarización temprana) para la SENNAF si se tiene en cuenta que en la Argentina seis de cada diez jóvenes de entre 15 y 17 años embarazadas o con al menos un hijo no asisten a la escuela (jóvenes mujeres que, al cumplir 18 años y solicitar su incorporación al PROG.R.ES.AR. para financiar sus permanencia en el sistema educativo, podrán adicionalmente acceder al derecho de acceso a los Centros de Desarrollo Infantil). Adicionalmente, es importante resaltar que la continuidad de las políticas públicas es fundamental para que los agentes dispongan de un horizonte amplio y seguro para proyectar su futuro, de modo de asegurarse que no se verá interrumpido en el corto o mediano plazo.

Como se verá más adelante, el otorgamiento de este plan a todos los jóvenes que califican según sus especificidades, mejoraría significativamente la equidad distributiva, atacando de esta forma una de las causas del alejamiento educativo y de la imposibilidad de acceder a empleos de calidad.

Para poder estimar este efecto, se realizó una microsimulación que permite observar los cambios en la distribución del ingreso generados por la transferencia otorgada por el programa. La misma es un estudio ex-ante, en el que se calcula el índice de Gini, el índice de Atkinson para un  $\epsilon$  de 0,5 y el índice de Atkinson para un  $\epsilon$  de 1,5 para distintos universos: total poblacional, hogares con niños, hogares sin niños y jóvenes. Los resultados también son diferenciados por regiones, utilizando la división establecida por la Encuesta Permanente de Hogares. Luego, se categoriza a los potenciales sujetos de derecho de PROG.R.ES.AR., es decir, a todos aquellos que cumplen con todas las condiciones especificadas en el plan. Por último, se les asigna un monto mensual extra a sus ingresos de \$600 (equivalente al que recibirían al inscribirse al programa) y se calculan nuevamente los indicadores enumerados previamente. De esta manera, se demuestra que la desigualdad, tanto a nivel agregado como

particular para cada grupo poblacional o zona geográfica, disminuye gracias al aporte del plan.

Por otro lado, se recalcularon las mejoras de la desigualdad teniendo en cuenta que la cantidad teórica de aplicantes se diferencia de los que efectivamente entran en el programa, debido a desinterés, desconocimiento o carencia de tiempo o disponibilidad para el estudio, entre otros.

Finalmente, se realizó un ejercicio microeconómico (probit) para estimar la incidencia del cobro del plan en la asistencia a instituciones educativas formales (secundaria y universidad), para demostrar su efecto positivo en la concurrencia a la misma.

Para terminar esta introducción, detallamos la estructura del trabajo: en primer lugar, se presenta un marco teórico en el cual se evalúan las distintas dimensiones de la educación, tanto desde una perspectiva individual como colectiva. Luego, se desarrollan los principales programas nacionales que anteceden al PROG.R.ES.AR, detallándose también las condiciones de acceso y modificación del programa. También se analiza un abanico de programas internacionales con objetivos similares a los del PROG.R.ES.AR. Más adelante, se exponen la metodología y los resultados empíricos de los estudios econométricos y estadísticos realizados. Finalmente, se describen las conclusiones del trabajo y se realiza una recomendación de modificación de la política que los autores consideran pertinente.

## **La educación entendida desde dos dimensiones teóricas: individual y colectiva**

El estudio de la educación y sus influencias, tanto en el individuo como en la sociedad, conlleva muchos sub-universos de análisis. Considerando esto, resulta conveniente dividirlo en dos dimensiones: individual y social. Dentro de la primera se encuentra (i) la discusión de la educación como fundamento de la empleabilidad, en la que se aborda la capacidad adquirida que permite conseguir un mejor puesto de trabajo; (ii) la educación como la base para la construcción de redes sociales, en la cual el entorno que provee la asistencia a instituciones formales determina el futuro laboral del individuo y sus posibilidades de progreso; es decir, como capital social. En cambio, dentro de la segunda dimensión se la analiza como (i) capital humano, mediante el cual se potencia el desarrollo particular para aumentar la productividad; y (ii) como

el camino necesario para la constitución de la sociedad democrática y de la participación política activa.

## Dimensión Individual

La empleabilidad se define como el grado de adecuación del perfil de una persona a los requerimientos de un puesto de trabajo concreto, y se traduce en su probabilidad de acceder al empleo. De esta manera, en la medida en que se dé una buena orientación, y se disponga o se reciba la formación más adecuada a las necesidades de la persona y del mercado de trabajo, las probabilidades de alcanzar la ocupación serán mejores (Álvarez, 2010).

Desde esta concepción, cada trabajador aparece como gestor de su propia trayectoria laboral, al tiempo que las políticas públicas estimulan la autonomía y las oportunidades de los individuos (*empowerment*), brindándoles medios para llevar adelante sus proyectos, en lugar de asistirlos.

En particular, el grupo etario de los jóvenes presenta, a nivel internacional, los mayores conflictos para lograr la inserción laboral, y por ende, tasas de desempleo significativamente superiores al resto de la población. La desocupación juvenil es casi cuatro veces superior al desempleo adulto, y como problema adicional, la mayoría de los trabajos que encuentran son ocasionales o no registrados, comúnmente conocidos como “trabajo en negro”.

Este subgrupo poblacional presenta una composición heterogénea, según la clase social a la que los individuos pertenecen. Los jóvenes de sectores medios y altos tienen, por lo general, la oportunidad de estudiar y de postergar su ingreso a las responsabilidades de la vida adulta, oportunidad generalmente negada a los jóvenes de sectores populares, cuyas trayectorias escolares suelen ser más inestables y su ingreso al mercado laboral y a las obligaciones familiares más temprano.

Asimismo, cuando una persona logra alcanzar un mejor nivel educativo, también logra aumentar sus probabilidades de empleo. No obstante, si bien en el corto plazo este individuo se ve beneficiado por esta situación, es sólo en relación a aquellos que aún no lo han logrado; en el largo plazo se podría pensar que, si todos los individuos alcanzan un mayor nivel educativo, la demanda agregada crecerá al tiempo que se incrementará la competitividad de la economía (debido a un potencial aumento de las exportaciones).

En esta línea, Keneth Arrow (1972) ha estudiado las relaciones que se manifiestan al momento de “enfrentar físicamente” la búsqueda del empleo. Los

trabajadores que poseen menores cualidades empleables son los que ocupan los últimos lugares de la fila, logrando llegar a los puestos menos solicitados o, en el extremo, quedando desempleados. Estar al comienzo o al final de la cola no depende del momento de llegada al mercado de trabajo, no es un tema de temporalidad sino de atributos o habilidades y por ende, los que tengan más habilidades de empleabilidad estarán al inicio de la fila.

El autor ha ido más allá en su teoría al argumentar que la educación funciona para los empleadores como una herramienta para distinguir a los trabajadores deseables de los no deseables. Es decir, la educación sirve como medio para clasificar a las personas y dar muestra de una mayor disciplina, responsabilidad, etc. La concurrencia a establecimientos educativos colaborará con un mejor “posicionamiento en la fila” para adquirir un trabajo pero no con el desarrollo económico de la sociedad en su conjunto.

La modificación de la empleabilidad agregada deberá llegar gracias a una mejora de los indicadores coyunturales y estructurales de la economía. El potencial diferenciador del nivel de instrucción tiende a disminuir con relación a la inserción laboral. De esta manera, la escolaridad media decrece como garantía de empleo, y más aún, como garantía de acceso a un empleo de calidad.

Desde otra concepción, la educación produce un beneficio individual ya no mediante las capacidades adquiridas, sino gracias a las redes sociales generadas. En esta línea, CEPAL (2003) la analiza como formadora de capital social. Este subproducto funciona como un bien privado que aporta externalidades positivas y negativas. Así, dentro de un grupo de pertenencia, los seres humanos tienden a ser solidarios entre ellos y arman una red de contactos que les permite el acceso a puestos de trabajo negados para otras personas con las mismas aptitudes pero que se encuentran afuera de dicha red. Asimismo, Bourdieu (1985) establece que el capital social se genera y reproduce a través de los intercambios sociales, donde se asume la existencia de confianza, las obligaciones se crean a partir de relaciones recíprocas y el intercambio de información se torna esencial. Finalmente, la evidencia empírica sostiene que:

El acceso a la escuela indujo contextos, capacidades y recursos relacionales para los estudiantes varía según sus atributos individuales y características familiares. Mediante la expansión del contexto relacional del estudiante, las escuelas pueden mejorar sus oportunidades para construir redes sociales ricas en recursos. También puede argumentarse que, al actuar como una interface institucional entre el estudiante y proveedores de recursos y al promover confianza entre

adultos interesados, las escuelas podrían crear un ambiente “resource-friendly”. Por último, educar con un enfoque en la capacidad de formación en lectura implicaría construir un compacto de capacidades cognitivas y no cognitivas como las habilidades para relacionarse con otros, identificar aliados y oportunidades, ser sensitivo cultural y contextualmente, y ser informado de las “reglas de juego” institucionales, y proyectar un alto nivel de seguridad y confianza propias. Chattopadhyay (2012, pp.75, traducción propia)

Por último, Mark Granovetter (1973) elabora una teoría basada en los lazos débiles y los lazos fuertes. Los primeros se refieren a los conocidos de una persona, que es menos probable que estén relacionados socialmente entre sí, mientras que los segundos los constituyen los amigos íntimos. Se estima que la pobreza se rompe con la construcción de lazos débiles, ya que son estos los que permiten ampliar la red de contactos. Sin embargo, diversos estudios concluyen que cuánto más pobres sean, más se apoyarán en los lazos fuertes, que son los que se activan en las situaciones más extremas.

## **Dimensión Colectiva**

Durante los años cincuenta, los economistas analizaron el crecimiento de un país explicándolo por aumentos en el trabajo y capital. Sin embargo, esto sólo argumentaba una parte de la tasa de crecimiento del país. El crecimiento “residual”- aquel que no podía ser explicado- fue atribuido en primera instancia a la tecnología (Solow, 1957) para luego desglosarse en calidad del capital e inversión en recursos humanos.

“En una serie de estudios previos, Schultz desarrolló la idea de que el gasto en educación no era básicamente consumo, sino una inversión con el fin de incrementar la capacidad del trabajo para producir bienes materiales. De aquí que la educación constituyera, cuanto menos en parte, una inversión en capital humano, una inversión con rendimiento económico al aumentar el producto por trabajador, manteniéndose el capital físico constante. Al mismo tiempo Denison realizó mediciones de inversiones en capital humano y concluyó que la educación desempeñó un papel importante en el aumento del crecimiento material en Estados Unidos.” Carnoy (1977, pp.19).

El economista Gary Becker (1983) estudió la concepción de la educación

como capital humano. Se considera capital humano a la acumulación de inversiones en educación, formación en el trabajo, salud y otros factores que permiten aumentar la productividad. De esta manera, la educación potencia las cualidades particulares de cada individuo y desarrolla eficazmente diversas actividades para lograr crecimiento de la productividad y mejoramiento económico. Esta idea aplicada a nivel agregado de un país lleva a una disminución del precio de sus productos gracias a una ganancia de la productividad, haciendo más competitiva su economía. En palabras de Gore (2004):

Si la tecnología crea la ventaja comparativa, apoderarse de esa ventaja competitiva exige una fuerza de trabajo hábil en las organizaciones. Las cualidades de la fuerza de trabajo serán el arma competitiva básica del siglo XXI y las personas especializadas la única ventaja competitiva perdurable.(...) De esta manera, las empresas que deben competir globalmente necesitan detrás de si instituciones educativas con estándares internacionales. Además de mejorar la educación primaria y secundaria es necesario mejorar la educación superior de aquellos que no asisten a la universidad y pasan al mundo del trabajo. A modo de ejemplo, en Estados Unidos por cada 55 dólares destinados a la formación de un estudiante en la universidad se destina 1 dólar a los que quedan afuera. En Japón y en Europa-sobre todo en Alemania- la formación de la fuerza de trabajo industrial tiene alta prioridad. Gore (2004, pp.39-40).

Siguiendo esa línea, en el esquema de división internacional del trabajo (fundada en la productividad relativa de cada país), se determinó que a América Latina le correspondería el papel específico de producir alimentos y materias primas para el centro, mientras este se especializaría en la industria (Floto, 1989). La pauta de distribución del progreso técnico entre países tuvo por resultado una estructura económica especializada y heterogénea en la periferia, en la que sólo pudo lograrse acumulación mediante intercambio con el centro. En este contexto, la ganancia de productividad no se veía reflejada en mayores beneficios para el país de origen.

Esto demuestra que la especialización en distintos sectores trae aparejados resultados diferentes. Lo mismo pasa con la educación. La educación focalizada desde el Estado en algunas disciplinas en particular, logra a largo plazo, recursos para fomentar nuevos sectores productivos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En la actualidad y en nuestro país, se destaca particularmente el Plan de Estimulo a la

Por otra parte, analizando los efectos sociales de la educación, García-Huidobro (2013) sostiene que la escuela debe poseer la virtualidad de incorporar a los jóvenes a algo mayor que ella, que es la sociedad. De esta manera, la educación incorpora a la población en una sociedad democrática y al hacerlo, constituye a crear esa misma sociedad. En el mundo occidental, la importancia de la educación obligatoria radica en la incorporación a una colectividad, que transforma a los individuos en ciudadanos. De esta manera, la asistencia al colegio aporta un plus fundamental además del aumento de las posibilidades de conseguir trabajo en un futuro. Manangelli y otros coinciden con él y aseguran que:

Los estudiantes con mayores niveles de conocimiento cívico y eficacia política mostraron mejores probabilidades de tener participación política en el futuro. De acuerdo con los factores escolares, percepciones de un clima abierto en la clase abren la discusión y valorizan la participación estudiantil en cuestiones escolares. El contexto socioeconómico fue la única variables de control significativamente relacionada a la participación política esperada. Manangelli, et al. (2012, pp. 1479, traducción propia)

Ante esta situación se plantea el siguiente interrogante: ¿cuánto vale entonces para los sujetos de derecho de PROG.R.ES.AR la posibilidad de terminar el colegio secundario o de ingresar a la Universidad? La respuesta es mucho. La educación secundaria, pese a no ser una condición suficiente para la inserción en el mercado laboral, aparece cada vez más como una necesidad gracias a los argumentos discutidos previamente. Además, aporta inherentemente la posibilidad de otro tipo de inserción, tal vez más importante, la de reparar las rupturas de lazos sociales primarios y la proliferación de prácticas que privilegian al individualismo por sobre el interés colectivo.

---

Graduación. El programa otorga una ayuda de \$25.000 a las personas que logren alcanzar el título de ingeniero en cualquiera de sus orientaciones. Constituye una inversión de aproximadamente \$50 M. anuales y se encuentra destinada a los alumnos avanzados que trabajan y adeudan una o dos materias, a fin de alentarlos para que se gradúen.

## Políticas orientadas a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral argentino

La problemática del desempleo entre los jóvenes en nuestro país no tuvo su aparición en el nuevo siglo. Los resultados críticos de las políticas neoliberales implementadas en la década de los '90 empezaron a manifestarse ya a mediados de dicho período, y la realidad social y económica de los jóvenes no estuvo ajena a sus críticas consecuencias.

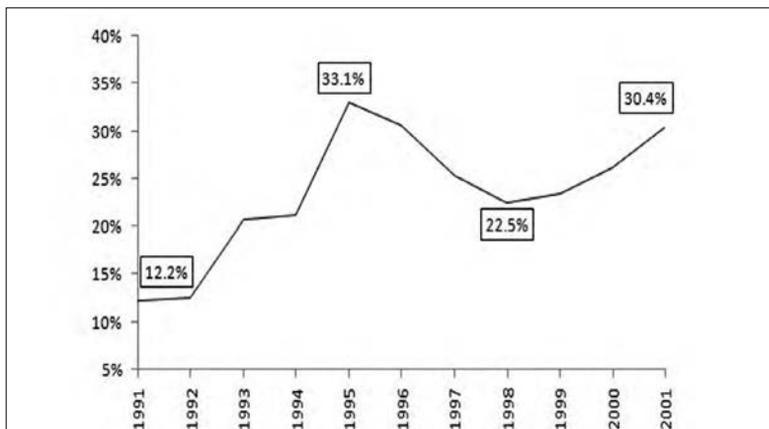


Gráfico 1. Evolución de la tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años de edad) entre los años 1991 y 2001.

Fuente: Banco Mundial (2014) en base a OIT, Indicadores principales sobre el mercado laboral (2014).<sup>2</sup>

Veremos en este apartado cómo se trató desde el Estado la inclusión de este sujeto social al mundo laboral, iniciando con las políticas del gobierno menemista y continuando con las del nuevo proceso político iniciado en 2003. Por último, detallaremos las características del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR.), incluyendo las actualizaciones que el mismo experimentó en Marzo de 2015.

<sup>2</sup> <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.ZS>.

## La empleabilidad como fundamento de política en los 90

Durante la década del '90 en Argentina, se amplió la idea de que la responsabilidad del acceso laboral recae en el individuo, en reemplazo de entender el trabajo como un derecho (y por lo tanto la responsabilidad de garantizarlo desde el Estado). Una problemática social, como es el desempleo, se redujo a la problemática individual de la empleabilidad, concepto que refiere a la probabilidad del sujeto de conseguir trabajo tomando como variables sus habilidades y actitudes. El rol del Estado se limitaba entonces a estimular la autonomía e iniciativa de los jóvenes.

En este sentido, se diagnosticaba que su baja formación, provocada a su vez por la temprana salida del sistema educativo, generaba su poca empleabilidad. Esta situación estimuló la concurrencia a talleres destinados a cuestiones secundarias en lo que refiere a la obtención de empleo, como la enseñanza del comportamiento requerido en una entrevista o el armado de un *curriculum vitae*<sup>3</sup>. En paralelo, y en concordancia con la visión reductora del Estado propia del período, se destacó el rol del sector privado para todo lo referido a asistencia social, que se expresaba a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Jacinto (2006) sintetiza en cinco tipos las iniciativas públicas para atacar el desempleo juvenil:

- a) la «formación profesional», dependiente de los ministerios de Educación provinciales; b) un programa nacional de capacitación laboral «Proyecto Joven», dependiente del Ministerio de Trabajo; c) programas sociales dirigidos a jóvenes pobres que incluyen capacitación laboral, sobre todo orientada al sector informal, operando especialmente a partir de subsidios otorgados a las OSC; d) reducción del costo laboral por medio de la creación de modalidades contractuales promovidas (liberadas de aportes patronales); e) introducción de sistemas de pasantías laborales, considerados no contractuales. Jacinto (2006, pp.64).

En relación a Proyecto Joven, el mismo se implementó entre los años 1994 y 2000. El programa tenía por objetivo la articulación de la capacitación con las demandas del sector productivo:

---

<sup>3</sup>En este sentido, el gobierno lanzó el programa Proyecto Imagen, orientado a estas cuestiones.

Los objetivos centrales de Proyecto Joven están orientados a satisfacer dos demandas diferenciadas: la formación de mano de obra semi-calificada, que permita responder a los requerimientos de empresas en proceso de reconversión, y el incremento de las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad socio-laboral.

La opción escogida fue por una estrategia única de intervención orientada al logro de ambos objetivos. A priori el Programa contribuiría a disminuir la demanda insatisfecha de mano de obra a través de la capacitación laboral de la población objetivo, que estaría así en mejores condiciones de obtener su inserción laboral. Se intenta de este modo resolver la problemática del desajuste entre oferta y demanda que afectaría en forma simultánea a ambos destinatarios del Programa. Cohen, Martínez y Navarrete (2001, pp.22)

Particularmente, se buscaba que los hombres y mujeres mayores de 16 años realizaran cursos de formación y pasantías en empresas para que, luego de un período determinado, los potenciales empleadores seleccionen a aquellos que querían que continuaran en el puesto.

Para calificar en el plan debían pertenecer a los sectores de bajos recursos, a las categorías ocupacionales de desocupados, subocupados o inactivos, tener bajo nivel educativo y poca o nula experiencia laboral.

El plan presentó ciertas mejoras en la realidad social de los jóvenes pero, dado el contexto macroeconómico de esa época (altos niveles de pobreza, exclusión social y desempleo), no logró resultados contundentes. Aún en esta coyuntura, su impacto inmediato fue menos convincente de lo esperado en primera instancia:

Las evaluaciones indican que cerca del 30% de los graduados consiguen un trabajo luego de las pasantías, y que hasta el 70% está trabajando después de seis meses. Estos resultados son expectables en relación a la media internacional. Pero esa misma experiencia muestra que mientras en la mayoría de los programas los estudios muestran resultados muy esperanzadores, cuando se establecen métodos más estrictos para determinar grupos de control, los beneficios caen precipitadamente. Dada la debilidad metodológica del grupo de control, el programa no puede evitar convincentemente el criticismo elevado a programas similares, que entiende que ayudan poco para evitar el desempleo. Moura Castro (1999, pp. 25, traducción propia).

Esto pudo haber sido consecuencia del carácter acotado de la formación otorgada y del hecho de que no se atendía a las debilidades particulares de los jóvenes (quienes en general, no contaban con el secundario completo) en lo que refiere a competencias básicas y habilidades sociales. No se niega, sin embargo, que el entrenamiento fue beneficioso para los estudiantes y logró reducir el *miss-matching* entre la oferta y la demanda laboral.

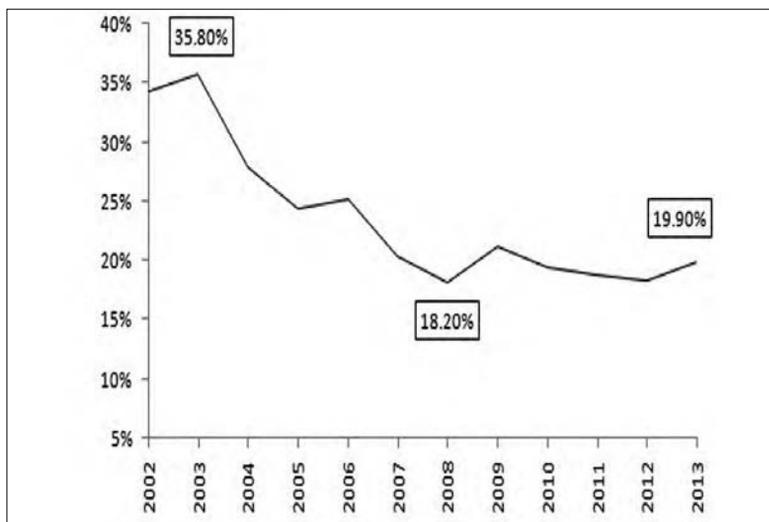
En lo que refiere al alcance del programa, fue particularmente reducido –considerando que esta fue la principal inversión pública orientada a esta problemática–: las más de 150.000 personas capacitadas entre 1994 y 1999 representaban menos del 5% de la población sin nivel secundario del grupo etario contenido (entre 16 y 35 años). Proyecto Joven dejó de funcionar a finales de la década.

La conclusión que puede obtenerse de los resultados observados es que la mera capacitación laboral como “salida rápida” hacia la empleabilidad y el ingreso al mercado laboral, no son efectivas y mucho menos reemplazantes deseables de la permanencia en el sistema educativo, ya sea con la finalización de la educación secundaria o el ingreso y permanencia en la educación terciaria o superior; lo cual da dimensión de la magnitud más compleja del problema en cuestión, y por lo tanto meritoria de políticas más completas para resolverlo.

## **El desempleo juvenil y las políticas implementadas desde 2003**

La transformación del modelo económico y social iniciada en 2003 tuvo como uno de sus pilares la recuperación del mercado interno, y con él una fuerte reducción del desempleo, verificable particularmente en el período 2003-2006. Los jóvenes no fueron ajenos a ese proceso: la tasa de desocupación entre las personas de 18 a 24 años cayó del 34,3% en 2002 al 14,1% en 2014, lo que representa una disminución del 58,89%. Esta reducción es, según datos del Banco Mundial, la más fuerte en todo el mundo para el período considerado.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años de edad) entre los años 2002 y 2013.



Fuente: Banco Mundial (2014) en base a OIT, Indicadores principales sobre el mercado laboral (2014).<sup>4</sup>

Aun considerando estos avances, los jóvenes siguen siendo un actor social vulnerable, en particular aquellos de bajos ingresos y nivel educativo:

“Los datos analizados para la situación de los jóvenes en Argentina indican que la diferenciación en clases sociales sigue siendo pertinente (...) existirían posiciones estructurales que se mantienen relativamente inalteradas en el tiempo (de una generación a otra) y son determinantes en las oportunidades laborales de los jóvenes. Fenómenos como el desempleo y el empleo informal se encuentran presentes en todas las clases sociales, pero su incidencia es claramente diferente sobre cada una de ellas.

Se corrobora que la educación es central para determinar las posibilidades de acceso de los jóvenes al mercado de trabajo. Sin embargo, mirando un poco más atrás se percibe que no todos los jóvenes tienen las mismas posibilidades de ingresar y permanecer en el sistema educativo. Los jóvenes de clase obrera tie-

<sup>4</sup> <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.ZS>.

nen la necesidad de participar más tempranamente en el mercado de trabajo, lo que los obliga a abandonar el sistema educativo prematuramente y dado sus escasas credenciales educativas los puestos que consiguen son forzosamente de baja calidad. De esta manera, revalidamos que el origen social es una variable trascendental para definir las chances de acceder a la educación y consecuentemente al mercado de trabajo.” Pérez, P. (2011, pp.149).

En este sentido, desde el año 2003 se han puesto en función varias políticas orientadas en gran parte a este sector social, entre las que se incluyen: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el Programa Nacional de Becas del Bicentenario, el Programa Nacional de Becas Universitarias, o el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), con su extensión (FinEs II) lanzada en 2010. Es de destacar, como particularidad de todas estas iniciativas y en diferencia con la lógica imperante durante la convertibilidad, que las mismas vinculan la capacitación laboral con el fortalecimiento del sistema educativo formal.

De los anteriores, el plan más relevante fue el *Programa de Jóvenes por más y mejor trabajo* iniciado en 2008. Los sujetos de derecho debían tener entre 18 y 24 años, estar desocupados, residir en la Provincia de Buenos Aires y no haber completado los estudios primarios y/o secundarios. El plan tenía como objetivo:

“generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente” (Resolución 497/2008 del MTEySS de la Nación).

Esto fue cumplido parcialmente ya que, como la sola participación en el plan no garantizó la entrada al mercado formal de trabajo, muchos de los sujetos de derecho continuaron en la misma situación ocupacional de antes del comienzo del programa. Es notable la reiteración de la problemática macro en las entrevistas personalizadas documentadas en el trabajo, en las cuales los jóvenes hacen alusión con significativa regularidad a la falta de empleo debido a la carencia de alternativas laborales (MTEySS, 2009).

Es en este contexto que se lanza en el año 2014 el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR.), objeto de este trabajo y el cual describiremos a continuación.

## El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina

El PROG.R.ES.AR nace con el objetivo de incluir social, educativa y laboralmente a jóvenes identificados como vulnerables, entendiendo lo anterior como un derecho de los mismos y por lo tanto como una responsabilidad de Estado. Se reconoce a su vez la pertenencia a un sector social de menores ingresos como un obstáculo a la formación y permanencia en el sistema educativo, cuyo abandono imposibilita el acceso a un empleo de calidad que le permita a estos sujetos en cuestión salir de la situación de pobreza en la que se encuentran. Este es el espíritu detrás de los planes de transferencias de ingresos, razón por la cual puede entenderse este programa como una extensión de la Asignación Universal por Hijo implementada desde 2009 para los jóvenes de 18 a 24 años.

En relación a los requisitos<sup>5</sup>, al inicio de la política en marzo de 2014, los mismos eran:

- a. Poseer entre 18 y 24 años de edad.
- b. Tener como categoría ocupacional: i) inactivo ii) desocupado iii) ocupado –registrado o no registrado- con ingresos menores al Salario Mínimo, Vital y Móvil.
- c. Pertenecer a un grupo familiar<sup>6</sup> en el que los miembros se encuentren i) desocupados ii) se desempeñen en la economía formal o informal con ingresos menores al SMVM iii) sean titulares de una prestación provisional contributiva, pensión no contributiva, monotributistas sociales, trabajadores de temporada con reserva de puesto, o trabajadores del régimen de casas particulares, con ingresos inferiores al SMVM. iv) no posean ingresos o rentas, derivadas tanto del trabajo formal como informal; ingresos por prestaciones previsionales contributivas; y pensiones no contributivas o planes sociales -nacionales, provinciales o municipales-, superiores al SMVM.
- d. Argentinos nativos o naturalizados, o con residencia en el país no inferior a 5 años previos en el momento de la inscripción.
- e. Que no se encuentren percibiendo algún plan social -nacional, provincial o municipal.

<sup>5</sup> Una descripción más detallada de los mismos puede encontrarse en Gallo, Di Giovambattista y Panigo (2014).

<sup>6</sup> Se entiende por grupo familiar a los padres o tutores. En caso de que el titular haya contraído matrimonio o se encuentre viviendo en pareja, se considera grupo familiar solo a dicha cónyuge o conviviente.

Por otro lado, en el momento de la inscripción se solicita la acreditación de a) documento nacional de identidad b) certificado de inscripción o de alumno regular c) certificado anual que acredite los controles de salud correspondientes d) declaración jurada que certifique el cumplimiento de los requisitos exigidos por el decreto 84/2014 (contenidos en la descripción anterior).

La prestación monetaria inicial consistía de \$600 mensuales, cobrándose el 80% del mismo mensualmente y quedando el 20% restante sujeto a la presentación de los certificados de asistencia escolar correspondientes a julio y noviembre del año en cuestión. Para quienes asistan a educación terciaria o universitaria, se le suman también certificados que garanticen un cierto desempeño académico previamente establecido.

En marzo de 2015, por decisión de Cristina Fernández de Kirchner, Presidencia de la Nación, se hicieron cambios en el diseño del programa, que aumentaron el monto transferible y ampliaron su cobertura. En relación a lo primero, las transferencias mensuales se incrementaron en un 50%, pasando de \$600 mensuales a \$900 mensuales.

En cuanto a lo segundo, la modificación más importante es el cambio en el ingreso tope del grupo familiar permitido para ser parte del programa fue elevado, que pasa de ser un Salario Mínimo, Vital y Móvil (\$4.716), a ser tres de los mismos (\$14178). Por otro lado, se reconocerá a los jóvenes con hijos como un grupo familiar autónomo, al igual que los y las jóvenes con trabajo en casas particulares.

Por otra parte, se simplificaron los controles de regularidad escolar y sanitaria. En el primer caso, en vez de exigirse la demostración de regularidad tres veces por año, la misma se debe certificar dos veces por año para estudiantes de secundarios o terciarios, y se acredita electrónicamente para estudiantes universitarios. En lo que refiere a la presentación de un certificado de salud, esta ha sido reemplazada por la inscripción obligatoria al programa SUMAR del Ministerio de Salud.

Cuadro 1. Cambios en las características del Plan PROG.R.ES.AR a partir de Marzo 2015.

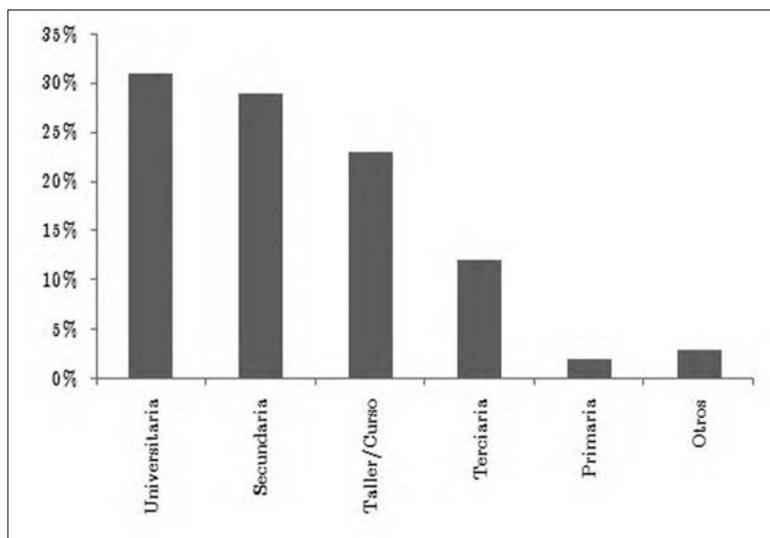
	Marzo 2014	Marzo 2015
Monto Mensual	\$600	\$900
Ingreso Tope Grupo Familiar	Un SMVM (\$4.716)	Tres SMVM (\$14.148)

Jóvenes con Hijos	Parte del Grupo Familiar del Hogar	Grupo Familiar Autónomo
Jóvenes con Trabajo en Casas Particulares	Parte del Grupo Familiar del Hogar	Grupo Familiar Autónomo
Certificaciones de Regularidad Escolar	3 veces por año	2 por año (secund/terc); acreditación electrónica (universitarios)
Certificación Sanitaria	Presentación certificado de salud	Inscripción al Plan SUMAR

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Presidencia de la Nación.

Para marzo de 2015, los inscriptos del PROG.R.ES.AR sumaban 569.604 jóvenes, de los cuales el 14% (cerca de 80.000 jóvenes) volvió a estudiar al comenzar a participar del plan. El 29% lo utilizó para terminar sus estudios secundarios, mientras que un 43% son estudiantes de la Educación Superior, ya sea universitaria o terciaria.

Gráfico 3. Distribución de los inscriptos del PROG.R.ES.AR en los distintos tipos de instituciones educativas.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Presidencia de la Nación.

En lo que refiere a los análisis econométricos realizados, que son el eje de este trabajo, se consideró al PROG.R.ES.AR con sus características iniciales, ya que los datos utilizados provienen de las Encuestas Anuales de Hogares Urbanos (EAHU) correspondientes al año 2013 para la microsimulación, y las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) correspondientes al año 2014 para los modelos probit.

## **Programas internacionales de ingresos destinados a jóvenes**

Desde fines del siglo pasado, han proliferado en todo el mundo, y particularmente en América Latina, distintas políticas de ingresos orientadas a los jóvenes tanto en edad de terminar la educación secundaria, como de transitar la educación superior e ingresar al mercado laboral. Las mismas han estado orientadas a solucionar la problemática que mencionamos con anterioridad: la evidente dificultad de esta franja etaria para obtener empleos de calidad, y la identificación de este déficit con la imposibilidad de conseguir una formación educativa acabada (fenómeno que se hace mucho más fuerte para aquellos jóvenes pertenecientes a familias de un bajo nivel socioeconómico). Por lo tanto, dichas políticas están motivadas por la convicción de que son una herramienta fundamental para incorporar social y económicamente a estos sectores marginados y romper de esta forma con el ciclo de la pobreza.

Con esta base en común, los programas que se describen a continuación presentan una variedad de modalidades de implementación y de objetivos particulares, entre otras cuestiones. Estas diferencias están fundadas tanto en las distintas realidades de cada país como también en diversas apuestas realizadas desde el sector público en relación a cuál es la forma más eficiente de atacar este problema.

El objetivo de este apartado es entonces, aprender de las distintas experiencias internacionales referidas a planes similares al PROG.R.ES.AR., para poder así utilizar estas lecciones en el perfeccionamiento de la política nacional. Los programas analizados no se limitan a aquellos de transferencias condicionadas de ingreso, aunque estos ocupan el lugar central ya que el PROG.R.ES.AR presenta esta modalidad asociada a la recuperación de derechos sociales.

## Brasil - Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes PROJOVEM

El plan inició en 2005 como una iniciativa destinada a garantizar la terminalidad educativa de los jóvenes identificados como vulnerables (18 a 24 años)<sup>7</sup>. Esta última fue entendida por el gobierno brasileño como el primer paso necesario para reducir la desigualdad dentro de este grupo etario:

“En el caso brasileño, el diagnóstico realizado apuntó a los jóvenes en el grupo de edad entre 18 y 24 años como público juvenil en situación de mayor vulnerabilidad, con baja escolaridad, poca o ninguna capacitación profesional, sin vínculos formales de trabajo, etc. En ese sentido, se observó en el caso de Brasil la demanda por formación en la enseñanza fundamental, y capacitación profesional como un primer paso para romper el ciclo de exclusión en que estaban inseridos los jóvenes atendidos por el ProJovem.” Viero Schmidt, et al. (2011, pp.60).

Estos jóvenes debían cumplir con los siguientes requisitos para ser parte de Pro-Joven: tener de cuatro a siete años de escolaridad, no tener empleo formal, y ser residentes en zonas urbanas (más de 200.000 habitantes). Se les otorgaba a los sujetos de derecho un curso de elevación de escolaridad, formación profesional y acción comunitaria por doce meses, además de una ayuda financiera de R\$100 (41 dólares) mensual.

A partir de 2007, el gobierno decidió unificar el ProJovem con otros seis programas para dar origen al Pro Joven Unificado o Integrado. Dicha unificación amplió la población objetivo al rango de 15 a 29 años, y dio paso a una mayor focalización a través de la subdivisión del programa en distintas variantes: Pro Joven adolescente (comprende a jóvenes de entre 15 y 17 años cuyas familias perciben o son susceptibles de percibir el programa Bolsa Familia), Pro Joven urbano (incluye a los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no hubieran completado la educación fundamental pero presenten habilidades en lecto-escritura), Pro Joven trabajador (jóvenes de entre 18 y 29 años en situación de desempleo involuntario o miembros de familias con ingreso

---

<sup>7</sup> Las encuestas realizadas por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (encargado por el gobierno brasileño para determinar la focalización necesaria del programa), determinaron que, para el año 2003, solo el 7,9% del total de jóvenes de 18 a 24 años iban a la escuela, 35,3% no finalizaban la enseñanza fundamental, 3,5% cursaban por lo menos un año de enseñanza superior, y el 5% eran analfabetos (Brasil, 2005).

mensual per cápita de hasta medio salario mínimo) y Pro Joven Campo<sup>8</sup> (jóvenes de entre 18 y 29 años que no terminaron la educación secundaria). Se estima que los cuatro, entre 2008 y 2010, beneficiaron a 4.262.623 jóvenes brasileños (Oliveira y Morais, 2011).

Tanto la entrega de una renta como la posibilidad de terminar la enseñanza fundamental en 12 meses fueron considerados incentivos para los jóvenes en pos de lograr los objetivos propuestos. Aquellos no bastaron en muchos casos para garantizar la permanencia de los mismos, ya que solo el 51,6% concluyó el curso (Brasil, 2010):

La conclusión de la enseñanza fundamental, principal objetivo del programa, no fue suficiente para la adherencia del público objetivo. Por otro lado, la calificación profesional fue un elemento importante para el interés del joven por el programa. El tercer elemento constituyente de la formación del ProJovem era la Acción Comunitaria, que preveía acciones de relevancia social que vinculasen al joven en su comunidad. La idea de una formación universal del joven diferenció al programa en relación a otros programas ofertados a este sector de la población, aunque no garantizó la permanencia de los estudiantes. Viero Schmidt, et al. (2011, pp.58).

Sin embargo, el gobierno ha decidido mantener el programa, considerando que las razones más citadas para explicar la inasistencia o el abandono del mismo fueron de orden laboral en primer lugar, y de maternidad en el segundo:

Sabemos que la concepción moderna de la juventud en torno a la escolaridad es una etapa importante para el pasaje a la madurez. Idealmente, la postergación de la entrada de los jóvenes al mundo del trabajo garantizaría mejores transiciones. Con todo, muchos jóvenes de familias pobres dejan la escuela para trabajar en el mercado informal prematura y precariamente, o mismo para garantizar el sustento de la familia. Oliveira y Morais (2011, pp.118-119 traducción propia).

## **México – Jóvenes con Oportunidades/Jóvenes con Prospera**

Jóvenes con Oportunidades fue lanzado en 2003 como parte del programa Oportunidades, iniciado el año anterior. Este último fue lanzado como continuación del Progresá, uno de los primeros planes de transferencias condiciona-

<sup>8</sup> Esta subdivisión fue eliminada en 2011.

das del mundo, teniendo un gran resultado tanto respecto a la eficiencia de los fondos destinados como a la evaluación permanente sobre sus efectos:

Oportunidades fue una innovación en la política social Mexicana. En lugar de subsidios ineficientes y transferencias monetarias pobremente dirigidas, el programa se comprometió explícitamente a darles a los beneficiarios la libertad para elegir en qué gastar el dinero, mientras se comprometieran con ciertos comportamientos, principalmente de educación, salud y nutrición, que eran vistos como inversiones en capital humano. Fizbein y otros (2009, pp.35, traducción propia).

Para 2009, el plan cubría a más de 5 millones de hogares (Fizbein y otros, 2009).

Pasando ya al Jóvenes con Oportunidades, el mismo incluyó a los jóvenes de hasta 22 años de edad que ya eran sujetos de derecho de Oportunidades al finalizar la educación media superior. Se busca no solo prevenir la deserción sino también garantizar la existencia de un capital inicial que luego pueda ser invertido en su propio desarrollo:

En ese sentido, “Jóvenes con Oportunidades” tiene como principal objetivo incentivar, entre los jóvenes de familias pobres extremas, a que continúen sus estudios medios superiores hasta concluir el bachillerato, buscando prevenir la deserción escolar, y, asimismo, proporcionarles algún capital incipiente que luego puedan utilizar en estudios, micro negocios, etc.

Sin embargo, aparejado a estos objetivos principales, “Jóvenes con Oportunidades” también tiene otros tres objetivos complementarios: primeramente, fomentar entre los jóvenes de escasos recursos la cultura y práctica del ahorro; en segundo lugar, familiarizar a dichos jóvenes con el funcionamiento y uso de servicios financieros; y en tercer lugar registrar e incorporar a estos jóvenes al universo de clientes formales y con plenos derechos del sistema financiero. Franke y Cruzado (2009, pp.88)

Al monto inicial recibido se le suma un diferencial que el estudiante puede ganar avanzando dentro de su ciclo de estudios. Para 2008, el patrimonio inicial consistía de 300 puntos equivalentes a 360 pesos mexicanos (32,4 dólares), y la acumulación del total de los puntos (3000) alcanzaba la suma de 3.600 pesos mexicanos (324 dólares). El estudiante puede elegir distintos usos para su fondo de ahorro: financiamiento de estudios superiores, ob-

tención de un seguro de salud, ampliación o construcción de su vivienda, o iniciación de un emprendimiento con condiciones de crédito accesibles. La OIT ha resaltado los efectos positivos del programa:

“Para un programa que apunta a un universo de cinco millones de familias, lo anterior representa una complejidad elevada (gráfico 8). No obstante y probablemente por haber llegado a un grado de complejidad manejable para el tamaño del programa, los resultados de las evaluaciones de los impactos van en la dirección deseada. En el rango de edad de 15 a 21 años, los impactos van desde la reducción del abandono escolar, especialmente en el caso de los hombres, y la reducción del tiempo dedicado a las actividades domésticas, sobre todo para las mujeres, hasta la mejora en los proyectos personales de los jóvenes, que se traducen en la postergación del matrimonio y de la fecundidad en los primeros años de unión, y en el término de estudios superiores.”  
OIT (2007, pp. 48)

Sin embargo, los autores también entienden que sigue pesando en la decisión de los jóvenes de no prolongar su educación, la percepción de que no hay posibilidades de conseguir un puesto de trabajo de calidad, más allá de continuar o no su camino en el sistema educativo:

El contexto económico en el territorio donde radican las familias en condiciones de pobreza no es muy próspero. Aunado a esto, los contenidos de los bachilleratos no se adecuan suficientemente a las posibilidades de inserción en un contexto de escasez de empleos que demanda un mayor nivel de calificación y remuneración.

No solo se trata de incluir módulos de formación técnica profesional, sino complementarlos con competencias que ayuden a la empleabilidad, tales como el emprendedorismo, la capacidad analítica, la gestión de calidad, entre otras.  
OIT (2007, pp. 49)

El programa Oportunidades fue actualizado en Septiembre de 2014 en el PROSPERA, que aumentó el espectro de beneficios del plan en lo referido a salud, educación, nutrición e inclusión financiera y laboral. De la misma forma, Jóvenes con Oportunidades pasó a ser Jóvenes con PROSPERA en 2014, con la intención de mejorar su efecto en la reducción de la pobreza. El programa aumentará su monto a los 4.890 pesos (332 dólares) de base como

estímulo para quienes quieran inscribirse en la Universidad. Para el ciclo escolar de 2014, alrededor de 250.000 jóvenes terminaron la educación media y recibieron los primeros 300 puntos para iniciar los estudios superiores.

### **Estados Unidos -Opportunity NYC – Family Rewards**

Opportunity NYC – Family Rewards fue un plan experimental de transferencias condicionadas que operó como un programa piloto por tres años, iniciando en 2007 y concluyendo como fue planeado en 2010. La organización MDRC evaluó el programa a través de una prueba de control aleatoria, que involucra aproximadamente a 4.800 familias y 11.000 niños de las seis comunidades más pobres de Nueva York. De ellos, la mitad recibirían las transferencias de cumplir los requisitos, y la otra mitad constituiría un grupo de control.

El plan estuvo orientado a ayudar a las familias a romper con el ciclo de pobreza. Se buscaba conseguir esto a través de asistencia monetaria que redujera las urgencias en necesidades básicas, pero exigiendo en contrapartida la inversión por parte de las familias en su capital humano, buscando reducir el riesgo de la pobreza de largo plazo y segunda generación:

Como todos los programas de transferencias condicionadas, Family Rewards está basado en la asunción de que, por una variedad de razones, las familias pueden subinvertir en su propio desarrollo de capital humano. Esa falta de inversión –aunque no es la única razón de sus dificultades financieras– puede complicar a los padres y sus hijos la salida de la pobreza. Los pagos de efectivo, en adición a ser un ingreso complementario de corto plazo para reducir estas dificultades inmediatamente, tienen la intención de funcionar como recursos posibilitadores e inductores: como lo primero, el dinero extra que las familias ganan, cuando empieza a acumularse, puede facilitarles el soporte y la promoción del progreso educacional de los hijos, la obtención de seguro médico, y la persecución de oportunidades laborales; como lo segundo, las recompensas pueden impulsar a las familias a hacer inversiones extra de tiempo y energía para esos propósitos. Para maximizar el potencial valor de incentivo, el programa no impone restricciones respecto al uso del dinero por parte de las familias. Riccio y otros (2010, pp.ES-5, traducción propia)

En base a la lógica de utilizar incentivos, el programa ató las transferencias a actividades y resultados especificados con anterioridad en lo referido a

educación de los jóvenes, seguro de salud preventivo de las familias, y empleo de los padres. MDRC destaca que por esta modalidad difiere con el enfoque tradicional de transferencias condicionadas que se implementa en varios países:

En muchos países, los programas de transferencias funcionan como la principal seguridad social pública, o como un importante componente de la misma, y más comúnmente emparentan los pagos solo con la inscripción y asistencia escolar y con los chequeos médicos rutinarios. En cambio, Family Rewards incluyó muchas más condiciones y premios. En el ámbito educativo, era inusual premiar los logros estudiantiles de los niños, incluyendo resultados de exámenes estandarizados, además de su inscripción y asistencia. Su componente relacionado al trabajo de los padres también fue distintivo. Y como una intervención de corto plazo sobre una red de seguridad social ya desarrollada, Family Rewards sirvió como un programa suplementario más que como el núcleo del sistema, en contraste a programas como el mexicano o de un número de países. También fue inusual en ser operado por organizaciones privadas sin fines de lucro y no por el gobierno. Riccio y otros (2013, pp. ES-5, traducción propia).

De esta forma, a través de 22 incentivos, el programa ofrecía la posibilidad de aumentar significativamente los ingresos obtenidos. Referidos al aspecto educativo y para el nivel primario y secundario se otorgaban, entre otros, premios por asistencia (25 dólares mensuales), desempeño en evaluaciones anuales de matemática e inglés (300-350 dólares por evaluación) y asistencia de los padres a reuniones con los profesores (25 dólares por reunión). Para estudiantes universitarios, los beneficios eran por aprobar una cantidad de cursos en el año (600 dólares) y por aprobar determinados exámenes (600 dólares por cada uno de ellos), además de un bono por graduación (400 dólares). En lo referido a salud, las condiciones incluían mantener el seguro médico para toda la familia y realizar chequeos preventivos y dentales periódicamente. Por último, en cuanto a empleo, se obligaba a mantener un empleo full time y se premiaban actividades de formación profesional.

El gran abanico de incentivos se basó en la idea de que la diversificación de premios era más eficiente y accesible para las familias, antes que reducir su cantidad y aumentar sus montos. Además, las más numerosas podían conseguir más dinero, al ser mayor la cantidad de hijos que podían acceder a los premios.

En cuanto a los resultados del programa, Riccio y otros (2013) consideraron positivamente los efectos sobre la pobreza, viendo una reducción de la

misma y una mejora en las condiciones materiales de vida, en lo que refiere a alimentación y más cuestiones relacionadas al hogar; aunque también observa que los efectos se debilitaron al finalizar el plan.

En suma, este reporte muestra que Family Rewards hizo pagos a virtualmente todas las familias. Transfirió montos sustanciales de dinero –más de 8.700 U\$D por familia, en promedio, durante los tres años, con muchas familias recibiendo considerablemente más. Fue exitoso en la reducción de la pobreza actual y las dificultades materiales (su principal objetivo de corto plazo), pero esos efectos se debilitaron luego del fin de las transferencias. Family Rewards también produjo efectos positivos en algunos resultados de capital humano atravesando los tres dominios del programa (educación de los niños, servicio de salud de la familia, y trabajo y entrenamiento de los padres), especialmente para subgrupos particulares de participantes. Por ejemplo, produjo notables efectos en los resultados educativos para los estudiantes de secundaria mejor preparados. Al mismo tiempo, dejó muchos resultados importantes inalterados. Riccio y otros (2013, pp. ES-5, traducción propia)

Se redujo también la dependencia de las familias a ingresos prestados y permitió una mayor capacidad de ahorro. En relación a la educación universitaria, se registró un incremento en los índices de graduación de los estudiantes que ingresaron como “proficient readers”:

Family Rewards cambió la forma en la que los adolescentes gastan su tiempo, aumentando la proporción de los mismos que se comprometió principalmente en actividades académicas. Estos impactos en la forma en la que ubican su tiempo fueron concentrados entre aquellos que fueron más preparados académicamente para la escuela al comienzo del estudio. Este mismo grupo de adolescentes más competentes experimentó ganancias en resultados académicos como resultado del programa. Family Rewards también cambió como los adolescentes y sus padres gastan el dinero. Por ejemplo, los padres inscriptos en el programa reportaron haber ahorrado más para la futura educación de los hijos. De cualquier forma, otros caminos por los cuales el programa se pensaba operador –para familias (interacción padre-adolescente) y para los adolescentes mismos (compromiso estudiantil y eficacia académica)- no fueron afectados por el programa. Morris y otros (2012, pp. ES-3, traducción propia)

Los autores marcan como aspecto negativo que no se observó una mejora en los desempeños ya sea de primaria, secundaria o universidad. Se cree que esto puede haber sido ya que el programa premiaba la asistencia (que ya era alta) y el desempeño en evaluaciones estandarizadas (en vez de evaluaciones más inmediatas como reportes de grado). Tampoco registraron efectos sobre el uso de seguro médico preventivo (que también era alto y no evidenciaba efectos considerables en cuando a mejoras de salud). La apreciación de estos resultados hizo que varios de los premios se descontinuaran en los siguientes años, para poder simplificar el programa y reducir su costo.

Por último, mencionamos que el financiamiento para el programa provino, entre otros, de la fundación del entonces alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, la Bloomberg Family Foundation, además de seis organizaciones comunitarias de la ciudad.

## **Colombia - Jóvenes en Acción**

Jóvenes en Acción fue un programa inicialmente implementado entre los años 2003 y 2007 en Colombia, comprendido junto con Familias en Acción dentro de los programas de la Red de Apoyo Social. Fue implementado en siete áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena) y 24 municipios aledaños. La motivación de esta política fue la percepción de que la relación entre la oferta de trabajo en general (empresas) y la capacitación profesional era particularmente débil:

En el diagnóstico de la oferta de capacitación se encontró una generalizada debilidad de las relaciones entre la oferta de capacitación y el mundo empresarial, un enfoque operativo determinado desde la oferta, inexperiencia ante sistemas de licitación, contratación y pago por resultados, así como en procesos de asociación y alianza y la predominancia de dos tipos de oferta en términos de ocupaciones, las convencionales de la educación vocacional tales como mecánica y modistería y otras también convencionales de áreas comerciales y administrativas.

Sin embargo, se identificó también la existencia de importantes potencialidades y de experiencias exitosas, así como la conveniencia de aprovechar al máximo la capacidad, experiencia disponible y la oferta inmediata. También se vio la necesidad de promover alianzas entre entidades de capacitación y entre ellas y empresas para mutuo fortalecimiento y para el aprovechamiento de ventajas competitivas individuales. DNP (2008, pp.12)

En este sentido, el programa se plantea como objetivos específicos a) lograr la formación de trabajadores semicalificados, a través del aprendizaje de conocimientos básicos y específicos para un oficio determinado b) mejorar las habilidades sociales y de desempeño laboral, y c) considerar en el proceso de formación las necesidades de las empresas, así como también las expectativas y características de los sujetos de derecho.

La población objetivo fue compuesta por los jóvenes desempleados de entre 18-25 años, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. Se destaca que aproximadamente el 75% de los sujetos de derecho son mujeres. Por las características del Jóvenes en Acción, algunos autores entienden que es preciso determinar correctamente la focalización para que el potencial de las capacitaciones sea efectivo:

Es entonces claro que hay trade-offs involucrados en la selección de la población objetivo. Por un lado, apuntar a poblaciones con mayores deficiencias en sus habilidades y desventajas económicas puede probarse inefectivo para mejorar los resultados en el mercado laboral, dada la baja intensidad de las intervenciones que estos programas proveen. Por otro lado, si una población más educada es apuntada, se presenta el riesgo contrario: la intervención puede ser redundante dado que los titulares de derechos no requieren estos tipos de servicios para mejorar sus condiciones en el mercado laboral. Gonzales Velosa y otros (2012, pp.40, traducción propia).

La capacitación consiste en un curso de formación laboral de 6 meses, dividido en una fase lectiva (consistente en jornadas de seis horas diarias) y otra de práctica laboral (consistente de 480 horas de trabajo). La primera de estas combina la formación en distintos tipos de conocimientos:

Estos programas ofrecen, en una etapa inicial, cursos de entrenamiento vocacional en el aula que usualmente duran dos o tres meses y que son financiados por el gobierno, pero provistos por centros de entrenamiento privado. Los cursos usualmente ofrecen formación profesional en ocupaciones de baja habilidad, como mozos, contadores auxiliares, estilistas de belleza o artistas de maquillaje. En la mayoría de los casos, el entrenamiento en la clase también incluye cursos de uno a tres meses en las llamadas “habilidades suaves” (también conocidas como habilidades socio-emocionales) como trabajo en equipo, liderazgo y planeamiento de tareas”. Gonzales Velosa y otros (2012, pp.11, traducción propia).

La fase práctica es una suerte de pasantía no paga realizada directamente en la empresa. Las firmas también son consultadas respecto a los contenidos a enseñar en la formación, a través de la redacción de una “carta de recomendación”. El 84% de las mismas consideraron adecuados los conocimientos impartidos en el primer ciclo. Sin embargo, solo el 5% de las mismas tuvo como razón principal para tomar a los becarios, la reducción de costos a través de la contratación de mano de obra semiprofesional. La mayoría justificó su participación en el programa como el cumplimiento de un servicio social, mientras que un 18% dijo haberlo hecho para obtener temporalmente mano de obra gratuita (Gonzales Velosa y otros, 2012).

El apoyo económico brindado es orientado a los gastos de transporte y alimentación. El mismo fue de 5.500 pesos colombianos (aproximadamente 2 dólares) por día de asistencia a la formación; para las estudiantes madres, esta remuneración ascendía a 7.000 pesos colombianos (3 dólares). También se incorporó una póliza de seguro de accidentes personales y una de responsabilidad civil que cubrieron a todos los estudiantes matriculados durante el período de duración del curso.

Hasta la cuarta convocatoria del programa (2007) el número de jóvenes capacitados alcanzaba los 81.623. Los resultados fueron evaluados por el Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, concluyendo que los mismos eran mayormente positivos:

Los principales resultados obtenidos muestran que la capacitación provista por el Programa JeA tuvo un impacto significativo que, de forma compacta se sintetiza en: 1) aumentos de hasta 28% para las mujeres y 9% para los hombres la empleabilidad medida en términos de días trabajados y de 10-12% para las mujeres, pero no estadísticamente significativo para los hombres en términos de la probabilidad de trabajar; 2) aumentos de órdenes del 40% de las posibilidades de conseguir un trabajo con contrato escrito y en el sector formal aunque este último resultado no siempre es significativo; y 3) aumentos de los ingresos tanto para los trabajadores asalariados como para los autónomos, aunque el efecto no es significativo para el segundo grupo; en el caso de las mujeres asalariadas se mide un efecto de hasta un 28%.” DNP (2008, pp.12)

Además, el 32% de los jóvenes que terminaron la capacitación fueron luego contratados por la empresa en la que realizaron la fase práctica. Por estas razones, el programa fue reabierto en el año 2013, sin modificaciones significativas. Sin embargo, y más allá de que las encuestas realizadas a los

jóvenes revelaron que los mismos encontraron útiles las capacidades desarrolladas, y que la evaluación de costo-beneficio del programa fue superior a la de otros programas similares de Latinoamérica, no hay evaluaciones que permitan afirmar un efecto significativo del programa a mediano y largo plazo (Gonzales Velosa y otros, 2012).

En cuanto al impacto sobre la formación profesional, Atanassio y otros (2011) observan que un aumento en la duración de la fase lectiva no tiene mayores efectos en las habilidades desarrolladas, pero sí lo tiene un aumento de la fase práctica. Por otro lado, la gran significación de las mujeres sobre el total de sujetos de derecho sugiere que la facilitación del cuidado de los hijos puede ser un aporte muy importante (Cooper y otros, 2011).

### **Reino Unido – Education Maintenance Allowance**

Este programa inició en Inglaterra en 1999 y se amplió a todo el Reino Unido en 2004. Fue reemplazado en su país de origen por el programa “16 to 19 BursaryFund” (más limitado) pero se mantiene en Gales, Escocia e Irlanda del Norte, aunque está cerrada la inscripción al mismo.

El objetivo del EMA fue reducir la tasa de abandono escolar de los jóvenes salientes del período de escolaridad obligatoria (16 años). Esta política fue motivada por la comprobación de que un número importante de los mismos registraba bajas calificaciones e índices de asistencia, y por lo tanto, tenían dificultades para conseguir empleo y salarios de calidad; lo cual a su vez impactaba negativamente en la economía en su conjunto:

Más allá de los incrementos generales en las tasas de participación en educación no obligatoria, la evidencia de investigación a develado la influencia de las diferencias en las clases sociales en los niveles de participación y asistencia. Los jóvenes de menores grupos socio-económicos parecen ser mucho menos propensos que otros jóvenes a permanecer en educación de tiempo completo luego de cumplir 16 años de edad (...) Aunque la estrategia cubre a todos los jóvenes, está particularmente enfocada a asegurar la inclusión para aquellos que son vulnerables –esto es, aquellos que pueden estar en riesgo de exclusión de largo plazo. Por lo tanto, esto incluirá a los jóvenes que están definidos en términos de política como NEET (sin educación, empleo o entrenamiento, por sus siglas en inglés). Ashworth, et al. (2001, pp.1-2)

El programa consiste en una transferencia monetaria a los jóvenes de entre 16 y 19 años de familias consideradas de bajos ingresos, esto es, menor a £ 30.810 (aproximadamente 50.000 dólares al año), que atendieran a la educación secundaria o terciaria en jornada completa, con condicionamientos de asistencia y rendimiento. La elección de una medida de transferencias a las familias como política indicada fue la suposición de que eran problemas financieros los que en parte motivaban la no continuación en el sistema educativo.

Inicialmente los estudiantes recibían un monto quincenal de £30 (50 dólares) si el ingreso familiar estaba por debajo de £20.817 (33.700 dólares), £20 (32,4 dólares) si estaba entre £20.817y £25.521 (41.340 dólares), y £10 (16,2 dólares) si estaba entre £25.521 y £30.810. Se incluía también un bono por asistencia y desempeño de £100 (162 dólares), que podía pagarse entre dos y tres veces al año (en Escocia este beneficio es de £150 equivalentes a 243 dólares). Las metas respecto a estos dos aspectos eran acordadas en un contrato entre las familias y las escuelas, quienes eran las encargadas de monitorear el cumplimiento de los requisitos.

El nivel de cobertura del programa en Inglaterra fue creciendo exponencialmente en los 10 años en los que estuvo abierta la inscripción, desde el piloto lanzado en 1999:

Los 643.000 jóvenes que recibieron el EMA en 2009/10 representan alrededor del 32% de todos los jóvenes de entre 16 y 18 años en Inglaterra, y el 47% de aquellos en educación de tiempo completo. Para el final del 2010, 603.000 estudiantes recibían el EMA. A menos que estos números sean revisados, este será el total para 2010/11, ya que no se admiten nuevos aplicantes. Bolton (2011, pp.2, traducción propia).

Por cuestiones de recorte presupuestario, el programa fue recortado progresivamente en Inglaterra desde 2008, hasta llegar al cierre del mismo en 2010. El resto del Reino Unido decidió mantenerlo en base a sus buenos resultados, pero con diferencias entre cada país. Escocia y Gales eliminaron las retribuciones de £10 y £20, dejando solo a aquellos participantes con ingresos menores a £20.817 (£23.077 para Gales); eliminaron también las bonificaciones por asistencia y desempeño. Irlanda del Norte, en cambio, tiene una cobertura mayor a la inicial, llegando a familias de hasta £33.950 (55.000 dólares) de ingreso anual.

En relación a su impacto, estudios realizados con encuestas a participantes del EMA sugirieron que el mismo fue positivo en motivar la asistencia y finalización de los cursos:

El efecto positivo del incentivo financiero para la inscripción y asistencia luego de la edad de 16 años también fueron reflejados en la evaluación del Education Maintenance Allowance (...) Basándose en un análisis estadístico multivariado, el programa incrementó la probabilidad de permanecer en el sistema educativo después de esta edad en un 4,5%, y la porción de estos jóvenes que estudió por dos años adicionales se incrementó en un 6,7%. Medgesy y Tenesváry (2013, pp.22, traducción propia)

Se comprobó una correcta focalización del programa, ya que los grupos entendidos como vulnerables (minorías étnicas o de bajos ingresos) tuvieron mayor significación dentro de la recepción del mismo y un mayor promedio de monto recibido que el total. El EMA representó además una fuentes de ingresos importante para la escolaridad, a veces la principal (Aitken et al, 2007). También se encontraron evidencias positivas en relación al incremento de la inscripción en la escolaridad secundaria y a la focalización del programa sobre las familias más vulnerables (Fletcher 2009).

## **Bulgaria – Child Allowance**

El Child Allowance (CA), implementado en 2002 y actualmente en funcionamiento, es el componente más importante de un sistema de cobertura hacia los jóvenes búlgaros muy significativo:

Bulgaria tiene un sistema de protección infantil bastante comprensivo, que incluye servicios de bienestar y beneficios. El Child Allowance (CA) es solo un aspecto de esta asistencia. En conjunto, la Ley de Beneficios Infantiles cubre nueve transferencias diferentes (como beneficios para niños con discapacidades, beneficios para mellizos, planes para madres solteras), la mayoría de ellas incondicionales. Las familias pobres (aquellas con ingreso mensual per cápita no excede los 250 BGN (125 euros)) con infantes (hasta un año) reciben una transferencia mensual para ayudar a educarlo. La primera vez que un niño es inscripto en una escuela, los padres pobres reciben un beneficio de impulso para compensar los costos iniciales de la educación. Antes de dar a luz, las madres en necesidad son elegibles para una transferencia con control en su gasto que compensa su pérdida de ingreso. Padres con niños de entre 3 y 6 años pueden recibir un beneficio mensual por sus hijos si un jardín de infantes no está disponible en donde viven. Tárki (2014, pp.59, traducción propia).

Esto puede explicar que Bulgaria exhiba altas tasas de inscripción a los distintos niveles escolares: las mismas son del 97.8% para la escuela primaria, 78.3% para la secundaria y 73.2% para la educación preescolar.

Los objetivos particulares a los que apuntó el gobierno búlgaro con el CA fueron varios. Por un lado, reducir el abandono de la escolaridad inicial, al comprobarse la existencia de jóvenes subcalificados con la consecuencia de altos niveles de desempleo entre los mismos. Otra meta fue reducir la pobreza infantil, en un contexto de crecimiento del riesgo de caer bajo la línea de pobreza por parte de las familias con hijos dependientes. Por último, también se busca motivar a las familias para que tengan un segundo hijo, en pos de generar una estructura etaria más joven.

El Child Allowance consiste en una transferencia pagada a las familias registradas como de bajos ingresos (ingreso mensual menor a 350 levs, aproximadamente 200 dólares) con chicos de 3 a 20 años que concurren a la educación infantil, primaria o secundaria. El monto de esta prestación es de 35 levs (20 dólares) mensuales por cada chico no mayor de 20 años que concorra a la educación pública, además de un apoyo extra de 150 levs (168 dólares) al registrarse. Este dinero solo puede gastarse en ropa, comida, chequeos médicos, y equipamiento y comida escolares. Se exigen como contraprestaciones, además de la concurrencia a la educación primaria o secundaria del beneficiario, la comprobación de la asistencia a las clases (se permiten hasta 5 ausencias no justificadas por mes) y la no repitencia.

La cobertura del plan ha sido notoria y también efectiva en su focalización a los sectores de menores recursos:

En 2009, hubo 1.091.156 pedidos de Child Allowance, con el 96,5% de los mismos aprobados por las autoridades. En total, 1.053.191 niños recibieron la CA. Casi un cuarto (23,1%) de todos los niños búlgaros (y el 19% de los hogares) recibieron la CA, incluyendo un tercio (36,2%) de niños pobres y dos tercios (61,6%) de los del menor decil de ingresos. La transferencia representa el 4,6% del salario mensual promedio, pero es raramente la única fuente de ingresos para hogares en extrema pobreza (...). El Child Allowance significa el 14% del gasto total mensual de las familias pobres, y esta proporción es aún mayor entre familias viviendo en extrema pobreza (19,4%). Entre los hogares con hijos que viven en esta situación (el decil más bajo), el 83% recibe el CA. Tárki (2014, pp.65, traducción propia)

Sin embargo, el programa no se limita a la cobertura de las familias más pobres, en parte por cuestiones de implementación y naturaleza propias del plan, pero también para cubrir sus otros dos objetivos (reducción del abandono escolar e incentivación a tener un segundo hijo):

“Mientras que parte significativa de la población pobre es cubierta por el Child Allowance, la cobertura a la no pobre también es larga, con más del 40%. Esto es largamente debido a la naturaleza categórica del programa, que apunta a objetivos demográficos (por ejemplo, incrementar la tasa de natalidad) más que el alivio de la pobreza. Y, en años recientes, el CA ha sido vinculado a la asistencia escolar, convirtiéndola de hecho en una transferencia condicionada. Hay alguna evidencia de que esta condicionalidad puede haber resultado en incrementos de la inscripción escolar. Para niñas de entre 6 y 14 años, la tasa de inscripción es 7,6 puntos más alta entre beneficiarios; para niños es de 1,7 puntos mayor. En regresiones realizadas para explicar los determinantes de inscripción/asistencia, ser receptor del CA tiene un efecto positivo significativo” Banco Mundial (2009, pp.10, traducción propia).

El impacto de la iniciativa ha sido positivo en términos de reducción de abandono escolar, pero no en evitar que el ingreso de las familias sea un factor determinante para ese fenómeno:

“Viendo los últimos diez años, el país ha sido capaz de reducir las tasas de abandono en la educación pública en casi un 10%. Esta mejora fue particularmente notable entre 2003 y 2007, cuando las tasas de abandono escolar prematuro descendieron en un 7%. En total, Bulgaria fue capaz de reducir su alta tasa de abandono de 22% en 2003 al 12% en 2012 –cerca de la media europea. El abandono entre mujeres (13%) era levemente mayor al de los hombres (12,1%). También es instructivo comparar tasas de abandono en las regiones más pobres y la media nacional: hay una correlación positiva entre el estatus económico de la región y el abandono escolar. A pesar de que la deserción nacional cayó significativamente en la década pasada, la misma alcanzó casi los 20 puntos porcentuales en la región pobre Severozapaden.” Tárki (2014, pp. 58)

En relación a la reducción de la pobreza, se registró una caída de la tasa de la misma entre los sujetos de derecho del programa, pasando del 16% antes de recibir la transferencia, al 12,3% luego de percibirla (MTHS 2007).

Entre las críticas que se le han hecho al programa se destaca que no hay verificación ni evidencia que invite a pensar que hay una reducción de la desigualdad de oportunidades que sigue afectando al sistema educativo, ni tampoco de la utilidad del plan en relación a la capacidad de desarrollar capital humano en los sujetos de derecho.

## Ohio – Ohio College Opportunity Grant

Este programa es una ayuda financiera implementada en 2006 como una mejora a la Ohio Instructional Grant, que en algunos casos llegaba a representar un aumento del 60% en los montos recibidos por los estudiantes (Bettinger, 2010). El objetivo fundamental fue reducir el abandono de la educación superior, que registró un incremento en los Estados Unidos a fines del siglo pasado:

Los estudiantes en Estados Unidos están iniciando la educación universitaria pero no terminándola. Por ejemplo, entre 1971 y 2001, la inscripción total aumentó en un 78% mientras que los graduados se incrementaron solo en un 48%. El costo de la educación universitaria es una potencial y comúnmente citada razón de por qué algunos estudiantes pueden empezar la universidad pero no completarla. Bettinger (2010, pp.2, traducción propia)

La OCOG otorga fondos a los estudiantes de los principales campus de la Universidad de Ohio<sup>9</sup> que demuestren los menores niveles de ingreso. Para ser sujetos de derecho, los aplicantes deben inscribirse primero en el FAFSA (Free Application for Federal Student Aid), que centraliza las postulaciones de todas las distintas becas otorgadas por la Universidad<sup>10</sup>. El Departamento de Educación de los Estados Unidos utiliza una fórmula estandarizada para determinar la contribución esperada de la familia (EFC, por su nombre en inglés) basada en los datos ingresados en el FAFSA, referidos al ingreso y los activos del estudiante, su familia y el tamaño de la misma. Este número determina si el estudiante califica para obtener una beca estatal llamada Pell Grant. Dicha ayuda combina el EFC con otras variables como el costo estimado para acudir a la Universidad, el tipo de estudiante (full o part time) y el supuesto tiempo durante el cual el mismo planea concurrir (año académico entero o menos).

<sup>9</sup> No incluye campus regionales ni comunitarios.

<sup>10</sup> Aproximadamente dos tercios de todos los estudiantes reciben algún tipo de ayuda financiera <http://www.ohio.edu/financialaid/preapply/preapplyabout.cfm>

Si el puntaje que resulta de estos cálculos es menor a 5157, el estudiante califica para obtener la PellGrant. El ingreso otorgado por la misma varía entre 602 y 5730 dólares anuales, lo cual representa ingresos mensuales de entre 50 y 477 dólares. Si el puntaje es igual o menor a 2190 y además la familia del estudiante reporta ingresos menores a los 75.000 dólares por año, el mismo también puede postularse para una OCOG. Para los ingresantes del año 2013-2014, los beneficios de la misma fueron de entre 300 y 2.496 dólares por año (25 y 208 dólares mensuales). Se apunta así a combinar la PellGrant con la OCOG:

El estatuto mantiene el requerimiento de que una beca PellGrant y una EFC deben ser aplicadas como becas general/de tutoría antes de que el premio OCOG pueda ser determinado. La escala de la OCOG es resultado directo del primer concepto de la Pell/EFC. La fórmula de la OCOG reconoce que los premios Pell ya han “igualado el campo de juego” y provisto a cada estudiante de un equitativo “poder de compra” (combo Pell/EFC). Una escala del OCOG mantiene esta igualación. En esencia, la fórmula OCOG toma un número fijo (beca general/de tutoría), sustrae un número fijo (Pell/EFC combo de 5.730 U\$D) y resulta en un número fijo (elegibilidad para la OCOG). Braswell (2014, pp.1, traducción propia)

La inscripción a la OCOG es revisada cada año y se exige que los sujetos de derecho cumplan 3 requisitos, los cuales indican un progreso académico satisfactorio y por lo tanto permiten que se renueve la beca. Estos son: a) graduarse por lo menos en el 150% del tiempo que normalmente requiere la terminación de los estudios b) aprobar al menos el 67% de los cursos en los que el estudiante se inscribe c) tener un mínimo acumulado de puntos obtenidos según las calificaciones conseguidas (Grade Point Average); el mismo es de 1.75 para estudiantes en el primer año y de 2.0 en adelante.

Respecto al impacto del programa, Bettinger (2010) encuentra que el mismo tiene un resultado positivo sobre la permanencia en la educación superior pero que solo será redituable de mantenerse su incidencia más allá del primer año de estudio:

“Los resultados sugieren que la ayuda financiera impacta en las decisiones de los estudiantes de retirarse de la Universidad. Utilizando el cambio en regímenes de política en Ohio, muestro que los incrementos en premios de ayuda corresponden aproximadamente a un incremento del 2% en la persistencia de los estudiantes durante el primer año universitario. Los estudiantes fueron más

propensos a concurrir a un campus de cuatro años en respuesta al programa y sus calificaciones incrementaron en un pequeño pero significativo porcentaje (...) Si los efectos en la persistencia universitaria se extienden más allá del primer año hasta la graduación, el programa parece tener un impacto positivo del 5%. Si, en cambio, los efectos no se extienden, el programa no parecería ser eficiente en términos de costos. Más allá de la duración de los efectos, mejoras en el programa podrían volverlo efectivo. Bettinger (2010, pp.28, traducción propia)

## China – Government-Subsidized Student Loan Scheme

Tanto la transformación del modelo económico chino como su crecimiento, ocurridos desde fines del siglo pasado, generaron un aumento de los ingresos medios y del nivel de vida de la sociedad china, que a su vez se tradujo en una mayor demanda de educación superior; la tasa de enrolamiento pasó del 9,8% en 1998 al 23% en 2007 (Jianguo y Rong, 2011). Para poder sostener el mayor gasto público en educación, el gobierno chino buscó una diversidad de fuentes de financiamiento. Una de ellas son las tutorías: pagos que tienen que hacer todos los estudiantes de las universidades públicas; para 2007 estos ingresos representaban el 33,66% de los gastos de las mismas (Ministerio de Educación, 2008). Otra forma de financiamiento fueron los créditos universitarios.

El más significativo de estos es el Government-Subsidized Student Loan Scheme (GSSLS), probado como piloto en 1999 y extendido nacionalmente en Agosto de 2000. El mismo no solo busca garantizar el acceso a la educación superior sino que lo hace también desde una lógica de reducción de la desigualdad:

“El GSSLS fue designado para ayudar a los estudiantes chinos necesitados a terminar su educación superior. En adición, se espera que el GSSLS remueva parte de la carga financiera de la educación superior y del gobierno. Aún más (...) China muestra un desbalance en muchos campos como la población, economía, seguro médico y educación. A través de la GSSLS, los estudiantes necesitados podrían llegar a terminar su educación más fácilmente, y esto puede ayudarlos a encontrar trabajos mejor pagos que los saquen de la pobreza. En este sentido, puede decirse que el GSSLS puede ayudar a reducir el desequilibrio entre los pobres y ricos y promover la estabilidad de la sociedad”. Shen y Li (2001, pp.46, traducción propia).

La estructura organizacional de los créditos está compuesta por la administración gubernamental, las instituciones universitarias y bancos estatales. Son estos últimos los que se encargan de su implementación, ratificando aplicaciones, otorgando créditos, asumiendo los riesgos de morosidad y pudiendo también obtener un beneficio. Esto implica un problema en la naturaleza distributiva del programa:

La mayor desventaja del GSSLS recae en los bancos guiados por la obtención de beneficios que actúan como cuerpo administrativo para los préstamos estudiantiles. Otorgar o no un préstamo bajo el GSSLS es decidido por bancos comerciales largamente en la base de la habilidad de repago en vez de la necesidad genuina. Consecuentemente, los préstamos estudiantiles pueden ser ofrecidos a estudiantes que no están en necesidad pero que pertenecen a instituciones prestigiosas, dejando a aquellos en menores condiciones –como los pertenecientes a institutos de entrenamiento vocacional– pensando por conseguir un préstamo. La sobre oferta en las instituciones de alto ranking e insuficientes fondos divididos entre instituciones de menor nivel, desde un enfoque económico de la política financiera, es representativa de una falla de libre mercado. Lu y Chen (2014, pp.5, traducción propia)

El rol de la administración pública está vinculado fundamentalmente al subsidio de ciertas tasas y a la facilitación de información.

El programa no tuvo inicialmente el alcance requerido por la demanda de préstamos:

Como muestra la información estadística, para el final de Mayo de 2001, solo el 32% de los aplicantes pudieron conseguir préstamos; los fondos disponibles solo cubrieron el 38% de los aplicados (National Centre, Newsletter No.2, 2001b). Es decir, dos tercios de los aplicantes fallaron en firmar contratos con los bancos prestamistas. Shen y Li (2001, pp. 67, traducción propia)

Uno de los problemas es la ausencia de un sistema bancario desarrollado: asumiendo una tasa de default del 10% y costos administrativos del 2%, los bancos recuperan solo el 53% del dinero prestado (Shen y Li, 2001). Además, los créditos otorgados tuvieron en 2001 una media de 7,425 Yuanes (aproximadamente 900 dólares), siendo el máximo otorgable 8000 Yuanes (975 dólares), un monto que es insuficiente para la mayoría de los aplicantes. La

falta de alcance del programa se traduce en una ausencia de cobertura para los estudiantes en condiciones más vulnerables, atentando contra el objetivo de reducción de desigualdad:

Aproximadamente la mitad de los estudiantes en necesidad no aplicaron para el otorgamiento de préstamos. ¿Por qué tantos estudiantes elegibles fallaron en acceder a los mismos? Una razón es que algunos de los estudiantes pobres son aversos al endeudamiento. Algunos no quieren que otros conozcan su estatus económico. Otros tienen miedo de quedar altamente endeudados y no poder pagar en el futuro. Una razón adicional es que algunas instituciones no han ingresado al GSSLS y sus estudiantes no tienen la posibilidad de aplicar.

Por otro lado, algunos estudiantes inelegibles obtuvieron los préstamos gracias a definiciones poco claras sobre la elegibilidad y abuso de administración. Algunos de estos recibieron préstamos sin ningún propósito educacional, y hasta los utilizaron para adquirir “bienes de lujo” como teléfonos celulares y computadoras. Shen y Li (2001, pp.83).

Jianguo y Rong (2011) también reconocen estas limitaciones del programa, a lo que agregan las disparidades regionales e interuniversitarias en la cobertura, las dificultades para identificar las condiciones familiares del aplicante, y problemas con los seguros de riesgo y opciones de repago. En relación a esto último, el plazo máximo para pagar el crédito pasó de ser 4 años (después de la graduación) a 6 años en 2004, además de tener dos años de gracia. Esto se implementó debido a la consideración de que los cuatro años condicionaban demasiado los ingresos de los estudiantes.

## **Conclusiones de políticas de ingreso focalizadas en jóvenes**

Las distintas realidades de los países en términos económicos, sociales y educativos, implican programas con diferencias en sus objetivos específicos, formas de implementación, poblaciones objetivo, duración, financiamiento, integración con el resto de la política social, entre otras. También es factible considerar el hecho de que muchos de estos programas son relativamente nuevos, con lo cual son escasos los estudios realizados sobre los impactos de los mismos, ya sea en el nivel educativo de los jóvenes, en la reducción de la pobreza y desigualdad, o en la obtención de trabajo o de mejores condiciones del mismo. Por esta razón, los programas son en gran

parte apuestas, que en varios casos han experimentado frecuentes modificaciones en sus características.

Es por estas razones que el estudio de los mismos (tanto de las problemáticas que las motivaron, las modalidades de implementación que tuvieron, y los resultados obtenidos) son valiosos insumos para pensar el diseño de la política nacional.

La conclusión que salta a la vista luego de analizarlos es que el PROG.R.ES.AR se destaca por su magnitud como política social. En primer lugar, la inclusión de todas las familias que registren ingresos menores a 3 SMVM implica la identificación de un universo de titulares potenciales considerablemente mayor a aquellos incluidos por otros programas en América Latina. El rango etario comprendido también significa un abanico importante, ya que abre la posibilidad a la contención del estudiante por un período de hasta siete años. En relación al monto transferido, los \$900 (pesos novecientos) que otorga mensualmente el programa -luego de la modificación de marzo de 2015- representan una cantidad muy superior a las de sus pares latinoamericanos. En términos de alcance, más allá de no incluir aún a un amplio porcentaje de titulares de derecho, el programa muestra en términos absolutos una cobertura que supera tanto al Jóvenes con Oportunidades/Prospera (México) como a Jóvenes en Acción (Colombia).

Otra observación relevante es el objetivo ambicioso del PROG.R.ES.AR., ya que no solo se propone incorporar a los jóvenes a la educación secundaria, sino fundamentalmente a la educación terciaria o universitaria (ver Gráfico 3). Esto no puede pasar desapercibido, considerando que la mayoría de los programas aquí revisados (particularmente los más masivos) apuntan a la finalización de la educación secundaria, un objetivo más sencillo, tanto porque la dificultad (en términos de exigencia académica) de permanecer en la secundaria es menor que la de permanecer en la universidad, como también porque las presiones para complementar los estudios con la incorporación al mercado laboral son mayores en este último caso. El 43% de los jóvenes incluidos en el PROG.R.ES.AR realizan estudios superiores, lo cual conduce a un desarrollo de capital humano mucho más avanzado que aquel alcanzado con la educación secundaria. Esto genera un potencial mayor, no solo a la formación de profesionales que puedan romper el ciclo de pobreza e incorporarse en mejores condiciones al mercado laboral, sino también al desarrollo productivo del país en general.

Esto tiene particular importancia al observarse que la oferta educativa es uno de los obstáculos a superar, o más precisamente a incorporar como pro-

blemática, en el diseño de políticas inclusivas de educación y trabajo como son el PROG.R.ES.AR y sus pares internacionales. Del análisis de los programas descritos se desprende que los mismos presentan un impacto moderado para elevar sostenidamente en el tiempo el nivel educativo superior de los jóvenes. Se observa que los rendimientos no siempre mejoran, y que salidas rápidas como cursos profesionales (caso Jóvenes en Acción) pueden mejorar la empleabilidad en tareas de baja complejidad, pero son estériles para el desarrollo de trabajadores que puedan generar mayor valor agregado. En este sentido, que la formación desarrollada por los jóvenes sea realizada en las instituciones formales de educación superior es fundamental para que la misma sea de calidad.

Lo anterior no quita el atractivo de poder establecer una conexión con la oferta laboral, que permita contener y acompañar a los jóvenes en su primera inserción al mundo del trabajo, en vez de limitarse a darle mejores armas para desempeñarse en el mismo. Las prácticas profesionales abren esta posibilidad, siempre que estén orientadas a puestos de trabajo de calidad y de importancia para el desarrollo nacional, y no a ser herramientas para que las empresas consigan mano de obra barata. Asimismo, la posibilidad de acompañar y dar fondos a estudiantes que tengan un emprendimiento propio (como hace el Jóvenes con Oportunidades/Prospera) también puede ser un instrumento valioso para cultivar la experiencia laboral.

En cuanto a otras especificidades de los planes, puede decirse que el PROG.R.ES.AR tiene un diseño “genérico”, al no incluir particularidades en su implementación como otros programas aquí revisados. Podemos mencionar como tales: la restricción al uso del dinero transferido para cuestiones referidas exclusivamente a las necesidades de la formación, como son alimentos, viáticos o materiales estudiantiles de todo tipo (esto pasa en Jóvenes con Oportunidades/Prospera o Opportunity NYC); la utilización de bonificaciones monetarias como incentivo a un mejor desempeño académico (Opportunity NYC o Ohio Grant); la segmentación del programa en función de las características y objetivos propios de los distintos sujetos incluidos (ProJovem); o la incorporación activa en la supervisión por parte de las instituciones educativas (Education Maintenance Allowance). Todas estas son cuestiones sobre las cuales no hay conclusiones firmes en lo que refiere a su éxito, pero muestran un atractivo para mejorar los resultados de la política que las hace merecedoras de consideración.

## Metodología

### Encuestas utilizadas en la construcción de las bases de datos

En la implementación de las técnicas estadísticas y microeconómicas aplicadas en este trabajo se utilizaron distintas bases de datos. Para las microsimulaciones realizadas, se recurrió a la base de Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del año 2013. Para el modelo Probit, se acudió a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 4to trimestre de 2014. Las mismas se basan en un método de muestreo fundado en técnicas estadísticas, por medio del cual se seleccionan un conjunto de viviendas a encuestar, representativas de una amplia proporción de la población del país. Por esta razón, permiten caracterizar de forma aceptable a un grupo de la población que se encuentra afectado por un fenómeno socioeconómico en particular como el desempleo, la falta de instrucción, la desigualdad o las dificultades para alcanzar un nivel de ingresos por encima de la línea de pobreza; haciéndolas idóneas para el objetivo de este trabajo.

Cabe mencionar 3 dificultades referidas a la identificación rigurosa de los potenciales sujetos de derecho, que retomamos de Gallo, Di Giovambatista y Panigo (2014). En dicho trabajo las mismas son consideradas para la EPH, pero también aplican a la EAHU aquí utilizada:

- Por su diseño, la encuesta en cuestión no permite identificar a potenciales titulares que habiten en hogares distintos a aquellos de los padres o tutores.
- Respecto a los ingresos del joven y del hogar considerado para realizar la microsimulación, muchas variables relevadas por las encuestas no son efectivamente fiscalizables (ver punto 3 en 5.2. Construcción de la base de datos).
- La encuesta también presenta un sesgo de subdeclaración de ingresos<sup>11</sup> (en comparación con datos de la ANSES), por lo tanto cabe la posibilidad de que individuos que según la encuesta califican para ser sujetos de derecho, no lo sean al momento de ser evaluadas con la información de ANSES. La subdeclaración, entendida como la declaración, por parte de los encuestados, de ingresos menores a los reales, puede originarse por distintas razones. Groskkof (1998) las divide entre problemas de muestreo, como problemas del cuestionario o problemas de cobertura; y problemas

---

<sup>11</sup> Esto es un rasgo de todas las encuestas de hogares. Las virtudes y defectos de las mismas para la estimación de ingresos es analizada en Groskkof (1998).

ajenos a la muestra, como falta de respuesta del encuestado, errores en sus declaraciones, malversación, entre otros vicios que puedan presentarse.

Estos problemas hacen que las encuestas registren ingresos inferiores a los reales. Por lo tanto, estimaciones que utilicen variables de ingreso generadas con estas bases de datos (como las realizadas en este trabajo), presentarán un sesgo; en el caso de variables como pobreza o desigualdad, las mismas serán sobreestimadas, y como consecuencia será también sobreestimado el impacto del PROG.R.ES.AR sobre la reducción de las mismas. Para evitar esto, en una segunda instancia, se calcula una aproximación al efecto real de la baja de la desigualdad corrigiendo los potenciales sujetos de derecho del programa por la cantidad real de los mismos.

## Construcción de la base de datos

Pasando ya a la construcción de la base de datos utilizada para la realización de los ejercicios econométricos, las nuevas variables construidas están resaltadas en **negrita**, y son luego indicadas entre paréntesis los códigos de las mismas. Las variables consideradas de la EAHU<sup>12</sup> -utilizadas para el diseño de las nuevas variables- son destacadas en *cursiva*, indicando también entre paréntesis el código correspondiente. Los pasos para generar la base fueron (resumidamente) los siguientes:

1. Se creó la variable **identificador de hogar (ID\_HOG)**, con el objetivo de vincular las personas con sus hogares correspondientes. La misma se construyó en base a las variables *código para distinguir viviendas* (CODUSU) y *código para distinguir hogares* (NRO\_HOGAR). La primera permite combinar viviendas con hogares y personas; la segunda permite vincular hogares con personas.
2. Se definieron dos variables de carácter no monetario como primeros delimitadores de potenciales sujetos de derecho del PROG.R.ES.AR. Las mismas estuvieron referidas a la edad y a la nacionalidad/residencia de los mismos. Para el primer aspecto se creó la dummy **JOVENES** que identifica a **individuos de 18 a 24 años**, utilizando la variable *cuántos años cumplidos tiene* (CH06). Para la segunda, se

<sup>12</sup> El diseño de registro y estructura para las bases de microdatos individual y hogar puede verse en [http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eahu/EAHU\\_disenoreg.pdf](http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eahu/EAHU_disenoreg.pdf)

delimitó la población a través de las variables *dónde nació* (CH15) y *dónde vivía hace 5 años* (CH16), generando la restricción (**ARGRES**) que identifica a los **ciudadanos** y a los **residentes de más de 5 años de antigüedad**.

3. Se creó la variable **ingresos verificables (ING\_VER)** a partir de la variable *monto total de ingreso individual percibido en el mes de referencia* (P47T). De la misma se netean tanto los ingresos no verificables generales<sup>13</sup> como los particulares<sup>14</sup>. Para el universo en cuestión, estos pueden ser definidos como todos aquellos distintos a salarios de trabajadores registrados, pensiones y planes sociales, beneficios de sociedades legalmente constituidas e intereses derivados de operaciones financieras.
4. Se generó la variable **adulto equivalente (AD\_EQ)** a partir de las variables *sexo* (CH04) y *edad* (CH06). Esto permitirá luego construir la variable Ingreso Familiar por Adulto Equivalente.
5. Se crearon dos variables dummies: **hijos menores de 5 años (MEN5\_H)** y **nietos menores de 5 años (MEN5\_N)**, mediante la cruce de las variables *edad* (CH06) y *condición de parentesco con el jefe del hogar*. Se examinó luego si dichos niños se encuentran o no a cargo del potencial beneficiario del PROG.R.ES.AR.
6. Para delimitar distintos sub-universos que pudieran ser de interés, se generaron las siguientes dummies:
  - i **Ocupados (OCUPADO)** en base a la variable *ESTADO*
  - ii **Clima Educativo (CLIMA\_EDUC)** que combina las variables *CH06*, *CH10*, *CH12* y *CH13* para conocer el grado de escolaridad de los jefes del hogar y la asistencia escolar de las niñas y niños. Se define

---

<sup>13</sup> Las variables específicas referidas a ingresos no verificables son: monto del ingreso por indemnización por despido (V3\_M), monto del ingreso por alquiler de su propiedad (V8\_M), monto del ingreso por ganancias de algún negocio en el que no trabajó (V9\_M), monto del ingreso por cuotas de alimentos o ayuda en dinero de personas que no viven en el hogar (V12\_M), monto del ingreso por otros ingresos en efectivo (V18\_M), monto del ingreso por trabajo de niñas y niños de 10 años (V19\_AM), monto del ingreso por aguinaldo de la jubilación o pensión (V\_21M) y monto total de ingreso por otras ocupaciones (TOT\_P12).

<sup>14</sup> La existencia de este tipo de ingresos se verifica para aquellos individuos que son asalariados no registrados; o patrón o cuentapropista, que se desempeñe sus actividades en negocios o empresas precarias (todos ellos definidos por las variables ESTADO, CAT\_OCUP y PP07H). Para los mismos se resta de P47T el monto de ingreso de la ocupación principal (P21).

a un hogar como portante de clima educativo bueno si se verifican simultáneamente las dos siguientes condiciones:

- a. Las niñas y niños pertenecientes al hogar asisten a la escuela
- b. Los mayores pertenecientes al hogar han finalizado estudios intermedios

**iii Mujeres (MUJER)** utilizando *CH04*.

**iv Niñas y niños menores de 18 años (MEN18)** utilizando *CH06*.

7. Se crea finalmente la dummy **califica** en el nivel individual (**CALIF\_IND**), la cual NO considera aún los requisitos del grupo familiar. El mismo será igual a 1 si el individuo en cuestión pertenece al universo definido por las variables explicadas anteriormente, a saber:

- i Que tenga entre 18 y 24 años
- ii Que sea argentino/a o residente por más de 5 años.
- iii Que NO perciba ningún plan social con prestación superior a los \$60015.
- iv Que NO tenga ingresos verificables superiores al salario mínimo, vital y móvil.

8. Luego de calificar a nivel individual, debe comprobarse que el grupo familiar tampoco tenga ingresos verificables superiores al salario mínimo, vital y móvil. Para esto se genera, en primer lugar, una nueva variable llamada **Ingreso Verificable del Grupo Familiar (IVGF)**, que utiliza información obtenida de las variables *ingresos verificables* de cada miembro de la familia a la que el joven pertenece. La consideración de dichos ingresos como componentes o no del IVGF depende de la relación de parentesco y características de convivencia de los mismos con el potencial sujeto de derecho (por esta razón son fundamentales para su diseño las variables *CH03* y *CH07*)<sup>16</sup>. Detallamos a continuación las consideraciones para cada situación del joven dentro del grupo familiar:

- i Si es viudo o divorciado: indiferentemente de la relación de parentesco, su IVGF será igual a 0.
- ii Si es jefe soltero: el IVGF será igual a la suma de ingresos verificables de

---

<sup>15</sup>De percibir un plan de menor monto, se infiere que elegirá dejar de cobrar el mismo para ser beneficiario del PROG.R.ES.AR

<sup>16</sup>Cabe aclarar que solo se consideran ingresos de individuos mayores de 17 años.

ambos de sus padres<sup>17</sup>.

- iii Si es hija/o (del jefe) soltera/o: el IVGF será igual a la suma de los ingresos del jefe y del cónyuge (si lo hubiese).
  - iv Si es nieta/o soltera/o: el IVGF será igual a la suma del ingreso verificable promedio del hijo/a y el ingreso verificable promedio de la nuera o yerno.
  - v Si es hermana/o soltera/o: ídem caso ii.
  - vi Si es otro familiar o no familiar soltero: el IVGF será igual a la suma ingresos verificables del jefe del hogar y su cónyuge.
  - vii Si es jefe unido o casado: el IVGF será igual al ingreso verificable de su cónyuge.
  - viii Si es cónyuge unido o casado: complemento del caso vii (IVGF igual al ingreso verificable del jefe)
  - ix Si es hija/o unida/o o casada/o: el IVGF será igual al ingreso verificable del cónyuge (el yerno o la nuera). De haber más de una hija/o unida/o o casada/o, el ingreso verificable será el promedio de la categoría “yerno o nuera”.
  - x Si es hermana/o unida/o o casada/o: ídem caso x; la cuñada/o está comprendida en la misma categoría que el nieto/a político/a.
  - xi Si es otro familiar, unido o casado: el IVGF será el promedio de ingresos verificables de la misma categoría; es decir, la suma de ingresos menos aquellos del potencial beneficiario, sobre el total de miembros del hogar menos 1.
  - xii Si es no familiar unido o casado: ídem caso xi, en este caso respecto a la categoría “no familiares”.
1. Una vez determinado el IVGF, se genera una dummy (CALIF\_GF) que determina cuales son los individuos que califican. Esto se hace mediante la comparación entre el IVGF y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Si el primero es inferior al último, (CALIF\_GF) toma valor 1; de ser mayor o igual, tomará valor 0.
  9. Combinando las variables (CALIF\_IND) y (CALIF\_GF) se genera una nueva dummy llamada (CALIF\_TOTAL) que identifica finalmente a todos aquellos potenciales sujetos de derecho y por lo tanto titulares de derecho del PROG.R.ES.AR.
  10. Se crea la variable **PROG.R.ES.AR**, que asigna a todos estos titulares

<sup>17</sup>(si es que los tuviese conviviendo en la misma casa; de no ser así la EAHU no puede recoger información de padres no conniventes).

el monto correspondiente, que depende del ingreso que los mismos ya perciban por otros planes (variable  $V5\_M$ ). Por lo tanto, la fórmula que determina el monto a percibir será una de las siguientes, dependiendo del valor de  $V5\_M$ :

- a) \$600 si  $V5\_M$  es igual a 0
  - b) \$0 si  $V5\_M$  es igual o mayor a 600
  - c)  $\$600 - V5\_M$  si la misma tiene un valor entre 0 y \$600.
11. Se diseña una nueva base de datos agregada por hogar, que combina las personas de la base anterior agrupándolas por ID\_HOG y generando tres nuevas variables a partir de la suma de tres anteriores: (**SUM\_AD\_EQ**), (**SUM\_CALIF\_TOTAL**) y (**SUM\_PROGRESAR**).
  12. Se genera la variable **ingreso por adulto equivalente: (IAD\_EQ)**. La misma surge del cociente entre el *ingreso total familiar* (ITF) y la suma de adultos equivalentes (SUM\_AD\_EQ).
  13. Se genera la siguiente variable post-PROG.R.ES.AR, es decir, aquella que considera los resultados luego de aplicarse la modificación correspondiente de los ingresos para los potenciales titulares de derecho del programa.

### **Ingreso per cápita familiar 2: (IPCF2)= (ITF2)/(IX\_TOT)**

1. Se generaron dummies para identificar hogares con niños y con jóvenes. Primero se crearon las variables (**NIÑOS**) (a partir de *edad* (CH\_06) si la misma es menor a 18) y (**JOVENES**) (a partir de (CH\_06) si está entre 17 y 25) que permiten identificar a los individuos que cumplen estas condiciones. Luego con otras dummies (**HOG\_NIÑOS**) y (**HOG\_JOVENES**) se identifican los hogares en donde habitan los mismos para determinar aquellos con niños, sin niños y con jóvenes.

Con esto concluye el diseño de la base de datos utilizada. Como pasos siguientes:

2. Se estimó la desigualdad en las distintas poblaciones y regiones antes de aplicado el PROG.R.ES.AR, utilizando la variable ingreso per cápita familiar (ipcf) como medida de ingreso. Fueron realizadas tres estimaciones para cada subgrupo: una con el indicador de Gini, otra con un Atkinson de  $\alpha=0,5$  y la última mediante el mismo indicador pero con un  $\alpha=1,5$ .

3. Se volvió a estimar la desigualdad en las mismas poblaciones y regiones, ahora luego de aplicarse el PROG.R.ES.AR, para lo cual se utilizó la variable ingreso generada: **ingreso per cápita familiar 2 (ipcf2)**. Dichas estimaciones fueron realizadas con los mismos indicadores utilizados para el punto anterior.
4. Se calculó la variación entre los resultados obtenidos para la ipcf (pre-PROG.R.ES.AR) e ipcf2 (post-PROG.R.ES.AR), consiguiendo así una estimación de la reducción de la desigualdad que generaría la obtención del PROG.R.ES.AR para todos sus potenciales sujetos de derecho.

En el punto 6. Resultados empíricos, mostramos y analizamos los resultados obtenidos, diferenciados por región y por población objetivo.

## Microsimulación

### Descripción del estudio

Se buscó estimar la variación en la distribución del ingreso generada por la aplicación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) para distintas poblaciones. Para esto, en primer lugar se calcularon índices de distribución del ingreso para los diferentes universos sobre la EAHU en el segundo trimestre de 2013 y luego, mediante la técnica mencionada, se aumentó el ingreso de aquellos identificados como potenciales sujetos de derecho de PROG.R.ES.AR en \$600. Finalmente, se volvieron a calcular los mismos indicadores para la base modificada.

Las diferentes poblaciones consideradas fueron:

- Familias con niños: hogares con al menos un integrante menor a 18 años.
- Familias sin niños: hogares sin ningún integrante menor a 18 años.
- Familias con jóvenes: hogares con integrantes mayores de 17 años y menores de 25.
- Total poblacional: la suma de todos los hogares registrados por la EAHU utilizada. También puede definirse como la suma entre el subuniverso de las familias con niños y de las familias sin niños<sup>18</sup>.

Los resultados también fueron diferenciados por regiones:

---

<sup>18</sup> Nótese que la población de familias con jóvenes está distribuida entre estos dos subuniversos, y por lo tanto la población total no es el resultado de la suma de estos tres desagregados.

- Gran Buenos Aires (GBA),
- Noroeste Argentino (NOA)
- Noreste Argentino (NEA)
- Cuyo
- Patagonia
- Región Pampeana.

En cuanto a los indicadores de desigualdad, se eligieron, en base a Haughton y Khandker (2009): el Coeficiente de Gini y el Índice de Atkinson, utilizando para este último ponderadores  $\alpha=0,5$  y  $\alpha=1,5$ . Una definición de los mismos, así como de otros indicadores de desigualdad, puede encontrarse en Panigo et al (2014).

La variable analizada es el ipcf (ingreso per cápita familiar). La elección de las medias de ingreso utilizadas en la confección de la base de datos utilizada –ingreso total del hogar (ITF), ingreso per cápita familiar (IPCF) e ingreso por adulto equivalente (IAD\_EQ)- además de la metodología de medición antes y después de aplicada la política cuyo impacto quiere analizarse (PROG.R.ES. AR.) estuvo guiada por lo propuesto en Feres y Mancero (2001).

Lo que aquí mostramos entonces es el índice de variación de dichos estimadores, antes y después de aplicada la política. Siendo que los ingresos sobre los cuales se realiza el estudio pueden haber variado desde entonces, cabe destacarse que todos los resultados obtenidos son preliminares. De la misma manera, los mismos deben ser interpretados como impactos “de primera vuelta” de la política aplicada; estos se verán modificados, por un lado, por los efectos resultantes de dicha modificación de los ingresos (como por ejemplo las decisiones de consumo y ahorro de los sujetos de derecho) que generarán efectos distributivos de “segunda vuelta”; y por otro, por la diversidad de políticas y shocks macroeconómicos de distintos orígenes que se sucedan desde esta aplicación inicial del programa hasta que el mismo alcance la cobertura total de sus potenciales titulares.

Cuadro 2. Descripción del estudio realizado.

Estudio	Microsimulación
Base de datos	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
Variable ingreso	Ingreso per cápita familiar
Indicadores	Gini; Atkinson

Poblaciones	Total poblacional; Familias sin niños; Familias sin niños; Familias con Jóvenes
Regiones	Total País; GBA; NEA; NOA; Cuyo; Pampeana; Patagonia

Fuente: elaboración propia.

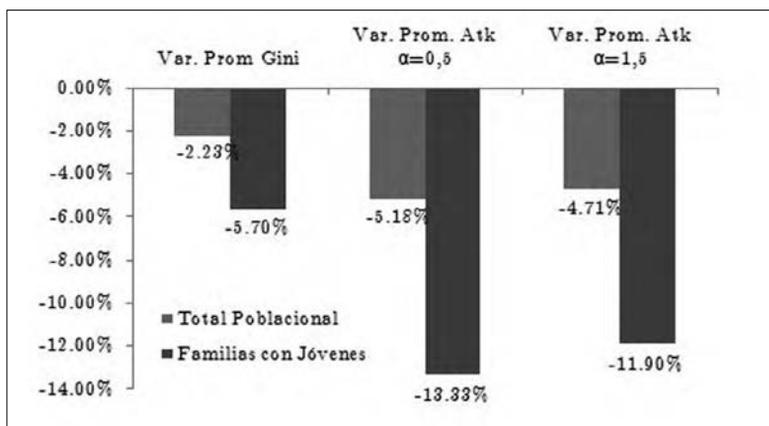
## Resultados Empíricos

### Consideraciones Generales

Pasamos ahora a dar algunas conclusiones del estudio realizado para las distintas variables utilizadas en el mismo: indicadores de desigualdad, poblaciones objetivo y regiones.

-Sobre indicadores: para todas las poblaciones, la variación de la desigualdad medida por Atkinson es aproximadamente 2,5 veces mayor que la misma medida por Gini. Esto tiene su explicación en las características de dichos indicadores: el primero pondera más fuertemente aquellas modificaciones de ingresos de los sectores más vulnerables, mientras que el segundo lo hace con los individuos que están en torno a la moda de la distribución. Al apuntar el PROG.R.ES.AR a los hogares más vulnerables, es esperable (y deseable) que la variación de los indicadores de Atkinson sea mayor a aquella del Gini.

Gráfico 4. Reducción promedio de la desigualdad en el total poblacional y las familias con jóvenes, diferenciada por indicador de desigualdad.

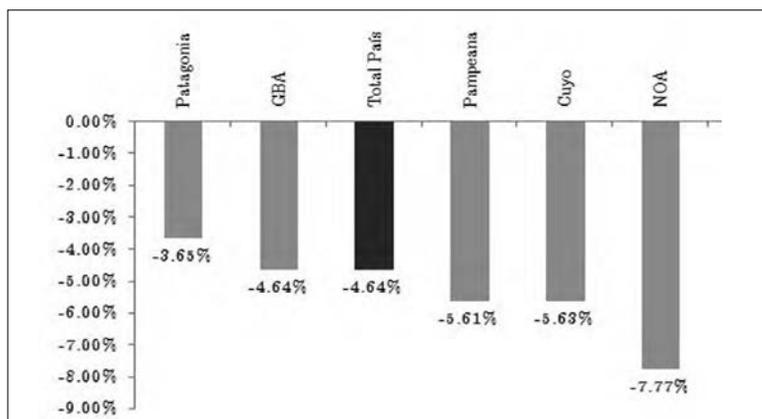


Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

En relación a las diferencias en las variaciones de índices de Atkinson con diferentes grados de sensibilidad (0,5 y 1,5), no se observa una tendencia clara a favor de aquel que pondera más fuertemente las transferencias hacia los sectores de menores ingresos. Las mismas presentan heterogeneidad y por lo tanto son analizados en la presentación de resultados por regiones.

- Sobre regiones: las regiones que muestran mayores reducciones en el promedio de los indicadores son el NOA y el NEA, para todos los universos considerados. En la primera zona las mismas son de 5,44% para el total poblacional y 13,28% para los jóvenes, mientras que en la segunda son de 5,41% y 13,62% respectivamente. En un segundo escalón se encuentran Cuyo y el área pampeana, mientras que los menores efectos se reportan en el Gran Buenos Aires y la Patagonia.

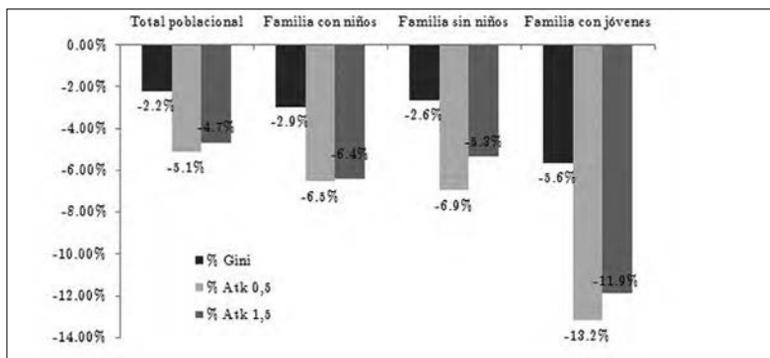
Gráfico 5. Reducción promedio de los indicadores de desigualdad para el total poblacional, diferenciados por región.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU

-Sobre poblaciones: el impacto más fuerte de la mejora distributiva es en las familias con jóvenes. Para todas las regiones y el total del país la tendencia es que la reducción de la desigualdad en este subuniverso es entre 2,5 y 3 veces mayor que en los otros tres subuniversos; mientras la reducción promedio de los distintos indicadores para dichas familias es de 10,25%, la caída promedio para el total poblacional es del 4%.

Gráfico 6. Reducción promedio (entre los resultados de total país y distintas regiones) de la desigualdad diferenciada por población y por indicador de desigualdad.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Las diferencias en el impacto entre los restantes subuniversos (familias con niños y sin niños) y el total poblacional presentan heterogeneidad tanto entre indicadores como entre regiones, pero en términos generales podemos decir que no son particularmente significativas. Considerando esto último, los resultados ubican a las familias con niños como el segundo subuniverso con mejores resultados, a las familias sin niños como el tercero, y al total de la población como cuarto y último.

Tabla 1. Reducción promedio (entre los resultados de los distintos indicadores) de la desigualdad por población objetivo y por región.

	Patagonia	GBA	Total País	Pampeana	Cuyo	NOA	NEA
Total poblacional	-2.42%	-3.27%	-3.78%	-3.78%	-3.92%	-5.44%	-5.41%
Familias con niños	-2.62%	-4.25%	-4.59%	-4.76%	-4.31%	-6.13%	-5.75%
Familias sin niños	-2.88%	-2.29%	-3.59%	-3.54%	-5.13%	-6.24%	-7.46%
Familias con jóvenes	-6.68%	-8.76%	-9.89%	-10.38%	-9.14%	-13.28%	-13.62%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Se concluye entonces, en primer lugar, que la focalización de la política es exitosa, al generar una mejora de la distribución del ingreso sustancialmente superior para las familias e individuos definidos como objetivos en el diseño de la misma. Pero en segundo lugar, también se observa que el programa tiene un impacto mayor al promedio en las familias con niños; esto implica que el PROG.R.ES.AR no solo extiende derechos y mejora las condiciones de vida de los jóvenes sino que también lo hace para las niñas y niños habitantes del país. De esta forma, puede entenderse que hay un efecto multiplicador en el impacto combinado de las políticas sociales orientadas a la niñez y la juventud.

### *Total país*

Las estimaciones realizadas para el total del país muestran que el PROG.R.ES.AR reduciría la desigualdad en el total de la población en cerca del 2% si es medida por índice de Gini, y en más de 4,5% utilizando índices de Atkinson de  $\alpha=0,5$  o  $\alpha=1,5$ . Para las familias con jóvenes, hogares objetivos del programa, el impacto supera el 5% para Gini y llega al 12,46% medida por Atkinson ( $\alpha=0,5$ ).

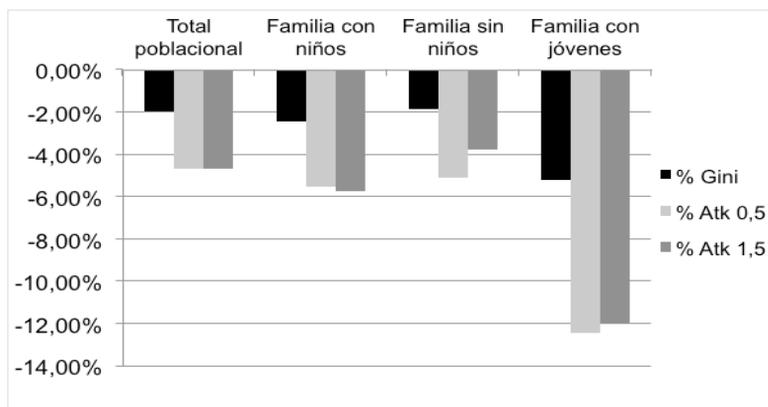
Tabla 2. Reducción de la desigualdad en el Total País diferenciada por población y por indicador.

	% Gini	% Atk 0,5	% Atk 1,5
Total poblacional	-1.95%	-4.71%	-4.67%
Familias con niños	-2.45%	-5.56%	-5.76%
Familias sin niños	-1.86%	-5.12%	-3.80%
Familias con jóvenes	-5.22%	-12.46%	-11.99%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Se observa también que el efecto positivo sobre la desigualdad afecta a las familias con niños en mayor medida que al total poblacional para cualquier indicador utilizado. El resultado sobre las familias sin niños es más heterogéneo comparado con los restantes subuniversos y para los distintos estimadores, pero también es significativo.

Gráfico 7. Reducción de la desigualdad en el Total País diferenciada por población y por indicador.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Por último, es importante resaltar lo mencionado en las consideraciones generales: el impacto distributivo del programa para distintas áreas geográficas es muy diverso, alcanzando en algunas de ellas números ostensiblemente superiores a los registrados para el total del país. Esta razón hace que el análisis desagregado por regiones sea fundamental para observar cabalmente los efectos distributivos del PROG.R.ES.AR.

### *Gran Buenos Aires (GBA)*

Los resultados para GBA muestran menores reducciones en la desigualdad en comparación a la media del país, y sólo son superiores a aquellas de la Patagonia. Para el total poblacional, dicha disminución es del 1,57% en el índice Gini; 4,17% en un Atkinson de  $\alpha=0,5$ , y 4,07% en un Atkinson de  $\alpha=1,5$ . Esta es la única zona en la cual la reducción de la desigualdad en el total poblacional es superior a la de las familias sin niños para todos los índices considerados.

Tabla 3. Reducción promedio de la desigualdad en el GBA diferenciada por población y por indicador.

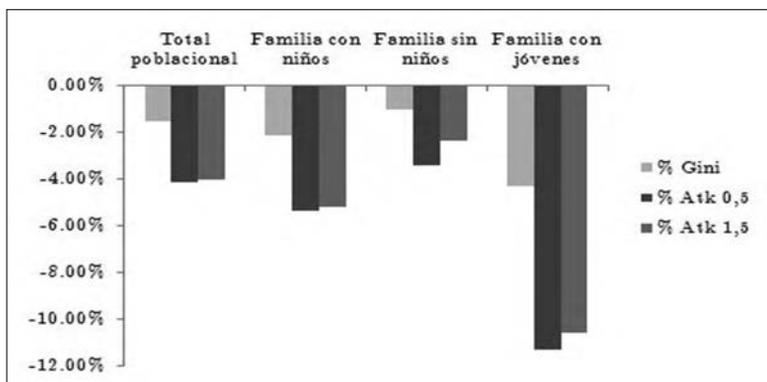
	% Gini	% Atk 0,5	% Atk 1,5
Total poblacional	-1.57%	-4.17%	-4.07%

Familias con niños	-2.15%	-5.37%	-5.22%
Familias sin niños	-1.05%	-3.43%	-2.38%
Familias con jóvenes	-4.32%	-11.33%	-10.63%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Para las familias con jóvenes, población objetivo del PROG.R.ES.AR, la reducción en los índices llega a 4,32% en el índice de Gini; 11,33% en un Atkinson de  $\alpha=0,5$ , y 10,63% en un Atkinson de  $\alpha=1,5$ . Las variaciones para las familias con niños son ligeramente mejores en términos relativos, llegando a ser cerca de la mitad de aquellas de las familias con jóvenes, una proporción superior a la que alcanzan en otras regiones y en el total del país.

Gráfico 8. Reducción promedio de la desigualdad en el GBA diferenciada por población y por indicador.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Considerando tanto la elevada densidad de población de la región en relación al total del país, como también el hecho de que la misma concentra cerca de la mitad de los titulares de derecho del programa, se deduce que el efecto distributivo en esta zona tendrá una incidencia particularmente alta para el resultado en el total del país.

### ***Noroeste Argentino (NOA)***

Esta zona, junto con el NEA, son las que muestran mejores efectos dis-

tributivos de la política. En el NOA la reducción de la desigualdad en el total poblacional medida por índice de Gini es aproximadamente el doble que en GBA: 3,07%. Medida por Atkinson, es de 6,63% con un  $\alpha=0,5$  y de 6,60% con  $\alpha=1,5$ , siendo la única zona en la que ambos indicadores tienen una variación superior al 6%.

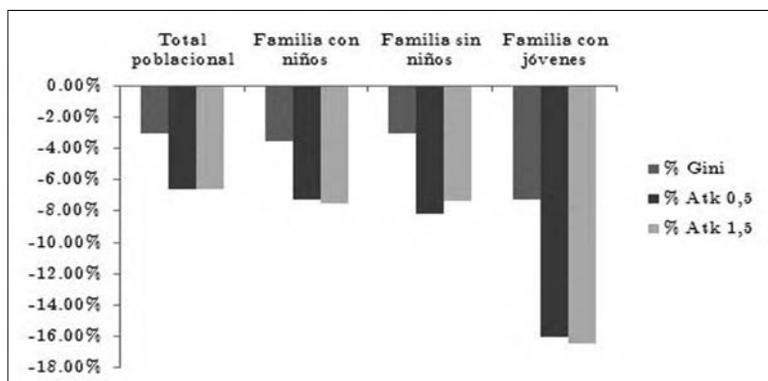
Tabla 4. Reducción promedio de la desigualdad en el NOA diferenciada por población y por indicador.

	% Gini	% Atk 0,5	% Atk 1,5
Total poblacional	-3.07%	-6.63%	-6.60%
Familias con niños	-3.55%	-7.27%	-7.56%
Familias sin niños	-3.11%	-8.21%	-7.41%
Familias con jóvenes	-7.27%	-16.05%	-16.53%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

El área presenta los mejores resultados de desigualdad en todas las poblaciones medidas por Atkinson con  $\alpha=1,5$ , siendo la reducción del mismo de 6,6% para el total poblacional y del 16,53% en las familias con jóvenes.

Gráfico 9. Reducción promedio de la desigualdad en el NOA diferenciada por población y por indicador.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Algo similar sucede con la reducción del índice de Gini, siendo esta zona la que presenta mayores variaciones para todas las poblaciones exceptuando la de familias sin niños (ver Resultados para NEA). Las disminuciones del mismo son de 3,55% para las familias con niños, 3,11% para las familias sin niños, y 7,27% para las familias con jóvenes. En este último universo el cambio en el Atkinson con  $\alpha=0,5$  también es muy significativo (16,05%).

### ***Noreste Argentino (NEA)***

El NEA muestra los mejores índices de reducción del Gini y del Atkinson con  $\alpha=0,5$  para la población total: 3,34% para el primero y 7,25% para el segundo. La zona presenta también las mayores disminuciones de desigualdad para el universo de familias sin niños medidas por Gini (caída del 4,08%) y por Atkinson de  $\alpha=0,5$  (11,14%). En el Atkinson de  $\alpha=1,5$  la reducción también es muy significativa: 7,17%, solo superada levemente por el NOA.

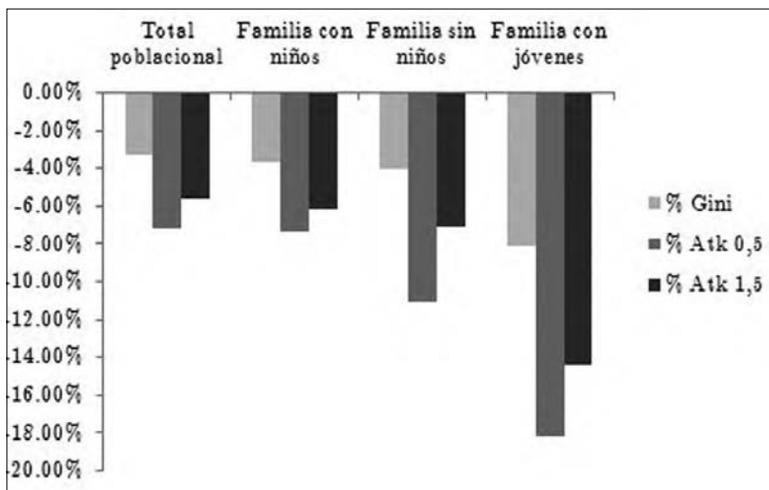
Tabla 5. Reducción promedio de la desigualdad en el NEA diferenciada por población y por indicador.

	% Gini	% Atk 0,5	% Atk 1,5
Total poblacional	-3.34%	-7.25%	-5.62%
Familias con niños	-3.70%	-7.38%	-6.16%
Familias sin niños	-4.08%	-11.14%	-7.17%
Familias con jóvenes	-8.16%	-18.22%	-14.49%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Esta zona además muestra las mayores caídas en los índices de Gini y Atkinson de  $\alpha=0,5$  para las familias con jóvenes (población particularmente significativa por ser objetivo directo del PROG.R.ES.AR.): para el primero la disminución es del 8,16%, mientras que para el segundo es de 18,22%. Esta última es la reducción más importante para todas las regiones, universos e indicadores aquí considerados.

Gráfico 10. Reducción promedio de la desigualdad en el NEA diferenciada por población y por indicador.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

### Cuyo

En esta zona, al igual que en el Área Pampeana, las disminuciones son un punto intermedio entre los resultados más considerables (NOA y NEA) y los más reducidos (CABA y Patagonia).

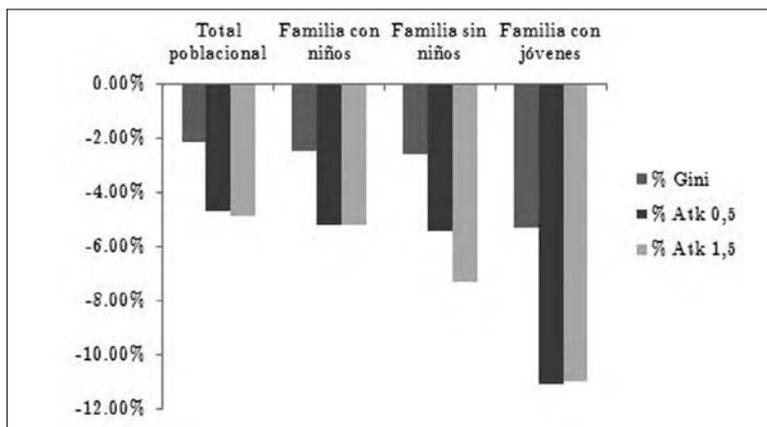
Tabla 6. Reducción promedio de la desigualdad en el Cuyo diferenciada por población y por indicador.

		% Gini	% Atk 0,5	% Atk 1,5
Total poblacional	-2.16%	-4.71%	-4.90%	
Familia con niños	-2.48%	-5.22%	-5.21%	
Familia sin niños	-2.63%	-5.46%	-7.31%	
Familias con jóvenes	-5.32%	-11.12%	-10.99%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Para las tres primeras poblaciones, las reducciones del índice de Gini rondan el 2%, las del Atkinson con  $\alpha=0,5$  el 5%, y para el de  $\alpha=1,5$  hay una mayor heterogeneidad entre el 4,76% para población total, 5,18% para familias con niños, y 6,79% para familias sin niños. La excepción es obviamente el universo de las familias con jóvenes, entre las cuales los índices se reducen en una magnitud mucho mayor: 5,30% para el índice de Gini, 11,07% para el Atkinson de  $\alpha=0,5$ , y 10,92% para el Atkinson de  $\alpha=1,5$ .

Gráfico 11. Reducción promedio de la desigualdad en el Cuyo diferenciada por población y por escala.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

### Zona Pampeana

Los resultados de esta región evidencian una divergencia más significativa que las otras en lo que refiere a la reducción de la desigualdad en las familias con jóvenes y el resto de los universos.

Tabla 7. Reducción promedio de la desigualdad en Zona Pampeana diferenciada por población y por indicador.

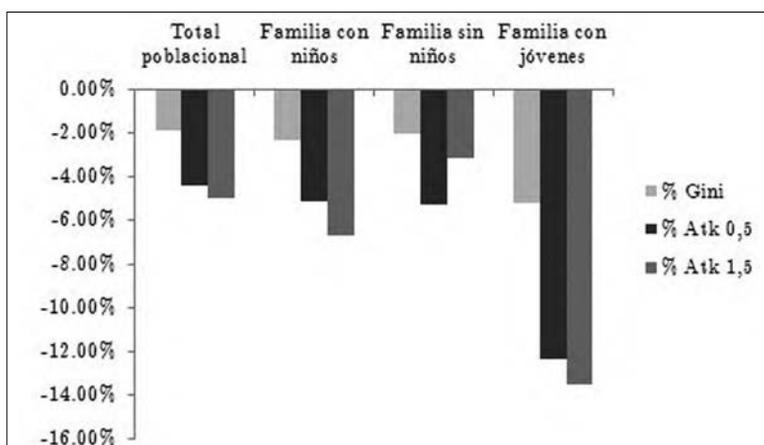
	% Gini	% Atk 0,5	% Atk 1,5
Total poblacional	-1.89%	-4.41%	-5.02%
Familia con niños	-2.34%	-5.20%	-6.74%

Familia sin niños	-2.10%	-5.32%	-3.20%
Familia con jóvenes	-5.23%	-12.36%	-13.54%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

Mientras que la zona presenta disminuciones menos significativas que Cuyo en todas las variaciones del Gini y en las de ambos Atkinson para la población total y familias con y sin hijos, presenta reducciones mayores en las familias con jóvenes para los Atkinson de  $\alpha=0,5$  (11,45%) y  $\alpha=1,5$  (12,75%). Esta última variación es particularmente alta: representa casi el triple de la reducción del mismo índice en la población total (4,58%), el doble que la del mismo en las familias con niños (6,34%) y casi 4,5 veces la de las familias sin niños (2,90%).

Gráfico 12. Reducción promedio de la desigualdad en Zona Pampeana diferenciada por población y por escala.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

### Patagonia

La zona patagónica muestra en general los peores resultados, siendo particularmente baja la reducción del índice de Atkinson con  $\alpha=1,5$ . La misma es levemente superior al 2% para el total poblacional, las familias sin niños y con niños

(2,05%, 2,22% y 2,30% respectivamente), y es del 5,25% para las familias con jóvenes; esto es, menos de la mitad que la reducción registrada para este grupo poblacional en el GBA (10,65%), la menor baja analizada hasta el momento.

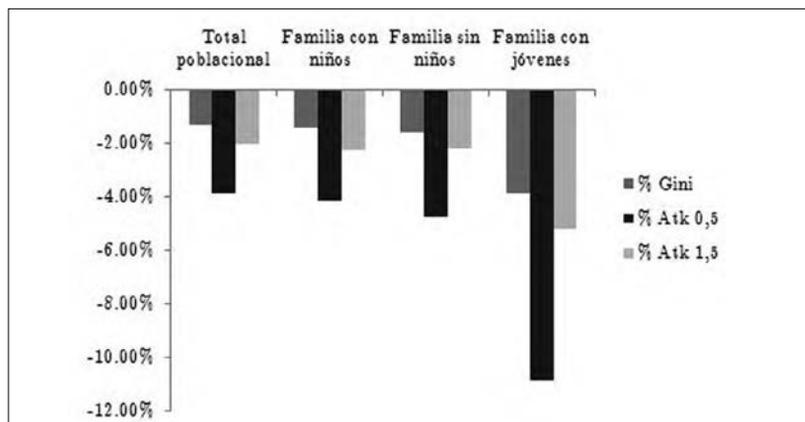
Tabla 8. Reducción promedio de la desigualdad en la Patagonia diferenciada por población y por indicador.

	% Gini	% Atk 0,5	% Atk 1,5
Total poblacional	-1.33%	-3.88%	-2.05%
Familias con niños	-1.42%	-4.15%	-2.30%
Familias sin niños	-1.62%	-4.80%	-2.22%
Familias con jóvenes	-3.89%	-10.91%	-5.25%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

La variación en el Atkinson de  $\alpha=0,5$  es más similar a las de zonas como la pampeana, aunque sigue siendo menor al resto de las regiones. Las variaciones del índice de Gini también son muy reducidas, siendo solo la disminución para las familias sin niños en la GBA menor que aquellas de la Patagonia.

Gráfico 13. Reducción promedio de la desigualdad en la Patagonia diferenciada por población y por escala.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

## **Estimación del efecto de la no inscripción al PROG.R.ES.AR. por parte de titulares de derecho (Método Bootstrapping)**

Como ya presentamos en el apartado 4.3 Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, los inscriptos totales en el programa sumaban, a marzo de 2015, 569.604 jóvenes<sup>19</sup>. Sin embargo, es clara la existencia de un problema de no inscripción para gran parte de la población objetivo del programa. Este inconveniente puede estar originado en varias cuestiones: falta de información sobre el programa o pleno desconocimiento de la existencia del mismo, falta de acceso, incapacidad de cumplir con alguna de las condiciones establecidas, o hasta la decisión consciente de no cobrarlo por no estar interesado en continuar en el sistema educativo, entre otros.

Más allá de cuál sea la incidencia específica de estos factores en la no inscripción de los jóvenes objetivo al PROG.R.ES.AR, este hecho pone en tela de juicio los resultados obtenidos en este trabajo, ya que los mismos están referidos a la reducción de la desigualdad que el programa generaría si fuese percibido por todos los titulares de derecho. Sin olvidar que la situación deseable es la inclusión del total o de una porción mayor de este universo, es relevante estimar el impacto actual de la política sobre la desigualdad, para lo cual es necesario considerar solo aquella parte de la población objetivo que se inscribe efectivamente<sup>20</sup>.

Para aproximarnos al efecto de esta subinscripción en los resultados de reducción de desigualdad presentados, se calculó el ratio de los individuos que efectivamente se inscriben en relación a los titulares potenciales. En pos de evitar el sesgo que generaría tomar una muestra (aun siendo esta aleatoria), de la población objetivo, se realizó un ejercicio de bootstrapping. Este último es un método de muestreo que al tomar varias muestras de la población objetivo y exponer los resultados promedio reduce el desvío del estudio. Para el mismo se utiliza como supuesto que la población rural y la urbana se distribuyen de igual manera.

Es evidente que los resultados de este estudio serán considerablemente menores a los expuestos anteriormente. Por lo tanto, lo que estas estimaciones están mostrando no es la potencialidad del PROG.R.ES.AR, sino una aproximación a su impacto real en el año 2014. La diferencia entre ambos resultados reflejarán

<sup>19</sup> Datos ofrecidos por la Presidencia de la Nación

<sup>20</sup> A la sobrestimación de la reducción de desigualdad que genera esta no-inscripción se le suma aquella causada por la subdeclaración de ingresos, problema descrito en el apartado 5.1

gran parte la necesidad de garantizar el acceso para aquellos jóvenes titulares de derecho al programa que en la actualidad no son parte del mismo. En esta instancia se estimará la variación de la desigualdad por quintiles de ingreso.

Los resultados de la estimación muestran que la diferencia de ingresos entre el decil más rico y el más pobre se reduce en un 2,36% gracias al efecto del programa, considerando solo los inscriptos reales del mismo. Dentro del subuniverso de las familias con jóvenes, la desigualdad se reduce en un 8,33%, evidenciando que el impacto de la política es muy significativo.

Tabla 9. Reducción de la desigualdad medida por deciles luego de la aplicación del PROG.R.ES.AR. sobre los inscriptos.

	Var. D10/D1	Desvío Estándar	Varianza
Población Total	-2.36%	0.00235	5.517E-06
Familias con Jóvenes	-8.33%	0.00857	7.344E-05

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EAHU.

## Estudio Microeconómico (PROBIT)

### Descripción del estudio

El modelo de probabilidades no lineales (Probit) es un tipo de regresión en la cual se busca explicar la probabilidad que tiene una observación de cumplir una determinada característica o uno o más atributos adicionales. La variable a explicar debe ser de naturaleza binaria o dummy.

El objetivo del estudio es identificar si el cobro del PROG.R.ES.AR incide significativa y positivamente en la pertenencia al sistema educativo superior y secundario.

En nuestro estudio, la variable dependiente será asistencia a la universidad para el primer modelo, y asistencia al secundario para el segundo. Dentro de las variables explicativas estará el cobro del PROG.R.ES.AR, junto con otras significativas para la concurrencia a estas instituciones, referidas a cuestiones como la región en la que habita el individuo en cuestión, las características de su grupo familiar y su vivienda, sus ingresos, entre otras.

Para encontrar las variables explicativas adecuadas, se plantearon distintos modelos econométricos y a través de un método de iteración realizado a través del software econométrico y estadístico GSREMATA, se definieron las variables a incorporar.

La base de datos utilizada fue en este caso la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al cuarto trimestre de 2014. Las características e implicancias de estas encuestas (pertinentes a este estudio) están explicitadas en el punto 5.1.

Definimos a continuación las nuevas variables generadas para el estudio, resaltadas en negrita. Aquellas tomadas de la EPH, utilizadas para la construcción de nuestras variables, son destacadas en cursiva, y es luego indicado entre paréntesis el código de la misma.

1. Se generó la variable (**cobra**) en función de la variable *monto por subsidio o ayuda social (en dinero) percibido este mes* (v5\_m). El individuo queda incluido en el subgrupo (**cobra**) si su (v5\_m) es igual a 480, 500 o 600 pesos.
2. Se creó la variable (**cobraycalif**) relacionada a las variables (**cobra**) y (**calif\_total**)<sup>21</sup>. Se define que los individuos que cumplan estas dos últimas, quedan incluidos en (**cobraycalif**).
3. Se construyó una variable indicativa de la **concurancia a la universidad (Universidad)** y otra indicativa de la **concurancia a la secundaria (Secundario)**, ambas en base a las variables nivel educativo (NIVEL\_ED) y *asistencia a un establecimiento educativo* (CH10), para identificar a los individuos concurrentes a cualquiera de las dos instituciones.
4. Se creó la variable (**vivegba**) en base a *región* (REGION) para reconocer a aquellos habitantes del Gran Buenos Aires.
5. Se generó la dummy (**soltero**) en base a *estado civil* (CH07).
6. Se creó la variable (**edu\_priv**) referida a la asistencia actual o pasada a instituciones educativas de carácter privado, en base a *tipo de establecimiento educativo asistido* (CH11).
7. Se construyó la variable (**viveprov**) en base a *lugar de residencia hace 5 años* (CH16) para identificar a quienes cambiaron su provincia de residencia en el período mencionado.
8. Se generó la dummy (**baño**) en base a *tenencia de baño o letrina* (IV8).
9. Se creó la variable (**hacinamiento**) en base al *código para distinguir vivienda* (CODUSU), *código de hogar* (nro\_hogar) y *cantidad de am-*

---

<sup>21</sup> Esta variable es la misma definida para la microsimulación (ver punto 6)

bientes (iv2). Calculando con estos datos la cantidad de personas por ambiente en el hogar, y entendiendo que un número mayor a 3 implica condiciones de hacinamiento, se reconocieron a aquellas personas que viven en esta situación.

10. Se construyó la variable (**jefemujer**) en base a *relación de parentesco* (CH03) y (**mujer**).
11. Se creó la variable (**trabajanoche**) en base a *turno habitual de trabajo* (PP07J).
12. Se generó la variable (**trabajanniños**) en base a *niñas y niños menores de 10 años que trabajan* (V19\_A) y *niñas y niños menores de 10 años que piden* (V19\_B) para identificar hogares en que habiten niños que realicen una o ambas de estas tareas.

Se diseñó el modelo Probit para explicar la asistencia a la Universidad utilizando como variables de control: (**cobraycalif**), (**mujer**), (**buen\_clima\_educ**)22, (**soltero**), (**edu\_priv**), (**hog\_niños**), (**baño**), (**hacinamiento**), (**ipcf**), (**vivegba**), (**jefemujer**), (**trabajadenoche**), (**trabajanniños**) y (**viveprov**). Se diseñó el mismo modelo para explicar la asistencia a la secundaria.

Posteriormente se aplicó el software GSREG (Gluzmann y Panigo, 2013) para **encontrar la combinación de variables de mayor poder explicativo, determinado** por el índice r2. A continuación describimos las ecuaciones de los modelos en cuestión.

Modelos Probit para explicar concurrencia a la universidad y a secundaria:

$$Y = X1 * \alpha + X2 * \beta + X3 * \gamma + X4 * \delta + X5 * \epsilon + X6 * \mu + X7 * \eta + X8 * \theta + X9 * \lambda + X10 * \pi + X11 * \rho + X12 * \omega + X14 * \psi$$

$$Z = X1 * \alpha + X2 * \beta + X3 * \gamma + X4 * \delta + X5 * \epsilon + X6 * \mu + X7 * \eta + X8 * \theta + X9 * \lambda + X10 * \pi + X11 * \rho + X12 * \omega + X13 * \phi + X14 * \psi$$

Y = asistencia a la universidad.

Z = asistencia a la educación secundaria.

X1 = cobro y calificación para el PROG.R.ES.AR.

X2 = es mujer.

X3 = buen clima educativo.

X4 = estado civil soltero.

X5 = asiste o asistió a instituciones educativas de carácter privado.

X6 = hogares con niños (menores de 18 años).

X7 = hogares con baño.

<sup>22</sup> Esta variable es idéntica a Clima Educativo, definida en la base de datos de la microsimulación.

X8 = hogares en condiciones de hacinamiento.

X9 = ingreso per cápita familiar (ipcf).

X10 = vive en el Gran Buenos Aires.

X11 = la jefa del hogar es mujer.

X12 = trabaja de noche.

X13 = las niñas y niños de 10 años del hogar piden y/o trabajan.

X14 = cambió su provincia de residencia en los últimos 5 años.

$\alpha; \beta; \gamma; \delta; \epsilon; \mu; \eta; \theta; \lambda; \pi; \rho; \omega; \phi$  = ponderadores determinados por el modelo.

Con los resultados de los respectivos modelos Probit de mayor poder explicativo, se utilizó la función mfx para calcular las probabilidades marginales y los desvíos estándar de cada variable utilizada.

Los resultados de ambos modelos se presentan a continuación en el siguiente apartado.

Cuadro 3. Descripción del estudio realizado (PROBIT).

Estudio	Modelo econométrico de probabilidades no lineal
Software	Stata/SE 13.0 para Windows
Base de datos	Encuesta Permanente de Hogares 4to Trimestre 2014
VARIABLES a explicar	Concurrencia a la Universidad; Concurrencia al secundario
VARIABLES explicativas	Cobro del PROG.R.ES.AR; Sexo; Estado civil; Clima Educativo; Asistencia a la Educación Privada; Niños en el Hogar; Hacinamiento; Ingreso per Cápita Familiar; Residencia en el Gran Buenos Aires; Jefe de Familiar Mujer; Trabaja de Noche; Trabajan Niños en el Hogar; Cambio de Residencia.

Fuente: elaboración propia

## Resultados empíricos

Las observaciones identificadas por (cobraycalif) (es decir, aquellos que cumplen todos los requisitos necesarios para estar incluidos en el programa, y que además cobran los ingresos determinados para ser reconocidos por la variable “cobra”) suman 59.035.<sup>23</sup> Sobre esta cantidad de observaciones se realizaron los Probit.

Los resultados obtenidos son definidos estadísticamente como “márgenes predictivos” (predictivemargins) ya que los valores de las variables del mode-

<sup>23</sup> Valor no afectado por [w=pondera].

lo utilizado no fueron fijadas de antemano. Son además “efectos marginales” (marginal effects) ya que se observa la diferencia entre los márgenes (estos últimos resultan de los efectos generados por los cambios en los valores de las variables independientes).

Tabla 10. Resultados de efectos marginales para el modelo Probit de Universidad.

Variable	dy/dx	Desvío Estándar	Z	P> Z
Cobraycalif	0.09945	0.03008	3.31	0.001
Mujer	0.0188325	0.00135	13.98	0.000
buen_clima_educ	0.0409249	0.00131	31.26	0.000
Soltero	0.06072	0.00169	35.98	0.000
edu_priv	0.0637568	0.00443	14.41	0.000
hog_niños	-0.0907186	0.00279	-32.75	0.000
Baño	0.0274444	0.00408	6.73	0.000
hacinamiento	-0.0221539	0.00163	-12.01	0.000
lpcf	-0.000002	0.000	-8.06	0.000
Vivegba	-0.0030318	0.00163	-1.87	0.062
Jefemujer	-0.0169116	0.00149	-11.32	0.000
Trabajadenoche	0.030819	0.01182	2.61	0.009
Viveprov	0.0535806	0.00923	5.69	0.000

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH.

La primera columna del tabla 10 refleja que el cobro del PROG.R.ES.AR favorece la incorporación a la educación universitaria casi en un 10%<sup>24</sup>, siendo así la variable que mejor incide para la pertenencia a la universidad (aunque también presenta un desvío mayor a las demás variables). Tal resultado indica que el impacto del PROG.R.ES.AR es aún más significativo en lo referente a la posibilidad de ingresar a la escolaridad superior por parte de sectores excluidos, que en sus efectos sobre la distribución del ingreso, aún dentro de su propio grupo etario (familias con jóvenes). De esta forma, se pone en evidencia que el

<sup>24</sup> Como se explicó anteriormente, esto es la diferencia entre los márgenes de cobrar y no cobrar el programa. Lo mismo se replica para las variables restantes.

gran mérito del PROG.R.ES.AR no es solamente reducir la desigualdad, sino fundamentalmente permitir un salto en la escolaridad de los jóvenes de menores ingresos que además de reducir el desempleo juvenil permita incrementar el empleo de calidad y potenciar de esta forma el desarrollo económico.

Otras de las variables que registran mayor impacto son (**edu\_priv**) con 6,37%, (**soltero**) con 6,07%, (**viveprov**) con 5,36% y (**buen\_clima\_educ**), con el 4,09% respectivamente.

La incidencia positiva de (**edu\_priv**) puede explicarse por distintas razones: la concurrencia a la educación privada implica en general una mayor capacidad adquisitiva por parte del grupo familiar, que puede permitirle al joven postergar su ingreso al mercado laboral; además de evidenciar la relevancia que dicho grupo le da a la escolaridad del joven, destinando parte de sus ingresos para el pago de la misma. Esto habla también de una mayor capacidad de estos estudiantes (provenientes de escuelas privadas) para ingresar y permanecer en la universidad, estando mejor capacitados desde el punto de vista académico que sus pares de las escuelas públicas.

Se presenta entonces como desafío mejorar la calidad de la enseñanza pública, fundamentalmente secundaria, para que la misma no sea un factor limitante en lo que refiere al acceso a la educación superior. Esto se vuelve particularmente relevante siendo que, al ser los sectores más pudientes aquellos capaces de concurrir a la escuela privada, este tipo de traba genera la exclusión de aquellos jóvenes de menores ingresos, los cuales verán sus capacidades reducidas en relación a los que efectivamente ingresen a la universidad; proceso que tiene como resultado una reproducción e incentivación de la desigualdad.

El efecto de (**soltero**), de la misma forma que el fuerte impacto negativo de (**hog\_niños**) (9,07%) puede relacionarse fundamentalmente con el hecho de que **aquellos/as adolescentes pertenecientes ahogares con presencia de niñas y niños** tienen mucho más condicionada la posibilidad de asistir a la educación superior debido a la necesidad de ingreso que exige el mantenimiento de una familia. Al no estar capacitados para conseguir un empleo de calidad, esta necesidad se suple (en la medida de lo posible) con ocupaciones de alta carga horaria, lo cual pone más trabas al ingreso a la educación superior.

(**viveprov**) fue una variable generada para identificar la significatividad de aquellos jóvenes que se trasladaron de su provincia, entendiéndose que la asistencia a una institución de la educación superior puede ser uno de los principales motivadores de esta decisión. Siendo que la capacidad para trasladarse y cambiar de residencia implica un nivel adquisitivo considerable, este aspecto también se vuelve un causante de desigualdad en el acceso a la universidad.

En lo que refiere al (**buen\_clima\_educ**), se hace evidente el efecto multiplicador que tiene la escolaridad para el núcleo familiar, beneficiando no solo a los padres en el objetivo de conseguir mejores trabajos y con ello mejores ingresos, sino también incentivando la escolaridad de sus hijos. Esto a su vez se traduce en mejores ingresos para ellos y la generación de nuevos hogares con buen clima educativo en el futuro. En una perspectiva más amplia, un salto en la escolaridad generacional de una sociedad posibilita la generación de mayor valor agregado por parte de la misma, lo que implica tanto crecimiento como desarrollo económico. Por estas razones es también fundamental mantener políticas de asistencia social y empleo que permitan a los padres continuar o acceder a la escolaridad.

Otra variable de incidencia positiva (1,88%), aunque de menor magnitud que las anteriores, es (**mujer**). Este dato es alentador desde una perspectiva de género, ya que la asistencia a la universidad por parte de las mujeres es un elemento clave en la capacidad de las mismas de acumular capital humano (siendo que la carencia del mismo suele ser un factor determinante para la desigualdad de ingreso entre géneros).

Por último, mencionamos que (**hacinamiento**) tiene un impacto negativo en las posibilidades de acceder a la universidad.

Tabla 11. Resultados de efectos marginales para el modelo Probit de Secundaria.

Variable	dy/dx	Desvío Estándar	Z	P> Z
Cobraycalif	0.0404973	0.01853	2.19	0.029
Mujer	0.0026888	0.00139	1.93	0.053
buen_clima_educ	0.0143122	0.00145	9.85	0.000
Soltero	0.1246814	0.00239	52.10	0.000
edu_priv	0.0407546	0.00362	11.25	0.000
hog_niños	0.0533054	0.00178	29.94	0.000
Baño	-0.0028997	0.01379	-0.21	0.833
hacinamiento	-0.0098359	0.00209	-4.70	0.000
lpcf	-0.000002	0.000	-8.36	0.000
Vivegba	0.0005253	0.00185	0.28	0.776
Jefemujer	-0.0332349	0.00194	-17.15	0.000
trabajadenoche	-0.0255476	0.00574	-4.45	0.000
trabajanniños	-0.0169087	0.01872	-0.90	0.366
Viveprov	-0.0029601	0.00597	-0.5	0.620

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH.

Para el modelo de educación secundaria, la incidencia de (cobraycalif) no es tan fuerte: pasa del 10% verificado en el primer modelo al 4%. Esto es esperable considerando que la educación secundaria es anterior a la superior y también más accesible para los grupos familiares más vulnerables, por lo tanto el diferencial que puede hacer el hecho de cobrar o no el PROG.R.ES.AR no es tan relevante.

En relación a las demás variables, no hay cambios significativos: todas las variables destacadas en el modelo de universidad tienden a tener un menor impacto, exceptuando a (soltero), cuyo efecto se duplica del 6% al 12%. Este último dato invita a pensar que el desaliento para permanecer en el sistema educativo generado por la necesidad de mantener a un grupo familiar (y por lo tanto ocupar el tiempo en un trabajo) tiene una incidencia mayor en la educación secundaria que en la universitaria.

Por otro lado, (hog\_niños) pasa a tener una correlación positiva. Un cambio tan rotundo en la tendencia es difícil de explicar con exactitud, pero puede entenderse que la variable recoge fundamentalmente jóvenes contenidos en grupos familiares en donde no son ellos los/as jefes de la casa. Esto estaría apoyado por la idea de que aquellos jóvenes con niños que pasan a vivir solos, a igualdad ingreso con aquellos que permanecen en sus casas, ya posean educación secundaria; tal capacidad les permitiría obtener un empleo con ingresos que al menos posibiliten ser el sustento principal de la supervivencia de su propio grupo familiar.

Por último, se mantiene el impacto desfavorable de (hacinamiento) aunque es menor al 1%, y (trabajan niños), (baño), (vivegba) y (viveprov) no son significativas acorde a lo indicado por el “p value”.

## **Análisis de sensibilidad**

Mediante la utilización del software GSREG se pudieron estimar 16.383 regresiones del modelo probit. A partir de dicha información fue posible –además de encontrar el modelo de mayor poder explicativo- verificar la sensibilidad de los resultados obtenidos, mediante la verificación de su robustez en relación a los modelos arrojados por las restantes regresiones<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Como aclaramos al describir la construcción del modelo, la robustez está determinada por el nivel del coeficiente de determinación (r2)

Tabla 12.- Modelos Probit de Universidad. Análisis de sensibilidad.

Etapa		Modelo Universidad					Etapa		Modelo Universidad				
Modelo	Variable	Coef. Prom.	sdCoef.	N signif. *	Prom. R2	Modelo	Variable	Coef. Prom.	sdCoef.	N signif. *	Prom. R2		
Mejor modelo	cobraycalif	0.7473	-	100%	0.1935	Mejores diez modelos	cobraycalif	0.7475	0.0018	100%	0.1932		
	mujer	0.2737	-	100%			Mujer	0.2732	0.0007	100%			
	buen_clima_educ	0.6996	-	100%			buen_clima_educ	0.7003	0.0012	100%			
	Soltero	0.8379	-	100%			Soltero	0.8379	0.0007	100%			
	edu_priv	0.5795	-	100%			edu_priv	0.5783	0.0018	100%			
	hog_niños	-0.9334	-	100%			hog_niños	-0.9339	0.0007	100%			
	hacinamiento	-0.4672	-	100%			hacinamiento	-0.4685	0.0016	100%			
	lpcf	-0.0003	-	100%			lpcf	0.0000	0.0005	100%			
	Baño	0.8521	-	100%			Baño	0.8512	0.0022	50%			
	Vivegba	-0.0448	-	100%			Vivegba	-0.0444	0.0008	60%			
jefemujer	-0.3025	-	100%	jefemujer	-0.3023	0.0003	100%						
trabajanniños	0	-	0%	trabajanniños	0.0000	0.0000	0%						
viveprov	0.4920	-	100%	viveprov	0.4945	0.0028	100%						
trabajadenoch	0.3302	-	100%	trabajadenoch	0.3283	0.0021	80%						

Modelos primer decli (1638 mode- los)	cobraycalif	0.7764	0.0628	50%	0.1802	cobraycalif	0.5714	0.1413	50%	0.0952
	mujer	0.2527	0.0300	50%	0.1825	Mujer	0.1890	0.0464	50%	0.0970
	buen_clima_educ	0.6856	0.0186	50%	0.1857	buen_clima_educ	0.6350	0.0787	50%	0.1110
	soltero	0.8446	0.0178	50%	0.1857	Soltero	0.8198	0.0672	50%	0.1279
	edu_priv	0.5766	0.0178	50%	0.1857	edu_priv	0.6553	0.1469	50%	0.1058
	hog_niños	-0.8895	0.0399	50%	0.1857	hog_niños	-0.7330	0.1046	50%	0.1225
	hacinamiento	-0.4656	0.0336	50%	0.1810	hacinamiento	-0.5725	0.1302	50%	0.0974
	lpcf	0.0000	0.0000	50%	0.1808	lpcf	0.0000	0.0000	47%	0.0962
	baño	0.8643	0.0356	50%	0.1799	Baño	0.8491	0.0889	50%	0.0950
	vivegba	-0.0423	0.0195	30,8%	0.1798	Vivegba	-0.0641	0.0266	42%	0.0950
	jefemujer	-0.2535	0.0773	50%	0.1809	jefemujer	-0.1804	0.1451	44%	0.0960
	trabajaniños	0.0000	0.0000	0%	0.1797	trabajaniños	0.0000	0.0000	0%	0.0949
	viveprov	0.4858	0.0084	50%	0.1808	Viveprov	0.5534	0.0469	50%	0.0965
	trabajadenoche	0.3005	0.0218	50%	0.1799	trabajadenoche	0.2726	0.0669	49%	0.0950

Fuente: elaboración propia

Tabla 13.- Modelos Probit de Secundaria. Análisis de sensibilidad.

Etapa		Modelo Secundaria				Etapa		Modelo Secundaria			
Modelo	Variable	Coef. Prom.	sdCoef.	N signif. *	Prom. R2	Modelo	Variable	Coef. Prom.	sdCoef.	N signif. *	Prom. R2
Mejor modelo	Cobraycalif	0.3523	-	100%	0.2199	Mejores diez modelos	cobraycalif	0.3522	0.0003	100%	0.2199
	Mujer	0.0316	-	100%			mujer	0.0315	0.0001	100%	
	buen_clima_educ	0.1765	-	100%			buen_clima_educ	0.1763	0.0002	100%	
	Soltero	1.3192	-	100%			soltero	1.3191	0.0001	100%	
	edu_priv	0.3635	-	100%			edu_priv	0.3638	0.0003	100%	
	hog_niños	0.7384	-	100%			hog_niños	0.7385	0.0002	100%	
	Hacinamiento	-0.1274	-	100%			hacinamiento	-0.1273	0.0001	100%	
	lpcf	-0.0003	-	100%			lpcf	0.00003	0.0000	100%	
	Baño	-0.0330	-	100%			baño	-0.0333	0.0002	50%	
	Vivegba	0.0061	-	100%			vivegba	-0.0062	0.0001	60%	
	Jefemujer	-0.5602	-	100%			jefemujer	-0.5603	0.0001	100%	
	Trabajanniños	0.2469	-	0%			trabajanniños	0.0000	0.0000	0%	
	Viveprov	-0.0358	-	100%			viveprov	-0.0361	0.0004	60%	
Trabajadenoche	-0.4391	-	100%	trabajadenoche	-0.4390	0.0003	100%				

Modelos primer decil (1638 modelos)	Cobraycalif	0.3614	0.0188	50%	0.2165	0.3049	0.1249	37,4%	0.1328	
	Mujer	0.0234	0.0202	37,3%	0.2164	0.0121	0.0501	36%	0.1329	
	buen_clima_educ	0.1715	0.0136	26,6%	0.2173	0.2168	0.0534	50%	0.1350	
	Soltero	1.3215	0.0078	50%	0.2179	1.3862	0.0426	50%	0.1965	
	edu_priv	0.3629	0.0288	50%	0.2179	0.6553	0.1883	50%	0.1410	
	hog_niños	0.7721	0.0301	50%	0.2164	0.8554	0.0638	50%	0.1534	
	Hacinamiento	-0.1234	0.0206	50%	0.2166	-0.0244	0.1006	34,4%	0.1329	
	lpcf	0.0000	0.0017	50%	0.2171	-0.0001	0.0000	50%	0.1374	
	Baño	-0.0300	0.0234	50%	0.2179	-0.0234	0.0518	50%	0.1327	
	Vivegba	0.0038	0.0118	0%	0.2164	-0.0053	0.0284	20%	0.1328	
	Jefemujer	0.5463	0.0111	50%	0.2179	-0.8201	0.1874	50%	0.1392	
	Trabajanniños	0.0000	0.0000	0%	0.2164	-0.0921	0.1411	0%	0.1327	
	Viveprov	-0.0364	0.0106	0%	0.2164	-0.0942	0.0417	20%	0.1328	
	Trabajadenoche	-0.4530	0.0141	50%	0.2165	-0.6450	0.1194	50%	0.1331	
						Todos los modelos (16383)				

Fuente: elaboración propia

Como puede verse en las tablas anteriores, a medida que se evalúan los resultados de las estimaciones conforme decrece su capacidad predictiva, se observa que la magnitud -y por lo tanto la significatividad estadística- de los coeficientes de las variables dummies de interés disminuye progresivamente. Sus tendencias sin embargo, permanecen iguales: indiferentemente del grupo de modelos analizado, son siempre las mismas las variables más explicativas y también es idéntico el signo de su correlación, ya sea positiva o negativa.

Respecto particularmente a la significatividad estadística, se observa que la misma -si bien resulta decreciente a medida que decrece el  $r^2$ - es muy elevada no solo para el mejor modelo, sino también para los primeros diez y para el primer decil, siendo del 100% en la mayoría de las variables de los primeros dos grupos y de más del 50% en todas las regresiones realizadas. La única excepción en este caso resulta ser la variable trabajan niños, que se revela insignificante para cada uno de los modelos de regresión estimados por el GSREG.<sup>26</sup>

Finalmente, cabe destacar que como era de esperarse, para los distintos grupos de modelos analizados el desvío estándar de los estimadores en cuestión crece a medida que se considera una mayor cantidad de modelos con menor capacidad predictiva.

## Reflexiones finales

En la actualidad los jóvenes se enfrentan al desempleo como un problema de suma gravedad, aún más que para la media de la sociedad. Además de no contar con la suficiente experiencia que les facilite conseguir trabajo, la capacitación y los estudios formales son fundamentales como herramientas para que éstos puedan iniciar su carrera laboral.

Este rol central de la educación en la entrada al mercado laboral acentúa la reproducción intergeneracional de la desigualdad: los jóvenes más ricos tienen las condiciones para alcanzar niveles educativos más altos, lo que repercute en la capacidad de éstos de generar valor agregado y por lo tanto acceder a puestos de trabajo de calidad. En cambio, aquellos pertenecientes a los estratos más bajos están determinados por la necesidad de un ingreso de subsistencia, y se

---

<sup>26</sup> Incitados por este resultado, se descubrió luego que no se registran casos de individuos que asistan a la Universidad en hogares en los cuales hubiese niños trabajando, lo cual es directamente compatible con lo revelado por el modelo Probit.

ven obligados a insertarse laboralmente en cualquier condición, hecho que en muchas ocasiones los priva de continuar sus estudios<sup>27</sup>.

El PROG.R.ES.AR tiene como objetivo eliminar esta urgencia de ingresos por parte de los jóvenes mediante una beca mensual que a Septiembre de 2015 asciende a 900 pesos; al facilitar la la concurrencia a un establecimiento educativo, sea colegio primario, secundario, universidad, terciario o cualquier institución que imparta conocimientos especializados, se extiende cualitativa y cuantitativamente el universo de jóvenes abarcado por la Asignación Universal por Hijo, reconociendo así sus derechos tanto de continuar en el sistema educativo como de obtener empleos de calidad. La política se destaca notablemente frente a sus pares latinoamericanas, tanto en términos de inclusión, monto, rango etario, alcance y calidad de la educación otorgada. Siendo que todas estas políticas son aun incipientes y por lo tanto constantemente revisadas para mejorar su impacto sobre el bienestar de los jóvenes, es fundamental destacar que en el caso del PROG.R.ES.AR se parte de una vara muy alta en cuanto a su dimensión como política social.

Mirando a futuro, coincidimos con CEPAL (2006) en que los pilares de los programas deben ser el desarrollo de capital humano y social que genere nuevas capacidades; la ampliación del acceso al empleo de calidad, únicamente posible mediante un crecimiento sustancial de la demanda agregada; y finalmente, la ampliación de los derechos sociales destinados a proteger a la población que presenta mayor vulnerabilidad.

En este sentido, el mayor acierto de estas políticas se encuentra en la cantidad de jóvenes beneficiados y en el aumento de las inscripciones para la educación secundaria y superior; como aspecto a mejorar, queda la vinculación entre la formación alcanzada y las necesidades del sector productivo, no desde una lógica mercantil que simplemente mejore sus posibilidades de contratación, sino fundamentalmente con la perspectiva de formar trabajadores que puedan iniciar una sólida carrera laboral.

En el presente documento, realizamos una microsimulación, mediante la cual se calculó el efecto del programa sobre la distribución del ingreso de las familias, distinguido por regiones del país. Según el índice de desigualdad Gini, la caída para el total del país es de 1,95%, mientras que según el indicador de Atkinson es de aproximadamente 4,7% (dependiendo de qué parámetro  $\epsilon$  se use).

---

<sup>27</sup> No es ésta la única barrera que encuentran los jóvenes en condiciones vulnerables para romper con su situación social a través del trabajo. Otros aspectos como la educación de menor calidad tanto en los niveles primarios y secundarios, además del costo financiero que implica la pertenencia y concurrencia a una institución educativa (incluso pública) son otros aspectos que se consideran en este trabajo.

se esté utilizando). Para las familias con jóvenes la reducción alcanza el 5,22% por Gini y alrededor de 12% para los Atkinson, evidenciando el fuerte impacto de la política sobre su población objetivo. Por otra parte, en las familias con niños, la mejora de la desigualdad es de 2,45% para el primer índice y de 5,6% en promedio para los segundos; estos números son mayores que los del total poblacional, mostrando que –además de beneficiar a los jóvenes– los niños son sujetos de derecho indirectos de la implementación del PROG.R.ES.AR.

En lo que refiere al impacto regional de la política, el NEA y el NOA son las regiones que registran mayor reducción de los índices de desigualdad, seguidos por la zona de Cuyo y la Región Pampeana, y en un tercer escalón, el Gran Buenos Aires y la Patagonia.

Otro de los estudios que se realizan es el cálculo ex –post de las diferencias en la desigualdad con corrección por cantidad de inscriptos, que presenta una diferencia sustancial con los potenciales sujetos de derecho. Esta diferencia se debe a una amplia diversidad de motivos, como la falta de conocimiento del programa, su imposibilidad de cumplimiento, etc. A partir de un ejercicio de bootstrapping, se estimó que el efecto sobre la desigualdad, medido por deciles de ingreso es de 2,36% para la población total y 8,33% para las familias con jóvenes. Se concluye que los efectos de la política ya son considerables, pero que hay un importante camino por recorrer en lo que refiere a su difusión e implementación, lo cual permitiría desarrollar el verdadero potencial distributivo del programa.

El último estudio realizado fue la elaboración de dos modelos Probit, utilizados para estimar la incidencia del PROG.R.ES.AR en las posibilidades de concurrir a la educación universitaria y secundaria. Los resultados obtenidos evidencian que el cobro del PROG.R.ES.AR. favorece en un 9,95% la pertenencia a una universidad, revelándose como una herramienta efectiva para motivar la incorporación de los jóvenes a la educación superior. Por otro lado, su efecto es menor en lo que respecta al ingreso a la educación secundaria (4,05%), aunque sigue siendo significativo<sup>28</sup>. Se realizó también un análisis de sensibilidad que muestra la robustez de los modelos definidos tras la utilización del software GSREG.

Enfatizamos la necesidad de prolongación en el tiempo de este programa, ya que está demostrado que abre nuevas puertas a un subgrupo poblacional

<sup>28</sup> Otras de las variables que registran relevancia son (edu\_priv) con 6,37%, (soltero) con 6,07%, (viveprov) con 5,36% y (buen\_clima\_educ), con el 4,09%. Para el modelo de Secundaria las variables no cambian significativamente su tendencia, a excepción de (soltero) que duplica su impacto.

estructuralmente afectado por el desempleo, en particular a aquellos jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El programa ha logrado la inclusión de una mayor cantidad de jóvenes, que permita amplificar el efecto en la reducción de la desigualdad al mismo tiempo que aumentar el nivel de formación de los jóvenes en general. Esto indudablemente deberá traducirse –a mediano y largo plazo- en beneficios para la sociedad en su conjunto, a través de la mayor generación de valor agregado para nuestra economía.

Para incentivar a que la formación de los jóvenes tenga este resultado, planteamos como recomendación una conexión más concreta y organizada entre los estudios realizados por los sujetos de derecho y las posibles fuentes de trabajo. De esta forma se busca evitar que el fruto del PROG.R.ES.AR sea aprovechado fundamentalmente por empresas que buscan abaratar sus costos laborales y se benefician por lo tanto de la mayor competitividad en el mercado de trabajo a través del elevamiento general de las capacidades de los jóvenes, replicando la lógica de “desplazamiento en la fila” descrita en este trabajo.

El Estado puede aportar en el puente entre demanda y oferta de trabajo a través de programas de pasantías orientadas a profesiones de interés nacional o con la composición de una bolsa de trabajo para los estudiantes, que muestre explícitamente cuales son las necesidades del sector en cuanto a la contratación de personal, entre otras. Creemos que esto agilizará significativamente la ocupación de posiciones al tiempo que reducirá el período de búsqueda de empleo, lo que producirá un beneficio tanto para los empleados como para los empleadores y la sociedad en su conjunto, en la difícil tarea de reducir la desigualdad de ingreso y de oportunidades.

## Referencias bibliográficas

- Aitken, Gordon, Bryam, Whalley, Moore (2007), “Evaluation of the EMA National Roll-out: Final Report”. Preston RCU.
- Aneas Álvarez, M. A., (2010), “Proyecto Docente e Investigador”, Universitat de Barcelona. Barcelona.
- Arrow, K. (1972), “Higher education as a filter. Technological report”. Universidad de Stanford. E.E.U.U.
- Ashworth, K., Hardman, J., Liu, W., Maquire, S., Middleton, S., (2001), “Education Maintenance Allowance: the first year: a quantitative evaluation”. Department for Education and Skills. DfES Publications. Nottingham.
- Atria, R., Siles, M., Arriagada, I., Robinson, L., Whiteford, S., (2003), “Capital social y

- reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma”, CEPAL y Naciones Unidas.
- Attanasio, O., Kugler, A., Meghir, C., (2011), “Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial”. *American Economic Journal: Applied Economics* 3, 188-220.
- Becker, G., (1983), “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98(3). MIT Press.
- Bettinger, E. (2010), “Need-based Aid and Student Outcomes: the Effects of the Ohio College Grant Opportunity “. Stanford University School of Education.
- Bolton, P. (2011), “Education Maintenance Allowance (EMA) Statistics”. Standard Note: SNSG/5778. Biblioteca House of Commons.
- Bourdieu, P. (1985), “The forms of capital,” en Richardson, J. (ed.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood, New York.
- Braswell, T. (2014), *Financial Aid Guidance Memo*. Board Regents. University System of Ohio. Ohio Revised Code, Section 3333.122.
- Carnoy, M. (1977), “L’education et l’emploi: une étude critique”. UNESCO, París.
- Chattopadhyay, T. (2014) “School as a site of student social capital: An exploratory study from Brazil en International”. *Journal of Educational Development* N°34. Institute for Educational Initiatives, University of Notre Dame, Notre Dame.
- Comolla, M., De Mello, L. (2010), “Enhancing the Effectiveness of Social Policies in Indonesia” Economics Department Working Paper n° 810. OECD.
- Cooper, R., A. Dawes, P. Gertler, (2011), “Expertise on Evidence of Good Practices of Life Skills and Employability: Programs for High Risk Youth in Latin America”. JacobsFoundation.
- Departamento Nacional de Planeación (2008), “Subprograma Jóvenes en Acción: Consultoría para la evaluación de impacto del Subprograma Jóvenes en Acción. Serie” *Evaluación de Políticas Públicas N°9*. Bogotá.
- Ericksen, E. y Yancey, W. (1980), “Class, sector and income determination”. Temple University, Philadelphia, USA.
- Feinstein, L., Sabates, R. (2005): “Education and youth crime: effects of introducing the Education Maintenance Allowance programme”. Report No. 14. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning. Institute of Education. Londres.
- Fiszbein, A., Shady, N., H.G. Ferreira, F., Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P., Skoufias, E. (2009) *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. World Bank. Washington DC.
- Fletcher, M. (2009), “Should we end the Education Maintenance Allowance?”. CFBT Education Trust.

- Floto, E. (1989), “El sistema centro-periferia y el intercambio desigual”, Revista CEPAL N°39, Santiago de Chile.
- FRA y UNDP (2012): *The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a Glance*. European Union Agency for Fundamental Rights, UNDP, Luxemburgo.
- Francke, P., Cruzado, E., (2009), “Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la Lucha contra la Pobreza”. Proyecto Capital.
- García-Huidobro, J. E., (2013), “Educación inclusiva y Democracia”, Notas de presentación en el Colloque internacional L'Éducation inclusive: une formation á inventer Paris- UNESCO.
- Gary, E.(1983), “El capital Humano” Alianza Universidad de Textos, Alianza Editorial, S.A. Madrid.
- George, E., Chattopadhyay, T., & Zhang, L.L. (2012), “Helping hand or competition? The moderating influence of perceived upward mobility on the relationship between blended workgroups and employee attitudes and behaviors”. *Organization Science*, 23: 355-3. E.E.U.U.
- González Velosa, C., Ripani, L., Rosas Shady, D. (2012) “How Can Job Opportunities for Young People in Latin America be Improved?”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gore, E. (2004), “La educación en la empresa”. Granica, S.A. Buenos Aires.
- Granovetter, M. (1973), “The strength of weak ties” *American Journal of Sociology*.
- Guevara, E. (1959), “Discurso al recibir el doctorado Honoris Causa de la Universidad Central de las Villas”. Cuba.
- Jianguo, W., Rong, W. (2011), “Student Loan Reform in China: Problems and Challenges” en Armstrong, S. y Chapman, B., *Financing Higher Education and Economic Development in East Asia*. The Australian National University. ANU E Press. Australia.
- Lu, A., Chen, D. (2014), “Government-Leading Student Loan Schemes: A Comparative Study of Hong Kong and Mainland China”. *Journal of Education and Learning*. Vol.8 (1) pp. 1-12.
- Maldonado, J., Del Pilar Moreno, R., Giraldo Pérez, I., Barrera Orjuela, C. (2011), “Los Programas de Transferencias Condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?”. Serie Análisis Económico, N° 26. Instituto de Estudios Peruanos. Perú.
- Manganelli, S., Alivernini, F., Lucidi, F., Di Leo, I., (2012), “Expected political participation in Italy: a study based on Italian ICCS data”. *Procedia Social and Behavioral Sciences* N°46. Roma.
- Medgyesi, M., Temesvary, Z., (2013), “Conditional Cash Transfers in high income OECD countries and their effects on human capital accumulation”. Aias, Gini discussion paper n°84.

- Morris, P., Lawrence Aber, J., Wolf, S., Berg, J. (2012), *Using Incentives to Change how Teenagers Spend their Time. The Effects of New York City's Conditional Cash Transfer Program*. MDRC. Estados Unidos.
- OIT (2007), *Trabajo decente y juventud*. Oficina Internacional del Trabajo. México.
- Oliveira Almeida, R., Morais Nascimento, N. (2011) "Políticas Públicas de Juventude. Dilemas entre avanços e descontinuidades". *Perspectivas em Políticas Públicas, Vol. IV, N°7, 99-126*.
- Panigo, D., Di Giovambattista, A., y Gallo, P. (2014), "Empleo, desempleo y políticas del empleo". El impacto distributivo del PROG.R.ES.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones. CEIL, CONICET, Buenos Aires.
- Riccio, J., Dechausay, N., Miller, C., Nuñez, S., Verma, N. (2010), *Toward Reducing Poverty Across Generation. Early Findings from New York City's Conditional Cash Transfer Program*. MDRC. Estados Unidos.
- Riccio, J., Dechausay, N., Miller, C., Nuñez, S., Verma, N., Yang, E. (2013) *Conditional Cash Transfers in New York City. The Continuing Story of the Opportunity NYC – Family Rewards Demonstration*. MDRC. Estados Unidos.
- Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, (2005) "Projeto do Programa ProJovem. Programa Nacional de Inclusão de Jovens Educação, Qualificação e Ação Comunitária." Brasília.
- Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, (2010) "Relatório Final do ProJovem Original, 2005 a 2008". Brasília.
- Shen, H., Li, W. (2001), *A Review of the Students Loan Scheme in China*. International Institute for Educational Planning. UNESCO Bangkok.
- Solow, R. (1975), "Technical Change and the Aggregate Production Function" en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, No. 3. The MIT Press. E.E.U.U.
- TÁRKI, Social Research Institute (2014), *Study on Conditional cash transfers and their impact on children. Final Report, Volume II: Case Studies*. Publication Office of the European Union. Luxemburgo.
- Thurow, L. y Lucas, R. (1972), "The american distribution of income: a structural problem" Washington. USA.
- Viero Schmidt, B., Castro, H., Borges Correa, H., Gomes de Faria, M. (2011), *Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes. Estudio de Caso*. Secretaría Nacional de Juventude. Brasil.
- World Bank (2009): "Bulgaria: Social Assistance Programmes; Cost, Coverage, Targeting and Poverty Impact", Human Development Sector Unit.

# Capítulo 5

## Análisis cualitativo de los efectos de la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos

Bruno Colombari, IIGG – CCC  
Santiago Iorio, IIGG – CCC  
María Eugenia Ami, UNGS  
Bárbara Burga, UNLAM

### Introducción<sup>1,2</sup>

Las transformaciones socioeconómicas ocurridas durante la etapa neoliberal en Argentina tuvieron una premisa principal: el sistemático repliegue del Estado en materia de planificación, control y gestión directa de la economía. Este tipo de política económica-social se inaugura a partir de la dictadura militar de 1976, pero la expresión más acabada de este proyecto des-industrializador se plasmó durante la década de los años noventa (CENDA, 2010). El proceso de desindustrialización implicó fuertes transformaciones sociales a partir de la reestructuración del mercado laboral y la estructura de oportunidades. La fragmentación del tejido social y la exclusión de una parte importante de la sociedad del ámbito laboral<sup>3</sup> tuvieron una fuerte incidencia sobre una diversidad de prácticas en los diferentes sectores sociales. La profundización de la brecha socioeconómica entre sectores sociales, la precarización laboral y la falta de oportunidades en el acceso al trabajo produjeron cambios en las formas de comprender la ciudadanía, el acceso a determinados bienes públicos y la noción de derechos (Fraschina y Kestelboim, 2014).

<sup>1</sup> Los autores agradecen los valiosos aportes de los agentes institucionales que facilitaron el trabajo de campo.

<sup>2</sup> Esta investigación adhiere a la perspectiva de género. Por razones estrictamente gramaticales y para facilitar la lectura, en este escrito usaremos el género masculino para referirnos a toda la diversidad sexual.

<sup>3</sup> “Como conclusión general podemos afirmar que desde 1974 y hasta 2002 las tasas desempleo y subempleo crecieron por efectos de las crisis y del modo de desarrollo instaurado por el régimen de la convertibilidad.” (Neffa, Oliveri, Persia; en Neffa, Panigo y Pérez, 2010:50).

Estas transformaciones tuvieron su correlato en el esquema del Sistema de Seguridad Social a partir de la década de 1970 y especialmente, entre 1989 y 2001 pasando de una estructura basada en seguros sociales de tipo corporativo hacia una modalidad de mercados de seguros individualizados, caracterizados por la focalización residualista y la tercerización (Danani y Hintze, 2011).

Como se analizó en capítulos anteriores, gran parte de la literatura coincide en que a partir de 2003 se transforma el paradigma de las políticas de seguridad social rompiendo con aquel que regía las políticas asistencialistas implementadas en el auge del neoliberalismo (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014; Mazzola, 2014; Kliksberg, 2015; Ver capítulos 1 y 2 de este mismo libro). En este sentido, la transformación del sistema de seguridad social conlleva una modificación y resignificación de prácticas institucionales y una transformación político-cultural (Hintze, 2009).

De esta manera, este estudio tiene como objetivo identificar y analizar desde una metodología cualitativa los efectos que los titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>4</sup>, la Asignación por Embarazo (AE)<sup>5</sup> como el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR.)<sup>6</sup> y agentes de instituciones estatales encargados de la implementación de estas políticas mencionan como significativos. Asimismo, indagaremos sobre la transformación del Sistema de Seguridad Social en Argentina teniendo en cuenta el carácter histórico, procesual y dinámico de la implementación de las políticas públicas, rastreando las tensiones que emergen en los testimonios de los entrevistados acerca del rol del Estado y sus instituciones, la concepción del sujeto destinatario y las políticas sociales.

A partir de los testimonios de aquellos sujetos que son atravesados por estas políticas públicas, el presente estudio realiza aportes significativos a partir de relatos en primera persona enriqueciendo las contribuciones de los capítulos anteriores que analizaron: la relación entre el modelo económico y la evolución del bienestar de la infancia; las discusiones sobre el rol del Estado y el debate sobre las concepciones de la Seguridad Social y Responsabilidad Social; la AUH y la reducción de la pobreza; el PROG.R.ES.AR. y el acceso de los jóvenes a la educación secundaria y universitaria.

En la primera parte de este estudio, analizaremos los efectos de las políticas de seguridad social en relación a las experiencias en salud, las trayectorias educativas y laborales y las condiciones materiales de vida de los titulares entrevis-

<sup>4</sup> Ver capítulo 3 del presente libro.

<sup>5</sup> Ver página 29 del presente libro.

<sup>6</sup> Ver capítulo 4 del presente libro.

tados y sus familias. Asimismo, y en cuanto al controvertido debate en torno a las posibles consecuencias del desaliento a la actividad laboral que generan las políticas públicas analizadas en este capítulo, a partir de los datos extraídos de nuestro trabajo de campo, observaremos el modo en que éstas políticas influyen en el posicionamiento subjetivo de los titulares respecto a las distintas formas que asuma la modalidad laboral ofertada.

En segundo lugar, abordaremos la forma en que influyen estas políticas en las prácticas cotidianas de los agentes entrevistados vinculados a las instituciones estatales involucradas en la implementación de las mismas.

En tercer lugar, analizaremos las concepciones y valoraciones sobre el rol del Estado y las políticas de Seguridad Social mencionadas, identificando las tensiones que constituyen el campo de disputa por el sentido de la política pública, que se estructura entre la noción de derecho frente aquella que se sostiene desde una concepción asistencialista. En este sentido, algunos de los aportes significativos tienen que ver con poder observar ciertas diferencias entre las formas de concebir a las políticas públicas por parte de los entrevistados -titulares de AUH, AE y PROG.R.ES.AR.- y los agentes involucrados en su implementación rastreando posibles elementos que hacen a esta diferenciación.

Por último, discutiremos en torno a algunos desafíos emergentes finalizando con una serie de conclusiones y planteando interrogantes para futuras líneas de investigación.

## **Marco teórico**

A partir de la década del setenta, la estrategia de acumulación de la Argentina estuvo signada por una economía donde se privilegiaba la valorización financiera y la apertura de mercados que llevó a trastocar las estructuras básicas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) entre 1945 y 1976 (Basualdo, 2006), fijando conductas sociales y prácticas relacionadas con la incertidumbre y la especulación.

Hacia finales de la década del ochenta y principios de la década del noventa, los nuevos gobiernos democráticos profundizaron las políticas neoliberales provocando la reestructuración del aparato productivo y la redefinición de los ámbitos de intervención del Estado. Los nuevos lineamientos económicos sellaron la suerte de muchas industrias, las cuales debieron cerrar sus puertas, siendo las pequeñas y medianas empresas las más perjudicadas. Algunas de las caracte-

rísticas que marcaron particularmente la década del noventa podrían ubicarse en la desregulación del mercado; la flexibilización laboral; la concentración, extranjerización y primarización de la economía; las privatizaciones de empresas públicas y servicios de la seguridad social; el pasaje del capital productivo a la especulación financiera; el déficit de balanza comercial y fiscal; el aumento de la deuda externa; la descentralización de los servicios de salud y educación, entre otras (Hintze y Vázquez, 2011).

Así, las dificultades para conseguir trabajo, los mayores requerimientos educativos, las fluctuaciones temporales en las situaciones de empleo y el deterioro de los salarios reales llevaron a la pauperización en las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad. La particularidad que asumen estos fenómenos en la década del noventa, reside en que las consecuencias sociales del modelo serán percibidas por sectores socio-económicos que históricamente no habían sido afectados por las condiciones de pobreza. Ante los requerimientos y características del mercado laboral de este período, las nuevas desigualdades estarían asociadas con la intensificación de la pobreza como con la experiencia de ciertas capas de los sectores medios en situaciones de carencia y deterioro de las condiciones de vida. En este sentido, para Murmis y Feldman (1993) estas transformaciones de la estructura social se reflejaron en la aparición de “nuevos pobres”, refiriéndose a la incorporación de nuevos contingentes al universo de pobreza. De esta manera, los niveles históricos de desocupación, el congelamiento de los depósitos bancarios, la caída del régimen de convertibilidad, sumados a una profunda crisis de legitimidad política, desembocaron en la mayor crisis social, política y económica del país que tuvo su máxima expresión en los estallidos sociales de diciembre de 2001 y enero de 2002 (Pucciarelli y Strauss, 2011; Schuster, 2011).

A partir del 2002-2003, el Estado adoptó un nuevo rumbo macroeconómico basado en una reversión de la jerarquía de las formas institucionales, con una mayor preponderancia para la relación salarial. El nuevo modo de desarrollo emergente (que se consolida desde 2005 en adelante) reemplaza la “mano invisible” del mercado, por una participación mucho más activa del Estado en la reactivación del empleo y la reconstrucción del tejido social. Redistribución progresiva del ingreso, regulación de los mercados, tipos de cambios múltiples y política fiscal expansiva son alguno de los pilares centrales de esta nueva y virtuosa configuración macroeconómica (ver Panigo y Chena, 2011).

Las políticas públicas como un conjunto de acciones y omisiones (iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas) que expresan “una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnel,

1995, pp.112-113) adquirirían un nuevo rumbo con el objetivo de generar condiciones para el fortalecimiento del mercado interno, la recomposición del empleo registrado y la protección social de sectores vulnerados socioeconómicamente.

En el marco del nuevo rumbo de las políticas públicas, el sistema de seguridad social tiene el desafío de dar respuestas a la herencia económica y social del neoliberalismo generando protecciones a subconjuntos de población determinados y sosteniendo el carácter universal e igualitario de su cobertura. Se plantea la dificultad de garantizar la continuidad de los derechos y, paralelamente, una profundización y articulación de estas políticas de inserción “para que el individuo pueda realmente hacer proyectos, establecer y mantener contratos confiables, debe poder apoyarse en una base de recursos efectivos” (Castel, 1997).

En cuanto a la constitución de las garantías, Castel (1997) parte del supuesto de que el trabajo sigue conservando su centralidad y, por lo tanto, la relación trabajo-protecciones sigue manteniendo un papel determinante. La cuestión clave es, entonces, analizar cómo poder generar protecciones en un régimen laboral que sigue caracterizándose por la flexibilización. En este marco, plantea transferir lo que define como “estatuto del empleo” a las personas para conferir a cada individuo la posibilidad de contar con la continuidad de los derechos en el arco de su discontinua trayectoria laboral. El objetivo es poder garantizar los medios para poder sostener el pasaje de una situación laboral a otra, a través un conjunto de derechos, definidos justamente de “transición”, que soporten a los individuos en determinadas fases de su vida.

Para Sonia Fleury (2007), los sistemas de protección social son fuerzas sociales materializadas en instituciones, organizaciones, modalidades de gestión y ejecución de políticas sociales. El diseño e intervención de estos sistemas crea condiciones que pueden configurar distintas situaciones económicas, políticas y sociales; modificar relaciones de poder como la actuación de agentes económicos y la relación Estado-mercado. Las formas de inclusión o exclusión inherentes al modelo de protección social, demarcará modalidades diversas de ciudadanía evidenciando la relación Estado-sujeto social. Es justamente su objeto de intervención -las condiciones de vida y de reproducción de la vida- lo que las distingue de otras políticas estatales -de seguridad, políticas económicas, entre otras-. Según la autora, los modelos de seguridad social y las políticas sociales en general, rediseñan continuamente la composición de la estructura social respecto a la distribución de poder y recursos. Las políticas sociales “son fruto de la dinámica de la esfera pública conformada en cada sociedad, al mismo tiempo que son un factor esencial en la materialización y transformación de la misma esfera pública” (Fleury, 2007 pp.108).

Danani, C. (2011) afirma que en el desarrollo de las políticas sociales la sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades. En este sentido, determinados gobiernos pueden plantear políticas sociales que lleven a la estigmatización de los destinatarios en cuestión, como se produjo con la aplicación de políticas sociales de matriz neoliberal con sus programas focalizados de asistencia.

Con la implementación de la AUH/AE y, posteriormente, el PROG.R.ES.AR, surgieron una serie de debates en los ámbitos académicos, estatales y sociales en torno a la conceptualización del destinatario, las modalidades de implementación y el sentido político de las mismas. De esta manera, el debate público giró sobre si estas políticas eran una propuesta de ingreso ligado a la ciudadanía o, más bien, programas focalizados asistencialistas a partir de sus prestaciones y condicionalidades (Hintze, 2009).

Se asigna a la AUH y la AE un quiebre en la historia de las políticas sociales dado a que no se concibe como un programa sino como una extensión del Sistema de Asignaciones Familiares al que ya tenían acceso otros sectores de la sociedad con el objetivo de garantizar y extender el derecho al Sistema de Protección/Seguridad Social durante la infancia y la adolescencia (Kliksberg y Novacovsky, 2015). Las políticas mencionadas y el PROG.R.ES.AR. están orientadas por el paradigma de “protección ampliada” de la niñez, la adolescencia y la juventud (Mazzola, 2014) que tiene como marco normativo la Ley 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Siguiendo a Danani, asistencia y seguridad social se inscriben en tradiciones históricas diferentes: “La asistencia pertenece a una tradición ad hoc, organizada en torno del principio de la necesidad, fuertemente vinculada con las características de la persona y de su situación. En cambio, la seguridad social (...) se referencia en el reconocimiento de derechos: acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos (por lo general, trabajadores asalariados formales) pueden invocar esa condición como fuente de derechos.” (Danani, 2011 pp. 37).

Estas políticas públicas como construcciones políticas y sociales se anclan a partir y desde relaciones de poder, correlaciones de fuerza, entre los distintos actores sociales definiendo tanto su carácter institucional como político, simbólico y cultural. En este sentido, la construcción simbólico-cultural de las políticas públicas es un proceso complejo, no exento de contradicciones, donde se da una disputa política por los significados sobre el rol del Estado, la concepción del sujeto destinatario, la justicia distributiva, el rol de las instituciones, etc. En

este proceso no son solo parte los sujetos destinatarios y los agentes del Estado sino que también se encuentran involucrados los discursos sociales que reviven, actualizan y resignifican las visiones en relación al Sistema de Seguridad Social argentino.

No es posible pensar en una subjetividad que pueda aislarse de la cultura, la historia y la vida cotidiana, ni tampoco existe una cultura, una sociedad, que pueda aislarse de las subjetividades que la sostienen. Se trata de una mutua producción donde lo singular y lo universal, se entranan generando configuraciones particulares (Galende, 1997; Stolkiner, 2001). Por lo tanto, analizar las transformaciones del Sistema de Seguridad Social en primera persona implica adentrarnos en el análisis de la producción social de la subjetividad, superando la idea de una determinación estructural absoluta y la dualidad individuo-sociedad. Así mismo, implica leer la actuación del Estado no como agente externo que está por fuera de la trama social de las subjetividades en las que interviene, sino que sus intervenciones no pueden ser explicadas por fuera de dicha trama social, de dichas subjetividades (Soldano y Andrenacci, 2006).

Por otro lado, reconociendo la complejidad y multidimensionalidad de la producción de subjetividades y de las transformaciones sociales, estaremos analizando “tensiones” más que estados. Es decir, no interesa llegar a una resolución por ninguno de los polos que integran las tensiones, sino que justamente estaremos describiendo ese espacio intermedio en el que habitan las subjetividades actuales (Stolkiner, 2001; Calloway, Colombari y Iorio, 2013).

## Metodología

Para la construcción de este capítulo se optó por una estrategia metodológica cualitativa. La misma permite comprender las temáticas de interés con mayor profundidad, indagar la percepción y las significaciones que poseen tanto los potenciales destinatarios y titulares como los agentes implicados en la ejecución de las mismas. Profundizando en la caracterización de los sujetos entrevistados y con la intención de construir una muestra que dé cuenta de la diversidad que caracteriza a nuestro territorio nacional, se seleccionaron cinco localidades<sup>7</sup> con características

<sup>7</sup> Las localidades seleccionadas retratan distintos contextos socioeconómicos, socioculturales, institucionales, políticos y ambientales con el objetivo de poder analizar las implicancias de las políticas públicas teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de estos escenarios. Asimismo, enmarcados en esta perspectiva, la selección de las

disímiles y ubicadas en diferentes regiones del país: se seleccionó la ciudad de San Miguel de Tucumán, la localidad de Puerto Libertad en Misiones, la ciudad de San Carlos de Bariloche en Río Negro, la ciudad de General Belgrano en Buenos Aires y el partido de La Matanza (localidades de Isidro Casanova, San Justo y Lomas del Mirador) en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Para alcanzar esta aproximación, se han desarrollado 40 entrevistas<sup>8</sup> en profundidad de las cuales 25 fueron realizadas a titulares<sup>9</sup> y a potenciales destinatarios y 15 a agentes estatales (informantes clave). Las 25 entrevistas realizadas a titulares y potenciales destinatarios se distribuyen a partir de los siguientes perfiles. Es importante destacar que todos los perfiles fueron entrevistados en cada una de las localidades abordadas en este estudio.

El análisis de las entrevistas se realizó mediante la selección de fragmentos discursivos utilizando el software de análisis cualitativo de datos Atlas Ti.

Nº	PERFIL	
1	Personas entre 18 y 24 años, titulares de la AUH o la AE y del PROG.R.ES.AR.	5 entrevistas
2	Personas entre 18 y 24 años, titulares de la AUH o la AE y potenciales destinatarios del PROG.R.ES.AR.	5 entrevistas
3	Personas entre 18 y 24 años sin niños a cargo, potenciales destinatarios de PROG.R.ES.AR.	5 entrevistas
4	Titulares de la AUH o la AE con hijos que tengan entre 12 y 17 años.	5 entrevistas
5	Potenciales destinatarios de la AUH y la AE con hijos que tengan entre 12 y 17 años	5 entrevistas

Las 15 entrevistas realizadas a los agentes estatales (informantes clave) se distribuyeron de la siguiente manera:

---

localidades en las que se desarrolla el trabajo de campo respondió a las posibilidades de accesibilidad a los entrevistados de manera tal que éstos fueran contactados por un referente territorial en común, lo que colaboró a establecer un clima de mayor confianza y comodidad al momento de llevar adelante la entrevista, obteniendo así mayor profundidad y riqueza descriptiva en sus relatos.

<sup>8</sup> Cabe aclarar que al comienzo de esta investigación se planificó la realización de 50 entrevistas. A medida que se fue avanzando con el trabajo de campo comenzó a darse una repetición en los discursos de los entrevistados que nos demostró una saturación en la información relevada concluyendo el trabajo de campo con 40 entrevistas.

<sup>9</sup> Para resguardar la confidencialidad de los informantes, los nombres reales de personas, y actividades se han ocultado sustituyéndolos con nombres ficticios.

Localidad	Área de salud	Área educativa	Administración Pública
San Miguel de Tucumán, Tucumán	1	1	1
Puerto Libertad, Misiones	1	1	1
La Matanza, AMBA	1	1	1
General Belgrano, Buenos Aires	1	1	1
Bariloche, Río Negro	1	1	1

- Los agentes del área de salud entrevistados fueron: médicos, psicólogos y agentes sanitarios de Hospitales y Centros de Atención Primaria de la Salud.

- Los agentes del área educativa entrevistados fueron: docentes y directivos de escuelas primarias, secundarias e institutos terciarios y docentes del Plan de Finalización Nacional de Estudios Secundarios y Primarios (FINES).

- Los agentes de la Administración Pública entrevistados fueron: agentes municipales y nacionales.

### Los niveles de análisis

El abordaje metodológico que se diagramó para el capítulo se organiza a partir de tres niveles de análisis que se interrelacionan constantemente: trayectorias, instituciones y discursos. Se trata de un recorte de la realidad que permite profundizar la comprensión de la complejidad que plantean los procesos sociales.

El primer nivel de análisis, tiene que ver con las trayectorias, entendidas como una “serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en sí mismo en movimiento y sometido a incesantes transformaciones” (Bourdieu, 1977 pp. 82). Esta definición nos plantea entender las trayectorias de los sujetos, no como un mero enumeración de situaciones de vida sino como una suerte de esquema que enlaza las sucesivas posiciones. Para esto, indagamos sobre las experiencias vinculadas a la salud, la educación y al trabajo intentando identificar los cambios percibidos a partir de la AUH/AE y/o PROG.R.ES.AR. Asimismo, en este primer nivel de análisis observaremos los efectos en las condiciones materiales de vida de los destinatarios de las políticas.

El segundo nivel de análisis, se relaciona con las instituciones como reglas de conducta de los agentes situados en diferentes funciones en el sistema que pueden verse reflejados en organizaciones y encontrarse en organismos típico-ideales (Co-

raggio, 2009). En este nivel, indagamos acerca de las transformaciones en las dinámicas de las prácticas institucionales, las cuales van desde la organización burocrático-administrativa, la distribución geográfica, hasta los sentidos que atraviesan dichas dinámicas, caracterizando el vínculo que establecen con la población destinataria las instituciones educativas, los servicios de salud y las oficinas de ANSES.

El tercer nivel de análisis tiene que ver con los discursos sociales vinculados a las políticas de seguridad social. Los mismos se construyen social e históricamente e implican no sólo hechos de comunicación, sino también de interacción. A la vez que son productos sociales, inciden en la construcción social de la realidad (Bourdieu y Wacquant, 1995). Para dar cuenta de esto, uno de los ejes de las entrevistas se vinculó con conceptualizaciones y valoraciones sobre rol del Estado, las políticas de seguridad social (AUH, AE y PROG.R.ES.AR) y la caracterización de los sujetos destinatarios teniendo en cuenta las transformaciones en los últimos años. A la vez, en las entrevistas se utilizaron titulares de diarios con el objetivo habilitar y disparar opiniones sobre los discursos sociales circulantes sobre la temática.

## **Análisis empírico**

Este apartado se organiza a partir de los tres niveles de análisis mencionados.

En primer lugar, abordaremos los efectos de las políticas de seguridad social analizadas en este libro en relación a las experiencias en salud, las trayectorias educativas, laborales y sobre las condiciones materiales de vida.

Las categorías de análisis con las que se abordaron las entrevistas y permitieron construir este segmento son: Prácticas en salud; Prácticas educativas; Prácticas laborales; Organización familiar; Consumo; Bancarización; Aprendizajes; Conceptualización de los sujetos acerca de las políticas de seguridad social.

Para el análisis de las instituciones presentamos ciertas transformaciones que en términos de los entrevistados fueron significativas y se desarrollaron a partir de la implementación de las políticas abordadas en este estudio. Las categorías de análisis con las que se abordaron las entrevistas y permitieron construir este segmento son: Factores institucionales que operan como facilitadores para el acceso a las políticas; Factores institucionales que operan como obstáculos para el acceso a las políticas; Adaptación de las instituciones; Articulación institucional; Aprendizajes.

Por último, para el análisis de los discursos presentamos una tensión que emerge en las entrevistas realizadas y que se da entre los testimonios de los titulares y los de testimonios de los agentes implicados en la implementación de las

políticas, en torno a la forma de concebir a las mismas. Las categorías de análisis con las que se abordaron las entrevistas y permitieron construir este segmento son: Conceptualización de los sujetos acerca de las políticas de seguridad social; Valoración de las políticas de seguridad social; Conceptualización del sujeto destinatario de las políticas; Significaciones en torno al Estado.

## **Trayectorias y Efectos en las condiciones materiales de vida**

A partir de los testimonios de titulares como de agentes estatales implicados en la implementación de las políticas de seguridad social mencionadas, analizaremos la forma en que éstas influyen en los titulares entrevistados a partir de sus:

Experiencias en salud

Trayectorias educativas

Trayectorias laborales

Efectos en las condiciones materiales de vida

### *Experiencias en salud*

Lo primero que pensé cuando me enteré de la AUH fue, “¡uh! Mirá que loco esto de la AUH” y después, con el tiempo y ahora que soy yo el que hace los controles, me doy cuenta que el circuito de la AUH genera prevención y promoción. (Profesional de salud, Puerto Libertad).

La pobreza y los problemas de salud se encuentran estrechamente interrelacionados. Esta asociación refleja una relación de causalidad que funciona en dos sentidos, por un lado la pobreza genera problemas en la salud debido a las múltiples necesidades insatisfechas que repercuten directamente en la falta del cuidado del cuerpo –mala alimentación, falta de controles en general, falta de vacunación, etc.- y, por otro lado, estos problemas de salud hacen que los sectores de menores ingresos acumulen una serie de déficits a lo largo de sus vidas generando dificultades en las trayectorias educativas (deserción, repitencias, ausentismo) que inciden, luego, en la calidad de sus inserciones laborales. En este sentido, la CEPAL sostiene:

Los niños nacidos en hogares pobres –es decir, en hogares donde los padres, por mala inserción en los mercados productivo y laboral, sólo acceden a bajos ingresos- se desarrollan en condiciones desfavorables en materia de nutrición y atención, cuidado de salud y educación. De ese modo, al llegar a adultos, están en malas condiciones para acceder a ocupaciones de alta productividad y termi-

nan replicando la condición de bajos ingresos de sus progenitores, o sea, pasan a ser adultos pobres (CEPAL, 1998 en Kliksberg y Novacovsky, 2015 pp. 174).

Uno de los elementos que permite dimensionar la vulnerabilidad psicosocial de determinadas poblaciones es la forma en que pueden vincularse con los servicios de salud, o no, en la línea de acceso a derechos fundamentales para su desarrollo integral. Es una herramienta de diagnóstico de la vulnerabilidad del territorio poder determinar las condiciones según las cuales se trazan los itinerarios de los sujetos dentro del sistema de salud, en cualquiera de sus niveles.

A partir de la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes<sup>10</sup>, Ley 26.061/05, y en el marco de la necesidad del cumplimiento de las corresponsabilidades en cuanto a la atención en salud exigida por la AUH, las experiencias de los usuarios dentro del sistema de salud, se vieron sustancialmente modificadas. Esta modificación, puede rastrearse en los discursos de los entrevistados fundamentalmente en tres aspectos centrales, a saber:

- En primer lugar, se evidencia un incremento cuantitativo de los controles de salud;
- En segundo lugar, estos controles de salud permitieron incorporar hábitos saludables vinculados con la alimentación, la higiene y el uso del tiempo libre;
- Por último, y en parte debido a este incremento de los controles, el vínculo con el centro de salud del barrio se vio re significado de forma positiva.

Como mencionamos, esto puede observarse en los relatos de los entrevistados –tanto de los agentes estatales como los destinatarios de la AUH y AE- dado que se evidencia la reelaboración de las experiencias y prácticas sociales vinculadas al cuidado de la salud, otorgándoles un bagaje más complejo y rico de alternativas. Pero sobre todo, el proceso que desencadena estas políticas sociales incrementa los marcos de inclusión social, entendiendo la inclusión como un derecho fundamental.

A la ginecóloga, ¿venías antes?

<sup>10</sup> El artículo 14 de la Ley establece que “niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud”.

Nunca, nunca en mi vida.

Nunca. ¿Y ahora?

Sí, ahora empecé, (Vanesa, titular AUH, 24 años, Puerto Libertad).

En los sectores más vulnerados antes era normal que alguien no se haga nunca controles durante el embarazo, y ahora no, es impensable que alguien no haya ido al médico, no existe directamente, si sos beneficiario tenés que ir, (Docente de escuela secundaria, Tucumán).

Si hablamos de una mejor nutrición, los chicos van a tener mayores posibilidades desde la panza, por eso desde la AE se hace tanto hincapié con el tema de la alimentación, (Profesional de salud, General Belgrano).

Entonces, ahora lo que implementa el salario por embarazo, es que ellas tienen un control desde que antes que nace su bebe, te pagan para que te hagas esos controles... Vos notas el cambio en las mamás jóvenes de ahora, que saben lo necesario que es una vacuna, (Juan con hijo menor de 18 años, potencial titular AUH, Tucumán).

En este sentido, prácticas como el control ginecológico, el conocimiento y respeto del calendario de vacunación que se exigen como corresponsabilidad a la Asignación por Embarazo, comienza a incorporarse como un hábito que permite nuevos y diversos aprendizajes (una buena alimentación, no fumar, etc.) que tienen implicancias directas en el desarrollo integral de los niños y niñas, permitiendo reducir los índices de vulnerabilidad social de estos sectores, desde el nacimiento.

¿Qué aprendiste con los controles de salud?

A cuidarlos que necesitan tanto...tanto, no me sale la palabra, tanto...que tenés que estar encima para que no le pase esto, que no le pase lo otro, por las enfermedades, (Viviana, 20 años, titular AUH y PROG.R.ES.AR., General Belgrano). (...) Y obligó a la mamá a esto, a ponerle la vacuna, a revisarlo, a controlar el peso. Yo creo que a raíz de ahí se descubrieron como un montón de situaciones de desnutrición y de obesidad, más que nada acá en Bariloche, que hay muchos problemas de obesidad. Y creo que fueron detectadas a raíz de esto, de la Asignación Universal. Que la mamá se vio obligada a llevar al chico a controlar. Y en un principio era como tedioso, tener que ir, y ahora como que ya está. Ya lo tienen incorporado, (Agente sanitaria, Bariloche).

Esta concientización también puede observarse a partir de la re-significación del vínculo con los centros de salud. Antes de la existencia de la AUH el vínculo se establecía prioritariamente para sanar alguna enfermedad: a la “salita” se asistía para “curarse”, es decir, la atención se vinculaba fuertemente a momentos agudos de cualquier padecimiento. El cumplimiento de las corresponsabilidades, provocó la apropiación y su concomitante circulación por espacios sociales significativos para las personas, vinculados al cuidado, desde un punto de vista no solo asistencial, sino también preventivo y promocional.

Que el chico tenga que ir a la salita, si no, no iba nunca. No, no iban. Salvo que estuviera enfermo. Que tuvieran que tener que darse las vacunas. Una cosa importante es que realizan los controles de salud, que antes no. Eso sí se ve. Antes no, (Profesional de salud, La Matanza).

Asimismo, el hecho de visitar con mayor frecuencia los espacios de salud, no solo permitió que se realizasen los estudios que son parte de las corresponsabilidades de salud que se exigen, sino también otro tipo de estudios tanto de los titulares de la AUH, AE y PROG.R.ES.AR. como del resto de los integrantes del hogar.

Nos sirvió a nosotros, nos sirvió porque es cuando las madres se preocupan más para hacer los controles, nos costaba demasiado que las madres vengan, había que buscarlas reiteradas veces, que se hagan los controles los niños (...) Cuando el niño se iba de cuatro, de dos años, nos costaba muchísimo lograr que vengan hasta los seis, imagínate más arriba era mucho peor y los adolescentes no los controlábamos nunca porque no lográbamos que vengan. Vacunarlos solamente si íbamos a vacunar en la casa porque si no, no... era muy difícil, en cambio con esto (AUH) sí nos trajo eso. (Agente sanitaria, Tucumán).

Otra de las cuestiones a destacar en relación a las experiencias en el ámbito de la salud tiene que ver con el control de los adolescentes, los cuales suelen tener mayor resistencia a la realización de los controles de salud. A partir de los testimonios de los agentes estatales de salud, podemos pensar que la AUH permitió que los adolescentes se acerquen con mayor frecuencia. Esto en términos socio-sanitarios, posibilita la promoción de prácticas de cuidado en todo el territorio al reforzar determinadas significaciones desde la participación de actores de una franja etaria diferentes que antes no era abordada integralmente.

Ahora bien, en los relatos de los agentes estatales, y de la población destinataria, se observan ciertas tensiones en cuanto a las percepciones sobre los motivos de la realización de los controles de salud. En algunos testimonios de los agentes estatales, se identificó la idea de que los controles de salud, por parte de la población destinataria, se da a partir del hecho de tener que completar la “libreta sanitaria” para acceder al cobro de la AUH, indicando cierta preocupación ya que la realización de los controles por parte de los destinatarios de las políticas de protección social no se estaría haciendo “a conciencia” sino porque es una de las condiciones para el cobro.

Lo que exige los controles de salud es la libretita sanitaria y no la importancia de los controles de salud. (Profesional de salud, La Matanza).

Nosotros no llenamos jamás un formulario ni una libreta si el niño no tiene completos los controles y las vacunas (...). Por ahí de pronto te dicen “¡eh, pero no!”, vienen mamás que a veces se van enojadas” no mamá no te lo voy llenar, lo único que tenés que hacer una vez al año, es hacer el control, (Agente sanitario, Tucumán).

No, ahora están más obligados a hacerlo. Y lo malo de eso es que el control lo hacen por la libreta, no por ser conscientes de la importancia de ese control, (Profesional de salud, General Belgrano).

Por otra parte, desde la voz de los receptores, la realización de los controles de salud para los niños son importantes en sí y no por el cobro:

Y ¿qué opinás de eso [de los controles de salud]?

Bien. Igual no por una asignación tenés que llevar a control, sino que la tenés que llevar porque sí. Yo a mi hija la llevo a todos los controles, tiene todas las vacunas, todo. Pero por ella, no porque me lo exija la presidenta, digamos, (Érica, titular AUH y PROG.R.ES.AR, 22, La Matanza).

Y, ¿qué opinas de esos controles?

Están bien, están bien, porque ya sabes, llevarlos al médico ahora es un caos salvo que estén muy enfermos, sino no los llevas. Y si, se hicieron controles y se sacan las dudas que ellos tienen. (Paula, titular AUH, 23 años, Bariloche)

Los llevo al control de peso, de talla, de todo. No me perdí nunca ninguna vacuna, ni nada. Entonces, yo creo que este salario universal, viene para las mamás cómodas digo yo. Pero, está muy bueno porque vos notás el cambio en las mamás jóvenes de ahora, saben lo necesario que es una vacuna. (Olga, titular de AUH, 57 años, Tucumán).

En síntesis, existen percepciones contrapuestas en torno a los motivos de la

realización de los controles de salud. Estas miradas expresan una tensión entre lo que los efectores de salud esperan de la población destinataria –que los controles se realicen a conciencia- y la importancia que, para la población destinataria, tiene la firma de la libreta para el cobro. Es importante destacar que las condiciones de los centros de salud muchas veces dificultan el acceso a los turnos (gran parte de los testimonios de los receptores de la AUH y la AE insiste la dificultad para lograr acceder a un turno). Estos problemas anteceden a la AUH, pero a partir del incremento en la demanda que generó la Asignación Universal por Hijo se evidencian más. Esto puede dar lugar un alto nivel de demanda hacia los efectores de salud, por parte de los destinatarios de las políticas cuando se acerca la fecha de presentación de la documentación. El hecho de no tener la libreta sanitaria firmada, en los tiempos estipulados puede ocasionar la interrupción del cobro, y muchas veces, el ingreso de la AUH o de la AE es uno de los componentes más importantes o el único ingreso de la economía familiar.

### *Trayectorias educativas*

Los procesos sociales se encuentran multideterminados por factores económicos y culturales. La reproducción social de la pobreza, en tanto proceso social, se encuentra directamente determinada por las condiciones materiales de existencia de los sujetos, pero también por el contexto cultural en el que se desarrollan (Bourdieu, 2003). En este sentido, para los niños y adolescentes pertenecientes a sectores cultural y económicamente postergados (en consecuencia, con menor tradición escolar), el pasaje al nivel medio supone un importante cambio simbólico y social para afrontar y para el cual, muchas veces, no cuentan con los recursos materiales y simbólicos apropiados. Las tareas propuestas y el lenguaje utilizado en la escuela, así como las relaciones que en ella establecen las personas entre sí, con los objetos y con el conocimiento, suelen diferir de aquellas que son propias de la vida familiar y comunitaria y de la experiencia que los niños y niñas han acumulado en la escolaridad primaria (Terigi, 2000).

Las trayectorias escolares de muchos jóvenes que asisten a las escuelas se encuentran desfasadas en relación a los recorridos esperados por el sistema educativo. El itinerario educativo ideal esperado en el que el joven ingresa en la edad correspondiente al sistema educativo, permanece, no repite y finaliza no se da en todos los casos por diversos motivos.

En este sentido, Néstor López menciona al respecto:

“La relación entre las desigualdades educativas por ingresos y los niveles de esco-

larización adquiere un comportamiento muy particular entre los adolescentes. En este grupo las tasas de escolarización son menores que las de los niños en edades propias del nivel de instrucción primaria. Esta reducción de las tasas se agudiza más en la medida en que se desciende en la escala de ingresos, por lo que va sumamente asociada a un incremento en las desigualdades; es en este grupo de edad donde se encuentran los mayores niveles de desigualdad educativa por ingresos.” (Ministerio de Educación de la Nación, 2006: pp. 28).

Esta reducción de las tasas de escolarización en los jóvenes que se encuentran cursando sus estudios secundarios se vincula al hecho de integrarse tempranamente a ocupaciones del sector informal, encarar embarazos a edades tempranas, o porque simplemente dejan de estudiar. De esta manera, muchos jóvenes van quedando por fuera del sistema educativo. Muchas veces este quedar por fuera es experimentado como un fracaso que tiene implicancias en las valoraciones que los sujetos tienen sobre sí mismos reforzando la idea de que “no van a poder terminar el secundario”. Así, los que deciden retomar sus estudios se encuentran desacoplados de lo estipulado por el sistema educativo y la permanencia de los adolescentes y jóvenes en el nivel secundario parece realizarse a costa de la sobreedad.

¿Y vos estás yendo al colegio a 4to año?

Ahora no, ahora no, pero sí estaba yendo igual. Tengo que ir, hace un mes más o menos que no voy.

¿Y por qué?

Porque me habían sacado las zapatillas y bueno, como no quería ir con estas le digo que no, que no voy.

¿No querías ir con las que tenés ahora?

Sí, me habían sacado las otras. Y no fui. Ahora igual le dije que iba a ir, tengo que ir, (Soledad, 18 años, La Matanza).

En la gran mayoría de los testimonios de los entrevistados, las trayectorias escolares aparecen marcadas por interrupciones temporales y fallidos reingresos. El problema se agudiza en hogares donde los referentes adultos no han finalizado sus estudios secundarios y donde sus trayectorias educativas también han sido irregulares.

¿Hasta qué año estudiaste?

Hasta octavo.

¿Y nunca tuviste ganas de volver otra vez a la escuela?

Sí, quise ir de vuelta al colegio pero, después ya se me hizo más difícil, ya tenía dos hijos y ya, o era ir a la escuela, o ir a trabajar, salir a trabajar y mantener mis hijos. Y, las dos cosas no podía hacer, no podía ir a trabajar para mantener a mis hijos y al colegio. Después no fui más al colegio. (Roxana, titular de AE y PROG.R.ES.AR., 19 años, Tucumán).

Sí dejé varias veces, dejaba a mitad de año por el tema del colectivo, digamos, que era lo que me jodía muchísimo. Dejaba siempre a mitad de año y ya no, eh, iba a veces, iba tres veces a la semana y los otros dos días quedaba sin... sin ir o hacía como podía o era alguien que me lleve. (Susana, titular AUH, 22 años, Bariloche).

Como mencionamos anteriormente, la distancia entre el lenguaje y las propuestas de la escuela, los objetos y el conocimiento que son propios de las familias operan como barrera simbólica. Esta barrera sumada a la delicada situación económica familiar obstaculizan las posibilidades de finalización de los estudios secundarios repitiendo, en la gran mayoría de los casos, la historia familiar.

Sole, esta nena va a la escuela y a la noche salían con su hermano al centro a revolver tachos de basura. Ella, ya no cobraba Asignación por Hijo porque es más grande de 18 años, y estaba terminando la secundaria, a la tarde. Y bueno, desde que empezó a cobrar PROG.R.ES.AR, no volvió más a revolver basura. Salían a revolver basura para buscar latas y esas cosas y después venderlas, y juntar unos mangos. Y a partir de que empezó a cobrar no salió más. Digo, con lo que implica salir a la noche acá con el frío, la helada, la lluvia. Y ese caso no es el único, hubo muchos de estos casos. De que salían a la noche a revolver basura, el cartoneo, digamos. Pero ella no salió más. Así que eso es re contra positivo. Y sigue en la escuela, ¿no? más vale. (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

Las políticas de protección social han mejorado las condiciones de vida de los sujetos teniendo implicancias en su recorrido educativo<sup>11</sup>. Ahora bien, los incentivos económicos que brinda la AUH finalizan cuando los destinatarios cumplen con la mayoría de edad. De esta manera, para aquellos jóvenes cuyas trayectorias educativas reales difieren de las trayectorias educativas esperadas, la posibilidad de continuar percibiendo un incentivo económico es fundamental. En este sentido, la política del PROG.R.ES.AR. aparece para continuar la cobertura educativa para

---

<sup>11</sup> La AUH ha contribuido a la retención y reinserción educativa de niños, niñas y adolescentes, lo que posibilitó un crecimiento en su capital educativo. (Kliksberg y Novacovsky, 2015)

aquellos jóvenes que cumplen la mayoría de edad (y por lo tanto dejan de cobrar la AUH) pero que aún no han logrado finalizar sus estudios secundarios.

Yo lo que veo es que hay muchos chicos que han vuelto al sistema. Porque generalmente tienen que ver con familias que son bastante complejas su situación, y que a veces los chicos necesitaban aportar algo a la familia, entonces con la posibilidad de este dinero pueden permanecer, o volver a la escuela. Y esta todo mejor, porque la verdad es que si ellos reciben pueden cubrir gastos que son propios, y que no implican más tensión a la familia, ¿viste? (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

Belgrano no tiene tanta oferta laboral, viste para chicos. Pero a mí me parece que un chico puede estar en la escuela, va a tener muchos mejores elementos para conseguir un trabajo. También esto de estar en la escuela, y poder recibir dinero para sostenerse, o para sus cuestiones personales, a veces en la familia que están pasando por situaciones más difíciles a los chicos más grandes, de pronto, era “bueno, tenés que trabajar”. “Te querés comprar zapatillas, ropa, y tenés que aportar... Y, tenés que trabajar”. Bueno, si ahora los chicos pueden percibir un dinero, y poder permanecer en la escuela, me parece que el cambio es muy importante, (Profesional de salud, General Belgrano).

En los últimos dos testimonios la valoración positiva del incentivo económico del PROG.R.ES.AR. está vinculada a la posibilidad que brinda el programa ya que contribuye a que los jóvenes no tengan que salir a trabajar para poder solventar sus gastos personales o colaborar con la economía doméstica descomprimiendo también las tensiones familiares que se pueden producir por ese motivo. De esta manera, pueden disponer de más tiempo para sus estudios.

Ante las dificultades para delinear horizontes de futuro, se abre la discusión acerca de los sentidos que depositan los jóvenes en los estudios secundarios. Cabe preguntarse entonces, ¿qué expectativas depositan los jóvenes en la finalización de sus estudios secundarios?

La mejora en las credenciales educativas constituye un factor clave a los fines de mejorar las condiciones materiales de vida de los sujetos. Estas credenciales educativas, confieren a su portador un valor constante y garantizado jurídicamente que se traducen en el acceso a determinadas formas de trabajo mejor remuneradas en el mercado.

En las entrevistas realizadas aparece reiteradamente la valoración de la finalización y la titulación de la escuela secundaria. Es importante destacar que esta valoración positiva de la titulación secundaria se presenta en las distintas jurisdicciones,

sectores sociales y modalidades. Esta valoración radica en diversos motivos. En primer lugar, podríamos agrupar a aquellos estudiantes que manifestaron querer terminar la escuela secundaria para poder continuar con sus estudios terciarios. Los estudiantes señalan a la expectativa de seguir sus estudios superiores como una motivación para asistir al nivel de escolaridad secundaria. Más allá de la posterior concreción o no de estas aspiraciones, la esperanza de continuar estudiando está presente en la gran mayoría de los relatos de los jóvenes entrevistados.

Yo igual me acerqué no por cobrar el Progresar, sino por querer terminar por el analítico más que nada. Para poder continuar con un estudio terciario, (Viviana, titular AUH y PROG.R.ES.AR., 20 años, General Belgrano).

Sí. Para mí, igual que le dije a mi mamá, quiero terminar mi quinto año y rajarme a Iguazú o a estudiar algo, que se yo a seguir otra carrera o si no, a Buenos Aires. Una de los dos.

¿Y qué estudiarías?

Me gustaría estudiar para mantenimiento, que es una carrera corta de dos años. (Noelia, titular AUH y PROG.R.ES.AR., 20 años, Puerto Libertad).

En segundo lugar, aparecen aquellos que desean finalizar sus estudios para poder conseguir un mejor trabajo. Evaluando que para cualquier tipo de trabajo la titulación del secundario es necesaria. En el marco de un mercado de trabajo cada vez más exigente, el título aparece como la estrategia más importante para el acceso a las formas de trabajo deseadas. En este sentido, los jóvenes depositan expectativas en el título secundario.

Es importante remarcar que las cambiantes y ambiguas relaciones entre educación y trabajo en las últimas décadas, sumado a la devaluación de los títulos escolares (Bourdieu y Passeron, 1996, 2003) han contribuido a romper las reglas de equivalencia automática entre niveles de formación y acceso y calidad del empleo (Jacinto, 2010). En este sentido, puede generarse un quiebre entre las expectativas de los jóvenes en relación a las posibilidades de inserción laboral que permite el título secundario y a lo que realmente logran acceder en términos laborales.

Si, si, obvio si es todo, si ahora vas a entrar en un almacén te piden 5to año, es todo el estudio. Y el estudio de ahora, en los años que yo fui, nada que ver, yo las cosas de matemática de ellos yo no entiendo nada, nada, (Soledad, 18 años, La Matanza).

¿Por qué decís que hay falta de trabajo?

En mi caso, creo que no logro terminar el secundario todo necesita un título. Un título para conseguir algo, (Maribel, 21 años, Tucumán).

En tercer lugar, aquellos que desean finalizar sus estudios secundarios para incorporar conocimientos que luego le permitirán colaborar con las tareas de sus hijos (la transmisión intergeneracional).

Hace 3 años volví al colegio. Volví porque o sea, tenía hijos y creo que mi estudio me va a servir para ayudarle a ellos porque ellos también van a ir a la escuela y a veces van a tener tarea y yo no los iba a poder ayudar y más por eso volví al colegio, (Florencia, titular AUH y PROG.R.ES.AR., 19 años, Bariloche).

¿Y para qué, por qué te dan ganas de seguir, de terminar la escuela?

Por los chicos mismos. Porque yo hasta la primaria les podía enseñar. A mí siempre me gustó matemática. Divisiones, sumas, eso yo viste. Pero ahora en la secundaria es como que otro tema matemática. Y ahí yo me quedo, viste, no entiendo. Hay una cosa de matemática, le digo: “No, pedíle a tu hermano Raúl que te enseñe porque yo no, eso no.” Cosas de matemática, por ejemplo, yo no entiendo, (Liliana, titular AUH, 40 años, Puerto Libertad).

Los sentidos que aparecen en casi la totalidad de los relatos de los jóvenes la escuela secundaria continúa siendo valorada como el camino para continuar estudios superiores, para insertarse en el mercado laboral, para acceder al conocimiento y para integrarse socialmente. Esta multiplicidad de sentidos de la escuela para los jóvenes nos permite sostener, a partir de las palabras de los entrevistados, que la experiencia escolar continúa siendo valiosa.

A mí ponele cuando yo empecé, no cobraba esto [PROG.R.ES.AR.]y me costó una banda eh, tener que comprar los materiales para ir al colegio. (Florencia, titular AUH y PROG.R.ES.AR., 19 años, Bariloche).

Lo primero que pensé era en el tema de solucionar lo del boleto del colectivo. Para tener una ida y una vuelta todos los días a la escuela y no tener las faltas que tenía. ¿Estabas complicada con las faltas?

Sí, porque había veces que no tenía para el boleto y me costaba mucho eso y no tenía un abono.” (Roxana, titular de AE y PROG.R.ES.AR., 19 años, Tucumán) Hay muchas [mujeres] cursando el PROG.R.ES.AR., que están dentro de los dos programas [AUH y PROG.R.ES.AR.] y te encontrás con esas cosas que decís, hubiera sido imposible que esa mamá hubiera terminado de estudiar y se esté capacitando

en un oficio de no haber entrado en los programas, porque no les da el tiempo para trabajar, estudiar y criar a sus pibes, porque tienen que darle de comer, porque tienen dos o tres chicos, llevarlos de acá para allá, vestirlos, de todo y todo solas, porque en general son madres solteras, (Agente de organismo nacional, La Matanza).

Como mencionamos anteriormente, las condiciones materiales de las personas tienen una relación directa con sus posibilidades de acceso, continuidad y finalización de estudios generando una importante brecha educativa entre los sectores de menores ingresos y los sectores de más altos ingresos.

Se presentan dos factores fundamentales, el sistema educativo es gratuito y además la experiencia escolar continúa siendo valiosa. Pero, para los sectores de menores ingresos, los costos de transporte, de materiales y/o la necesidad de aportar a la economía familiar son factores determinantes para poder sostener la cursada. Aquí vuelve a aparecer el elemento fundamental que implica el incentivo económico contribuyendo a sostener la continuidad y finalización de los estudios de los sectores más vulnerados. En el último testimonio, aparece la imagen de la madre soltera que quiere terminar sus estudios y/o aprender algún oficio y donde el incentivo económico es casi una condición para poder concluirlos.

En síntesis, consideramos importante remarcar que las motivaciones para finalizar los estudios secundarios se encuentran presentes y que de igual forma se encuentran presentes los testimonios que dan cuenta de las dificultades económicas para sostener la cursada. El deterioro de los ingresos de los hogares, en muchos casos producto del desempleo del jefe de hogar, obliga a adelantar la salida del joven al mercado de trabajo, abandonando su formación o bien llevando adelante –en la medida de sus posibilidades- ambas actividades. Sumado a esta situación, los trabajos en los que pueden ubicarse están marcados por la precariedad y los bajos salarios. De este modo, los jóvenes de hogares empobrecidos terminan por abandonar la escuela quebrando sus trayectorias escolares. El incentivo económico que brinda la AUH y PROG.R.ES.AR. aparece como un factor importante para la permanencia de niños, adolescentes y jóvenes en el ámbito educativo. Este ingreso puede reemplazar el ingreso de un trabajo o puede complementarse con el ingreso de alguna “changa”.

Generalmente tienen que ver con familias que es bastante compleja su situación, y que a veces los chicos tienen que aportar algo a la familia, entonces con la posibilidad de este dinero pueden permanecer, o volver a la escuela, (Agente municipal, Tucumán).

El pibe quiere estudiar y necesita trabajar (...) te preguntan ¿esto lo voy a seguir cobrando el año que viene? Porque si no, voy a tener que conseguir un laburo más que el que tengo, hacer alguna changa para sumar un poco más, (Agente de organismo nacional, La Matanza).

Teniendo en cuenta lo desarrollado anteriormente y a partir de los testimonios de los entrevistados, el incentivo económico aparece como elemento fundamental para la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

Por último, cabe preguntarse de qué modo se da esta permanencia por parte de los jóvenes en la escuela ya que, a partir de los testimonios de los agentes estatales, tanto la AUH como PROG.R.ES.AR. han influenciado fuertemente en la reinscripción de los jóvenes al sistema educativo.

¿Te parece que también generan cambios en las familias que reciben esta Asignación? Ahí me tengo que poner un poquito choto y decir que yo creo que sí porque antes por ahí no se calentaban en mandar a los chicos a la escuela y ahora no cobran si no los mandan y se preocupan por mandarlos. No es un mundo muy feliz, (Profesional de salud, Puerto Libertad).

“¿Vos crees que la Asignación Universal por Hijo es un componente que hace que los pibes no se caigan y sigan estudiando?

Sí, sí. La madre lo lleva de la oreja. Sí. Capaz que al pibe no le interesa, pero sí. Sí. De hecho, del Progresar también. Por la plata, únicamente. Después por eso, digo. Después está en la creatividad de la escuela, de atraparlos.” (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

La necesidad del título para el acceso a trabajos mejor remunerados, la obligatoriedad de la educación secundario<sup>12</sup> y las posibilidades que brindan los incentivos económicos de las políticas de protección social han generado una importante re-inscripción de los jóvenes en el sistema educativo.

### ***Trayectorias Laborales***

En los últimos años el ciclo económico expansivo contribuyó a mejorar los indicadores laborales y sociales básicos aunque la precariedad e inestabilidad de los empleos a los cuales pueden acceder los jóvenes sigue siendo una pro-

---

<sup>12</sup> En el artículo 29, de la Ley 26.206/2006 de Educación Nacional se establece que la Educación Secundaria es obligatoria.

blemática central del mundo del trabajo. Así, para este grupo poblacional, “la tasa de desempleo resulta considerablemente superior a la correspondiente a los trabajadores adultos, a la vez que poseen una mayor propensión a la obtención de empleos precarios (inestables, sin protección laboral y usualmente con bajos salarios).” (Pérez, 2010 en Giovambattista, Gallo, y Panigo 2014, pp. 20).

Como desarrollamos en el apartado sobre las trayectorias educativas, los jóvenes depositan expectativas en el título secundario como herramienta para acceder a formas de trabajo mejor remuneradas. En el siguiente apartado nos preguntamos cómo posiciona a los jóvenes la AUH y el PROG.R.ES.AR. en dos problemáticas centrales que hacen referencia gran parte de los estudios laborales sobre jóvenes:

- Los trabajos a los que acceden.
- La configuración de las trayectorias laborales.

Algunas de las políticas de protección social y, en el caso específico de este estudio, la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR. han sido objeto de amplios debates. Uno de estos debates hace referencia a las posibles consecuencias del desaliento a la actividad laboral por los efectos sustitutivos del ingreso que permite el hecho de ser destinatario de alguna de estas políticas (Kliksberg, 2015). Ahora bien, la información empírica que proviene de diversas investigaciones evidencia que estos postulados se encuentran ligados a prejuicios y no a estudios concretos que se solventen a partir de datos (Medeiros, Britto, Veras Soares, 2008; Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011, citados por Kliksberg y Novacovsky, 2015). Como mencionamos al comienzo, nos preguntamos por las implicancias que las políticas de la AUH y PROG.R.ES.AR. tienen sobre la actividad laboral de los titulares.

“Tengo una amiga, que ella como yo también, lavábamos ropa juntas. Ella no tiene marido. Y en ese tiempo tenía, como yo también, dos chicos chiquitos. Ahora ya están grandes. Y ella mantenía a los chicos lavando ropa y limpiando casas. Después de cobrar eso [AUH] ella dejó. O sea, trabaja pero un poco menos, en algunas partes nomás, viste. No se está matando como se mataba. Que eso ahora también le trae mucho porque le duelen todos los huesos. Siempre se está quejando de algo. Y sí, porque uno se vuelve así. Es sufrido. No es fácil lavar ropa o limpiar la casa así en frío y todo. Más acá que acá se ensucia mucho, el barro, todo, la tierra.”(Mariana, titular AUH, 36 años, Puerto Libertad).

Más allá de las diferencias en cuanto al tipo de actividad laboral a las que se acceden mayoritariamente en los entornos de los entrevistados, comparten una serie de características similares. Se dan en el marco de la informalidad, en condiciones precarias, están mal remuneradas, son intermitentes y demandan un bajo nivel de calificación educativa.

“¿Y en algún momento pensaste, pediste la posibilidad de que te pongan en blanco en el trabajo?

Acá, nadie te quiere poner en blanco como empleada doméstica. Nunca pagaron bien, siempre fue 400 por un mes que vos te matabas trabajando y eran 400 pesos, por eso, ellos decían que no servía eso, te pagaban así nomás, en negro digamos.” (Noelia, titular AUH y PROG.R.ES.AR., 20 años, Puerto Libertad).

A partir de las entrevistas realizadas, identificamos que las políticas de protección permiten a sus destinatarios poder posicionarse de otra manera a la hora de tener que salir a buscar trabajo. En este sentido, tanto la AUH como PROG.R.ES.AR. brindan la posibilidad de poder tener un ingreso mensual fijo que permite cierto margen de libertad e influye a la hora de aceptar ofertas laborales marcadas por la explotación y la precarización.

Y si no estuviese la AUH ¿cómo cambiaría tu situación laboral?

Tendría que trabajar todo el día, 12 horas por día seguro. (Natalia, titular AUH, 24 años, Tucumán).

¿Crees que cobrar la AUH o PROG.R.ES.AR. dificulta ingresar en el mundo del trabajo?

Creo que no. Lo que sí hace es generar un parámetro mínimo para evitar la explotación, o sea, no vas a ir a trabajar por menos de, no vas a dejar de cobrar el beneficio por ir a cobrar nada entonces, hay una idea general de que se desalienta el trabajo y creo que no, en todo caso se desalienta la explotación y la precariedad y que está bien que la gente tenga otros parámetros para exigir un puesto laboral, (Docente de instituto terciario, General Belgrano).

Para la gran mayoría de los entrevistados en este estudio, los ingresos que permite la AUH y el PROG.R.ES.AR., al ser ingresos fijos permiten que sus receptores se encuentren en mejores condiciones para poder “decirle no” a propuestas laborales marcadas por la explotación, la informalidad y en algunos casos la ilegalidad, para poder “decir no” a extensas jornadas laborales pésimamente

remuneradas. Esta posibilidad de “decir no”, es la posibilidad de valorarse que permiten estas políticas de protección social.

¿Cobrar la AUH es un obstáculo a la hora de buscar trabajo o no?

No. No, no es un obstáculo. A mí, hace poquito me ofrecieron un trabajo que era de limpieza y quiero entrar, pero me sacan la Asignación, porque es en blanco. Pero voy a tener Obra Social y voy a tener un buen sueldo. (Natalia, titular AUH, 24 años, Tucumán).

En este último testimonio aparece la valoración del trabajo registrado la cual se da por dos motivos, la cobertura de la obra social y la adecuada remuneración. Podríamos entender que, en esta situación, ante la posibilidad de conseguir un trabajo que se adecue a las expectativas del sujeto, se prioriza el mismo antes que la percepción de la AUH.

Por último, se presenta una tensión entre la elección entre un trabajo registrado (en la que están incluidas las asignaciones familiares) o continuar trabajando de manera intermitente, informal y con una baja remuneración pero cobrando la AUH. Al respecto los entrevistados comentaban:

Yo voy a buscar trabajo ya que tengo un pequeño ingreso dentro de la casa [recibe la AUH por sus dos hijos] pero lo que encontré es en blanco pero muy mal pago. Entonces si a mí me llegan a contratar y pierdo ese beneficio, no me sirve, entonces prefiero seguir cobrando la AUH y seguir haciendo changas. (Silvina, titular AUH, 36 años, General Belgrano).

¿Y con este trabajo doméstico que haces alguna vez pediste que te pongan en blanco? No, me sacan la asignación. O sea ahí donde trabajo en la quinta me querían poner en blanco, pero le dije que no porque me sacaban la asignación y no me conviene por la plata, es menos plata.” (Natalia, titular AUH, 24 años, Tucumán)

Inclusive hay mujeres que prefieren trabajar en negro, prefieren trabajar en negro para poder seguir cobrando la Asignación por Hijo porque también los salarios que les pagan son muy bajos. (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

En el primer extracto de entrevista, la titular de la AUH manifiesta su temor de perder la asignación al formalizar su trabajo. La entrevistada parece desconocer que el ingreso de un trabajo formal también incluye el monto correspondiente a las asignaciones familiares y que entonces, el hecho de conseguir un empleo formal, no implica la pérdida del ingreso de la asignación como así lo

supone. Esto podría deberse a una falla en la comunicación de las implicancias de la política pública que estaría perjudicando la disposición a aceptar un trabajo dentro del mercado formal.

El siguiente cuadro expresa los distintos posicionamientos de los entrevistados sobre la relación entre las condiciones de trabajo y la percepción del ingreso de la AUH:

	Condiciones de trabajo		
	Trabajo mal remunerado, en condiciones precarias, de muchas horas e informal.	Trabajo formal con mala remuneración.	Trabajo formal con buena remuneración.
Relación entre la AUH y las condiciones de trabajo	El ingreso de la AUH permite estar mejor posicionado para rechazar propuestas laborales atravesadas por intensas relaciones de explotación.	La propuesta de trabajo formal no está acompañada de una buena remuneración y el sujeto opta por continuar trabajando de manera informal, cobrando la AUH y así percibir los dos ingresos.	La propuesta de trabajo formal está acompañada de una remuneración que se ajusta a las expectativas del sujeto. De esta manera, se opta por el trabajo y se acepta la baja de la AUH.

La intermitencia laboral es un rasgo que se registró en la mayoría de los relatos de los entrevistados. Los ingresos constantes que permiten estas políticas se complementan con los intermitentes y bajos ingresos del resto de los integrantes de la familia.

Yo te digo que cuando empecé a cobrar eso [AUH] mi vida cambió para bien. Como te dije, nosotros vivimos del trabajo de mi marido que es la gomería. Y la gomería, hay días que entra, hay días que no entra, viste. Y hay muy poco trabajo en la gomería. (Andrea, titular AUH, 36 años, General Belgrano).

Sí, acá lo que pasa mucho es el trabajo temporario (...) Entonces, tenés papás que trabajan, o mamás que trabajan un mes en julio, agosto, dos meses con suerte, entonces el empleador lo tiene que poner en blanco, y después se le da la baja. (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

Por último, nos preguntamos acerca de las expectativas laborales de los entrevistados, cuáles son los elementos influyentes en la construcción de esas expectativas y qué rol juegan, en esa construcción, las políticas de protección social abordadas.

“Me acuerdo de un taller que habíamos dado con los jóvenes del Programa Envión<sup>13</sup>. Es re loco, cuando se les preguntó qué querían ser en el futuro cuando terminen la escuela, uno de los chicos dijo “No, a mí me gustaría trabajar en una fábrica de zapatos”. O sea, está como tan metido esto es tan alta la cantidad de gente que trabaja en lo mismo en el mismo barrio. Su proyecto era ese, un nene de 14 años. Para mí eso no es poca cosa, habla del imaginario, de las expectativas laborales y de vida que tienen en un mismo barrio.” (Profesional de salud, La Matanza).

La visualización de los desequilibrios sociales se presenta de manera natural y contribuye a instalar la sensación de que no hay posibilidades de hacer otra cosa diferentes que aquellas formas laborales predominantes en un barrio. Las expectativas laborales, muchas veces se reducen a lo que se escucha y se vive en el barrio y, como mencionamos anteriormente, estas formas laborales son muchas veces precarizadas, informales, etc. Estos sentidos, cristalizados en sus discursos, no constituyen meros reflejos de la realidad social, sino que contribuyen también a su construcción.

Vos le preguntas a una chica del barrio alto que quiere ser, y quiere ser cajera de supermercado y los pibes ser mozo, como que ven esa. Esa es como la mayor aspiración para un chico del barrio alto. (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

¿Hay posibilidades de trabajo? Hoy, en la ciudad...

Por ahí le suelo planchar la ropa al vecino, ¿no? Y esas cosas...

Y, ¿de qué te gustaría trabajar, qué te gustaría hacer?

No sé, trabajar en una casa, haciendo limpieza o cuidando nenes. (Paula, titular AUH, 23 años, Bariloche).

Entendemos que las expectativas laborales de los sujetos son construidas a partir de múltiples dimensiones. Las credenciales educativas a las que acceden, las trayectorias laborales y educativas de los integrantes de la familia, los discursos sociales en relación al trabajo que circulan en un barrio, la carga simbólica de un territorio, en fin, las condiciones estructurales y contextuales condicionan

---

<sup>13</sup> El Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión es una política pública diseñada y ejecutada por el gobierno provincial en conjunto con Municipios, destinada a jóvenes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social. El objetivo esencial es la inclusión, procurando la contención, el acompañamiento y estrategias que fortalezcan su estima; que reparen y brinden oportunidades. (Información extraída del sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires).

las expectativas y las trayectorias de inserción de los sujetos. Ahora bien, nos interesa destacar que, más allá de la ruptura de las relaciones lineales entre nivel educativo e inserción laboral, de la pérdida de fuerza de la ilusión meritocrática, para la mayoría de los jóvenes entrevistados el título secundario sigue siendo la herramienta que visualizan para conseguir un trabajo.

¿Por qué decís que hay falta de trabajo?

En mi caso, creo que no logro terminar el secundario, todo necesita un título.

Un título para conseguir algo. (Sandra, 38 años, Bariloche).

Sí, sí, sí. ¿Qué crees que estarías necesitando para trabajar, para poder trabajar?

Y hasta ahora sería terminar los estudios y...sí, terminar los estudios. (Natalia, titular AUH, 24 años, Tucumán).

Siento que si yo estudio y me perfecciono en algo obviamente que voy a conseguir un trabajo rápido. (Vanesa, titular AUH, 24 años, Puerto Libertad).

La obtención de las credenciales educativas sigue siendo un elemento valorado en los entrevistados. Como mencionamos, el incentivo económico que brindan las políticas de protección social para la finalización de los estudios secundarios o terciarios facilita la obtención de estas credenciales.

¿Cuáles son los impedimentos, digamos, para conseguir trabajo acá, que vos ves? Y, la falta de educación. Y también la zona, hay veces que se te hace difícil conseguir por el lugar donde vivís, más que nada cuando te piden una dirección. ¿Dónde de vivís? ¿Les vas a dar una dirección de otro lado? Si tenés esta. Por vivir acá como que no tenés mucha posibilidad de tener un buen trabajo ni nada de eso, por eso está bueno también salir de este lado para que la gente te vea un poco normal, porque si vivís acá no te toman como una persona normal, como una piba que quiere progresar, que quiere estudiar, que quiere tener un buen trabajo. Te toman como una piba de la villa que no le importa nada. (Érica, titular AUH y PROG.R.ES. AR, 22 años, La Matanza).

Pero las personas entrevistadas manifestaron otra cuestión que influye fuertemente en las posibilidades de inserción laboral. Esta cuestión está vinculada sobre todo a los prejuicios que los empleadores tienen sobre los jóvenes por el hecho de vivir en un barrio pobre y donde además de estar estigmatizados por ese motivo, la oferta de transporte público es acotada lo que influye en las posibilidades de acceso al trabajo. En este sentido, el mejor posicionamiento frente al

trabajo que permite el título secundario se vuelve verdaderamente importante en los jóvenes de los sectores de menores ingresos que viven en barrios vulnerables ya que cargan con estas dificultades. Tanto la AUH como el PROG.R.ES.AR potencian las capacidades de los jóvenes y amplían sus oportunidades.

### *Efectos en las condiciones materiales de vida*

A continuación presentaremos algunos efectos concretos que han generado las políticas analizadas en este libro. Estos efectos están vinculados al acceso a los siguientes bienes y servicios:

- Bancarización
- Cobro mensual fijo
- Diversidad del consumo
- Empoderamiento de la mujer

La AUH, AE y PROG.R.ES.AR. se cobran a través del sistema bancario. La tarjeta de débito debe ser retirada por única vez por el titular del programa a través de la red de bancos habilitada. Esta permite cobrar en cualquier cajero automático así como también hacer compras en los comercios con la correspondiente devolución del IVA.

Al ser trabajadora independiente, en mi vida iba a usar un cajero. Soy bastante anti banco, viste. Soy artesana, soy independiente, no recibo un sueldo. Y me pareció re emocionante la primera vez... usar el cajero. Si, estuvo bueno, estuvo divertido. (Laura, titular AUH, 41 años, Bariloche).

La entrevistada plantea que la experiencia del cobro a través del cajero automático se dio por primera vez con el cobro de la AUH. El cobro de las políticas analizadas generó la inclusión al sistema bancario, el cual históricamente estuvo negado para los sectores sociales más desfavorecidos ya que las actividades laborales a las que acceden suelen estar marcadas por la informalidad.

De una manera muy concreta, muy significativa y muy real, digamos, de incluir, ¿no? porque la gente que no laboraba, la gente que estaba en negro, la gente pobre, estaba fuera de todo. Hoy tiene su tarjeta, va al banco, compra con débito. Un derecho adquirido excelente, (Docente escuela secundaria, Bariloche).

Por otro lado, la existencia de una entrada mensual fija repercute en la economía doméstica, generando la posibilidad de establecer un sistema ordenado de ingresos/egresos mejorando el bienestar del hogar.

Nos ha ayudado muchísimo en lo económico. Porque mi marido, por ahí tiene trabajo y por ahí no. Antes no llegábamos y decíamos ¿cómo hago? Y con la AUH podés. Ahora al tener un mensual seguro vos sabes que tenés un aval para decir “bueno, voy a poder comprar esto, porque tengo” Tengo con que pagar, (Olga, titular de AUH, 57 años, Tucumán).

La intermitencia de los ingresos en actividades marcadas por la informalidad influye fuertemente en la planificación de los gastos. El hecho de poder contar con un ingreso mensual fijo permite aliviar cierto nivel de presión a la hora de afrontar gastos como los servicios de luz y gas.

Desde hace 5 años, yo sé que tal día cobro determinada cantidad de plata. Yo vivo esto del día a día. Esta nevando, no puedo ir a laburar, trabajo día a día. Sé que el viernes llega el cobro y es como un alivio ¿no? La AUH es una tranquilidad para mí, (Laura, titular AUH, 41 años, Bariloche)

Para la entrevistada, el cobro de la AUH permite una tranquilidad al tener capacidad económica para enfrentar los gastos mensuales previstos pero también las contingencias que puedan surgir.

A la bancarización y planificación de gastos también se suma la posibilidad de poder acceder a distintos productos que hacen a una mejora en la calidad de vida. Son políticas de transferencia de ingresos que impulsan el consumo interno, que movilizan las economías locales y a su vez habilitan a los destinatarios de estas políticas al acceso a mejoras materiales de vida. Los entrevistados destinatarios de las políticas mencionaron que el cobro de las políticas colaboró en la mejora de la alimentación a partir de diversificar la compra de alimentos, pero también en la adquisición de electrodomésticos, arreglos del hogar, compra de vestimenta y útiles escolares como también el consumo de actividades de ocio que repercuten concretamente en su calidad de vida.

(...) de repente no venían más sin el lápiz o sin el cuaderno. Como que en lo material se vio reflejado. Venían con sus útiles, con sus cuadernos, con el guardapolvo. Más allá de la necesidad, por ahí, de alimentos para la familia la madre destina par-

te de la Asignación bienes escolares. Si le falta el cuaderno se lo compro. (Docente escuela secundaria, Bariloche).

En relación a los gastos vinculados a la escolaridad se da la provisión efectiva, por la disponibilidad de dinero, de elementos escolares que son el soporte necesario para el proceso de escolarización.

Los entrevistados enfatizan en la importancia que cumplieron la AUH, AE y el PROG.R.ES.AR. en garantizar lo elemental para la vida.

Yo no veo gente con hambre, ¿no? la gente no está cagada de hambre. Entonces, pone la cabeza un poquito más allá porque lo mínimo está cubierto. (Agente municipal, Bariloche).

Me parece que sí cambia, por que vos podés diversificar. Cambia, cambia la nutrición de una familia. Cambia en cuanto a la educación, que vos puedas comprar útiles, que puedas comprar cosas. (Profesional de salud, La Matanza).

Se puede señalar un eje clave: la nutrición. Poder asegurar una adecuada nutrición es un elemento central de conversión de situación de pobreza/indigencia a mejores niveles/calidad de vida.

El adecuado estado nutricional en la población materno-infantil constituye un factor esencial en términos de favorecer su crecimiento y desarrollo, prevenir condiciones adversas a mediano y largo plazos y, en última instancia, lograr una óptima calidad de vida, (Duran, Mangialore y otros, 2009:1).

Los efectos expuestos por los entrevistados, permiten recuperar la idea de ingreso que superando el plano económico, abarca los aspectos sociales, ya que permite satisfacer necesidades materiales y simbólicas. En este sentido, el ingreso económico permite la satisfacción de aspectos básicos habilitando ingresos que pueden destinarse a cubrir necesidades secundarias.

La gente ha podido comenzar a tener un mejor nivel de vida y a poder gastar en salidas lo que también le mejora la calidad de vida. (Docente de escuela secundaria, Tucumán).

Sabe que una parte del dinero de la asignación es para ella [la entrevistada se refiere a su hija]. Le doy 150 pesos por mes y para una niña de 12 años es un montón. Se carga el teléfono, sale con los amigos a tomar un helado. (Laura,

titular AUH, 41 años, Bariloche).

Por ejemplo me quiero ir a tomar un helado y me voy a tomar un helado, salir no porque no salgo pero, qué se yo, comerme un pancho o ir a comer afuera, eso sí me ayuda. (Érica, titular AUH y PROG.R.ES.AR, 22 años, La Matanza).

La recreación es parte constitutiva del pleno desarrollo infanto-juvenil. Cubiertas las necesidades básicas de comida y vestimenta, la recreación/socialización es un eje que estructura personalidades saludables. La aparición en los relatos de los entrevistados de poder destinar una parte del dinero a “salir a tomar un helado” o “a comer a fuera”, a salidas vinculadas al ocio da cuenta de que las necesidades biológicas primarias se encuentran cubiertas, importante hecho que da cuenta de la eficacia positiva en los sectores destinatarios de estas políticas de transferencia.

Los entrevistados remarcan como la AUH y la AE permiten empoderar a la mujer con respecto a la toma de decisiones económicas del hogar al ser, en la mayoría de los casos, las titulares de estas políticas y, por lo tanto las que disponen del ingreso.

(...) le da un rol por ahí, digamos, de jefas de familia que no lo tenían antes, por ahí tenían que depender del marido digamos, o si no vivían con el marido y lo que el marido les pueda dar para los hijos, y además teniendo un rol, o les reconoce un rol dentro del hogar que no lo tenían antes, hasta antes de estas políticas (Agente de organismo nacional, San Miguel de Tucumán).

A mí me parece que la AUH, como es algo que también manejan las mujeres, me parece que las fortaleció. Porque les dio la posibilidad de cómo decidir, en qué gastaban, y también saber que tenían un ingreso fijo. O sea iba a llegar el momento del mes, en que ellas iban a disponer de un dinero, y era como todos los meses. Entonces bueno, vos veías que ellas se organizaban de distinta manera con las compras. Entonces ellas, disponiendo del dinero, se manejan de otra manera (Agente de salud, La Matanza).

La AUH y la AE afectan en las mujeres/madres de hogar de manera positiva ya que, por un lado, en ciertos casos despega a la mujer de la figura masculina en relación al manejo del dinero, generando cierta autonomía y capacidad de decisión económica y, por otro lado, las asignaciones permiten disponer o reforzar el ingreso del hogar a las madres que tienen que afrontar la crianza de sus hijos por sí solas. En este sentido, estas políticas impactan en la igualdad de género a partir de las condiciones materiales de vida de las familias empoderando a la mujer a partir del acceso a las asignaciones.

## Transformaciones en las instituciones

El análisis de la transformación del Sistema de Seguridad Social en Argentina en los últimos años supone una mirada que permita dar cuenta de los cambios en las dinámicas institucionales para poder conocer cuáles han sido las fortalezas y las dificultades que encontraron en esta transformación, a la vez que los desafíos que aún quedan por delante.

Las políticas sociales se implementan a través de las instituciones del Estado, por lo que, es de esperar que las mismas se vean modificadas en sus prácticas cotidianas en función de las políticas que surgen, se resignifican o desaparecen. De esta manera, en el siguiente apartado se intenta dar cuenta de cómo vivencian las transformaciones de estas políticas desde la mirada de los titulares y, principalmente, desde la mirada de los agentes que se desempeñan en las instituciones involucradas en su implementación.

A partir del año 2006, con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la educación y el conocimiento son un bien público, un derecho personal y social, garantizados por el Estado (Art. 2); la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación (Art. 3).

Dentro de los fines y objetivos de la política educativa nacional, de acuerdo a la Ley de Educación Nacional (Art. 11), destacamos en relación a la accesibilidad política en referencia a la educación, su inciso e: “Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.” Tanto la AUH como PROG.R.ES.AR. forman parte de estas estrategias que asignan recursos para promover la inserción educativa.

Yo creo que esto del PROG.R.ES.AR. implica un cambio institucional a nivel de las escuelas, me parece que eso está bueno porque el hecho de que los chicos vuelvan a la escuela, a la escuela le implica, ¿no?, tener las aulas abiertas, tener disponibilidad. Sino que el pibe sabe que tiene acceso a su computadora, que tiene acceso a bibliotecas, que tiene acceso a videos, a cuestiones tecnológicas sobre todo, ¿no? entonces el PROG.R.ES.AR. va de la mano, no es que cobran y nada más, sino que va de la mano de otras cuestiones como es la computadora

de Conectar Igualdad<sup>14</sup>. Entonces ese acceso a la tecnología, está en la escuela.” (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

Resulta interesante esta referencia del entrevistado por varios motivos. El primero, es que nombra la cuestión cuantitativa del aumento de matrícula a partir de la existencia de políticas como el PROG.R.ES.AR. El segundo, el hecho de que “vuelvan a la escuela”, es decir, la reincorporación de quienes habían interrumpido sus estudios. El tercero tiene que ver con la forma en que los jóvenes transitan la escuela, en donde ese transitar se encuentra atravesado por el acceso a una computadora y a internet dando cuenta de la complementariedad entre las políticas públicas como Conectar Igualdad.

La escuela puede habilitar, o no, estas transformaciones del sistema educativo. Puede presentarse de la misma manera que alguna vez ese o esa adolescente o joven transitó y dejó, o puede habilitarles, ofrecerles activamente las herramientas que fue adquiriendo a partir de las políticas que se fueron poniendo en marcha para promover el efectivo cumplimiento de la Ley de Educación Nacional.

“Y cuando empezó la Asignación las escuelas se llenaron. Está bien, otro problema, porque no había bancos, no había sillas que alcanzaran, no había primer grado, no había más lugar.” (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

Como indicamos, la implementación de la AUH, AE y PROG.R.ES.AR. forman parte de un conjunto de políticas públicas que han favorecido la incorporación y reincorporación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a las instituciones educativas y de capacitación.

En las entrevistas realizadas, encontramos que en relación a la escuela primaria y secundaria se perciben cambios en términos cuantitativos en la matrícula. Este aumento en las matrículas generó la reorganización del espacio en algunas de las instituciones y modificaciones a la hora de la inscripción al incorporar la consulta sobre la AUH o PROG.R.ES.AR.

---

<sup>14</sup> El Programa Conectar Igualdad fue creado en abril de 2010 a través del Decreto N 459/10 firmado por la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, para recuperar y valorizar la escuela pública y reducir las brechas digitales, educativas y sociales en el país. Se trata de una política de Estado implementada en conjunto por Presidencia de la Nación, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Educación de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios. Información extraída del sitio web de Conectar Igualdad (<http://www.conectarigualdad.gov.ar>).

“El tema de la Asignación tiene unos 5 años más o menos. Y yo te diría que el Estado provincial y el Estado nacional, han ido haciendo inversiones en mejoramiento de las instituciones escolares. Ahora obviamente llegan bastante retrasados al hoy, porque es tanto lo que quedaba pendiente de mucho tiempo atrás que con mayor presencia de los chicos en las escuelas, más la aprobación de la ley de educación secundaria, donde la obligatoriedad aparece más marcada en nivel inicial hacia nivel secundario obviamente que hay que acondicionar.” (Agente de organismo nacional, La Matanza).

Las referencias a la profundidad de los cambios se dan alrededor, especialmente, de la escuela secundaria. Este aumento de matrícula conlleva una necesaria transformación de las instituciones educativas en relación a las instalaciones y dinámicas administrativas. Si bien aparecen demandas en relación a la necesidad de aumentar la inversión en el sector, también se visualizan las dinámicas de las instituciones favoreciendo la adaptación.

Me parece que estas políticas han ayudado a que la matrícula haya aumentado. Ese es un cambio importante, no obstante, te decía que muchos, seguramente varios de los que perciben el PROG.R.ES.AR. también trabajan o buscan trabajo. Me parece a mí que ha ayudado a que aumente la matrícula. Pienso que debe ser uno de los objetivos, aunque sigue costándonos esto de ingresar, permanecer y egresar. (Docente de instituto terciario, General Belgrano).

La accesibilidad para el ejercicio de este derecho supone no solamente ingresar, sino también permanecer y egresar, con todo lo que ese proceso implica en términos de aprendizaje y formación. El hecho que aumente la matrícula implica el desafío de la institución para desplegar estrategias que permitan sostener a sus estudiantes dentro del proceso de formación y a los destinatarios de permanecer estudiando con las diferentes dificultades que pueden derivarse de sus trayectorias, como analizamos anteriormente.

O sea, a veces yo laburo, tengo que hacer horas extras, no sé qué día me toca o no y me puede tocar ese día, vuelvo cansado la verdad que se me complica. Entonces lo que hacemos nosotros, la facilidad es en esos casos, por ahí que llegue un poco más tarde a la primer hora y que después lo recupere con algún trabajo práctico. O sea, llegamos a un acuerdo así entre el docente y con el estudiante donde también él vea la facilidad, de que si tiene algún quilombo puede venir a

hablarlo, que no es que lo vamos a echar ni porque no venga lo vamos a dejar sin estudiar. Que siempre hay otra oportunidad pero lo que nosotros queremos es que termine de estudiar. (Docente de escuela secundaria, La Matanza).

Si bien el incentivo económico de PROG.R.ES.AR. colaboraría en favorecer la inserción y reinserción educativa, el Programa FINES15 estaría trabajando sobre otro de los obstáculos que encuentran las instituciones educativas que se vinculan con esta franja etaria: el tiempo de cursada. Tiempos destinados a cursar y/o a trabajar, pero también –señalado en relación a las mujeres– al cuidado de los hijos. Esto conlleva una adaptación de las prácticas docentes donde según el entrevistado existe un margen de acuerdo con los docentes para cumplir con los trabajos que se proponen.

O sea, algo que me llama la atención es que vos vas a las escuelas nocturnas sobre todo y ahora está lleno de bebés. Las mamás, ¿no?, con sus bebés. Pero es positivo. (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

A nosotros mismos nos dicen en la escuela, eh, “aprovechen chicos, esta es una oportunidad que capaz que no se pueda, una vez que cambie el gobierno, capaz que ya esta posibilidad no esté de estudiar así, cómodos, a horarios que nos convienen, teniendo hijos y poder llevarlos también a la escuela”. Nos dicen que aprovechemos, que no dejemos, que sigamos en la escuela. Si por ahí cambia el

---

<sup>15</sup> La ley de educación nacional n°26.206, sancionada en el 2006, establece como finalidad garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar. la educación permanente de jóvenes y adultos es considerada una modalidad destinada a atender las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población mayor de 18 años de edad. Su organización curricular e institucional debe estar basada en criterios de flexibilidad y apertura que acrediten saberes y permitan la movilidad laboral. En esta dirección, el ministerio de educación implementa el plan de finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos –plan FINES– para dar cumplimiento a la normativa vigente, posibilitando que todos aquellos jóvenes y adultos mayores de 18 años que aún no han completado la escolaridad obligatoria, puedan finalizarla. Es un plan específico creado a término y refrendado por los ministros de educación del país a través de las resoluciones n° 22/07 y 66/08 del consejo federal de educación; propone resignificar el diseño de las propuestas educativas a través de formas de aprendizajes autónomos, con contenidos relevantes, contextualizados y propuestas que valoren los saberes adquiridos por los jóvenes y adultos a lo largo de su vida. Este plan se caracteriza por su adaptabilidad y capacidad de articulación entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil que permiten generar condiciones de universalidad en la educación de jóvenes y adultos, pero además, su cercanía con el territorio posibilitan cubrir la demanda efectiva de la población a cubrir estas dimensiones constituyen las principales fortalezas para el desarrollo del plan (información extraída del sitio web <http://fines.educacion.gob.ar/plan-fines/>).

gobierno, por ahí cambia todo y tal vez lo sacan [PROG.R.ES.AR.](...) (Érica, titular AUH y PROG.R.ES.AR., La Matanza).

No obstante, como señalan otros entrevistados, algunas escuelas también estarían tomando en consideración esta coyuntura en la población joven vinculada a la aceptación de la institución a que participen los hijos de los estudiantes.

De esta manera, es de esperar que a partir del marco normativo de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y de las políticas como la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR., las instituciones educativas atraviesen transformaciones en varias dimensiones. Los testimonios de los entrevistados que se desempeñan en el ámbito educativo, dan cuenta de un incremento en la matrícula de las escuelas en las que trabajan. Por otro lado, encontramos que las políticas analizadas son incorporadas a las prácticas habituales de las instituciones, enmarcando la labor de la escuela en una red más amplia de instituciones y políticas públicas.

Las instituciones implicadas en las corresponsabilidades en salud tuvieron que desarrollar un conjunto de estrategias para dar respuestas a los nuevos desafíos que plantean la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR.

Cambio en que hay mucha más demanda. Mucha más demanda durante todo el año. Antes en el verano no había tanto trabajo. Y ahora hay como mucha demanda durante todo el año. (Profesional de Salud, La Matanza).

Según los entrevistados aumentó formalmente la demanda de controles de salud con un crecimiento amplio y sostenido a partir de las corresponsabilidades que implican. Aparecen en los discursos de los entrevistados, situaciones que parecerían desencadenarse a partir de la coyuntura que comienza a presentarse con la implementación de las políticas sociales.

Para nosotros es mucho trabajo porque todos los programas que bajan desde la Nación va salud insertada ahí y nosotros seguimos laburando más. Nos falta recurso humano, es ese nuestro principal problema. (Agente sanitario, Tucumán).

En diversas ocasiones los entrevistados hacen referencia al recurso humano en salud. Si bien parece haber aumentado, es percibido como insuficiente.

Según los entrevistados, en el sistema de salud una de las cuestiones más recurrentes referidas a las dificultades en la accesibilidad se refiere al acceso y a las barreras que

puedan encontrarse es el sistema de turnos. Los turnos siempre resultan insuficientes. Por otro lado, el aumento en la demanda en salud resulta parcialmente insatisfecha debido al proceso de adaptación de las instituciones desde la implementación de estas políticas sociales que promueven corresponsabilidades en salud.

Por otro lado, como desarrollaremos en el tercer eje de este estudio, las políticas de seguridad social construyeron una agenda visibilizando, poniendo en debate y asumiendo una problemática. Las políticas sociales nacionales también influyen en los escenarios de gestión municipal.

Otra cosa que nos ha permitido es que desde nuestros programas [programas municipales] en general, podemos complementar con los ingresos de las políticas nacionales fortaleciendo situaciones familiares más delicadas. Si el PROG.R.ES.AR. tiene determinados requisitos, determinado grupo etario, nosotros lo que tenemos de becas de Jóvenes del Municipio, cubre otras edades, no lo superponemos con el PROG.R.ES.AR. nosotros hacemos adolescentes 13 a 18 años, nuestras becas. Lo que permite es maximizar el recurso del Municipio. (Agente Municipal, Bariloche).

Como da cuenta el testimonio, estas políticas generan un “piso”, una “base” de condiciones materiales para los destinatarios, a partir de la cual los gobiernos locales pueden complementar o reforzar a través de sus programas maximizando los recursos locales disponibles. Es importante destacar esta situación ya que da cuenta de la complementariedad de políticas municipales y nacionales.

El rol que tenía ANSES en la década de los noventa, cuando se hace un sistema mixto de jubilaciones, de AFJP, y del Estado, y bueno, la decisión política era suprimir al Estado en una medida sustancial. Y a las necesidades que tenían nos comentaban que ANSES iba a pasar a ser un ente residual. Desde lo más simple, de faltarles los elementos básicos como papel. Ahí estaba puesto en relieve una ideología política, que lo privado suprimiera a lo estatal. Gente que tal vez no tuviera una orientación política, y simplemente eran trabajadores del Estado, nos contaban esa realidad. Después como se ve a través del 2003 con Néstor, una decisión política determina que ese organismo pase a estar en primer plano y tener esa responsabilidad de llevar adelante un conjunto de políticas públicas que impactan directamente y como mejora la calidad de vida de la gente. Y no solo para ese beneficiario, sino para la comunidad.” (Agente organismo nacional, General Belgrano).

Por otro lado, no solo las instituciones educativas y de salud experimentaron ciertas transformaciones sino que la ANSES en el marco de las políticas públicas a partir de 2003 comenzó a adoptar un rol activo a través de diferentes políticas que promovieron la inclusión de sectores históricamente postergados.

## **Discursos en tensión, entre la seguridad social y la asistencia**

“Durante la dictadura los chicos de entre 18 y 24, digamos, los desaparecían por querer hacer otras cosas, hace 30 años lo mandaban a la guerra. Hace 20 años esta cuestión de que los padres estaban desocupados y ellos tampoco tenían una perspectiva, esto de que vale todo en el neoliberalismo. La diferencia es que hoy tienen la posibilidad de estudiar y que te paguen.” (Agente de organismo nacional, La Matanza).

Como desarrollamos anteriormente, desde el año 2003 las nuevas formas de acción estatal buscaron contrarrestar los efectos que generaron décadas de políticas desregulatorias en términos económicos y sociales. La concepción de las políticas de seguridad social comienza a estar vinculada fuertemente a la restitución de derechos vulnerados, a partir de un ingreso económico que permite e incentiva la promoción de la salud y la educación. Bajo toda valoración y conceptualización de las políticas de seguridad social subyace una noción de Estado, una mirada sobre la construcción de ciudadanía, la justicia social y los bienes públicos. Por otro lado, el Estado y sus instituciones son una configuración relacional que se instituye de forma procesual tanto en su dimensión institucional, política, social como simbólica.

“Hay gente que dice que es una mala inversión la que hace el Estado. Para mí es la mejor inversión que hace un Estado. Antes, de noche, golpeaban la puerta de casa para ver si no teníamos algo para dar. Eso, hace años que ya no lo recibo. Pero, socialmente yo pienso que lo que uno invierta en lugares así, periféricos, en la parte social, de salud, educación es inversión para el futuro.” (Docente de escuela secundaria, Puerto Libertad).

Este testimonio da cuenta de las discusiones en torno al Estado y su rol en lo social, retomando el debate que se relaciona con entender a determinadas políticas públicas como un “gasto” o como una inversión. Para el entrevistado, el Estado tiene un rol activo a partir de la implementación de políticas sociales

que transformaron las condiciones de vida, entendidas éstas como una inversión social que genera condiciones de inclusión. La “inversión para el futuro”, que menciona la entrevistada, se relaciona con el Estado “haciéndose cargo” de sectores postergados y posibilitando el acceso a derechos sociales.

Al indagar sobre el rol del Estado en la “cuestión social” de la Argentina actual, pensamos en el quiebre de los lazos de la sociedad salarial y la aparición de la pobreza como un factor de fragmentación social que debe ser atendido por el Estado (Kessler y Cortes, 2013), quien garantiza la cohesión social a través de políticas de seguridad social, que reemplazan las preexistentes ancladas en la beneficencia o caridad del siglo anterior. Se parte de considerar que todas las sociedades poseen la capacidad de garantizar sus necesidades a partir de la generación de bienes materiales y simbólicos. En el marco del capitalismo los procesos de apropiación y concentración del capital generan la desigual distribución de esos bienes, planteando la ilusión de la escasez y la necesidad no satisfecha. Con esta consideración cabe preguntarse si una política distributiva de transferencia directa sobre las personas permite redistribuir y organizar la administración de bienes para la plena satisfacción humana.

Las políticas de seguridad públicas implementadas a partir de 2003 aparecen como ejes centrales para la reproducción de la vida y necesarios para la generación de una sociedad con mayor igualdad e inclusión. Así, la puesta en marcha de la AUH y la AE, puso en la agenda social la visibilización de una problemática que no solo estaba relacionada al trabajo sino a la salud y la educación.

“El cambio, me parece que tiene que ver con que ahora “no soy más nadie, ahora soy alguien”. Una familia donde “no soy nadie porque soy pobre, porque no tengo trabajo, porque mis hijos van a la escuela cuando tienen algo para ponerse” De repente “soy alguien, para el Estado, soy alguien, soy parte.”(Docente de escuela secundaria, Bariloche).

El paradigma vinculado a la restitución de derechos impulsado por el Estado a partir de las políticas públicas de protección social, se traduce en los sujetos destinatarios en un comenzar a ser reconocidos, “a ser alguien para el Estado”, a tener responsabilidades, a estar incluido.

Estas políticas de seguridad social dan cuenta de cómo en los últimos años la política de Estado asume la “cuestión social” y construye una agenda interpellando las propias prácticas institucionales y a los diferentes actores sociales. A la vez, promueve una concientización en los destinatarios sobre la importancia del cuidado de la salud y la educación a partir de las corresponsabilidades

que deben cumplirse para el cobro de la AUH, la AE o el PROG.R.ES.AR. Estas políticas analizadas, se enmarcan en el paradigma de restitución de derechos que orienta gran parte de las políticas de Estado a partir del año 2003, abordan la “cuestión social” que comienza a estar fuertemente incluida en la agenda pública y asumen como desafío la posibilidad de construir condiciones para la inclusión social de sectores históricamente excluidos.

El viraje de las políticas públicas, con medidas como la Asignación Universal por Hijo, significó un cambio en el sentido de comprender tanto al sujeto destinatario como el rol de las instituciones. La AUH, al ser parte del sistema de seguridad social del país y no ya un programa aislado, se presenta como un cambio profundo en los sentidos que empieza a adoptar esta política pública no sólo a partir de su alcance a un conjunto poblacional extenso mejorando sus condiciones de vida, generando corresponsabilidades de salud y educación y garantizando el acceso a la seguridad social, sino que también comienza a perfilarse una transformación en las percepciones que tienen destinatarios y agentes estatales sobre la conceptualización de las políticas de seguridad social.

Sin embargo, existen huellas simbólicas en los discursos sociales de las políticas focalizadas de asistencia social en las que se señalaban a sus destinatarios como “pobres” o “vulnerables” (Danani, 2011). Estas políticas que atemperaban las medidas de ajuste durante el neoliberalismo fueron forjando así una visión de la política pública que tuvo su correlato en los discursos sociales.

A continuación, analizaremos las diferencias que existen entre las conceptualizaciones y valoraciones de los agentes estatales y titulares o potenciales destinatarios relacionándolos con los discursos sociales en torno a las políticas abordadas en este estudio.

### *Discursos en torno a la AUH/AE*

(...) creo que es como una inversión social, poder tener como una misma cobertura a un montón de familias que no tenían ingresos, permite resolver un montón de situaciones, o garantizar algunas cuestiones de salud, de educación. Al contrario ¿no? Como que favorece. Es una inversión social. (Agente municipal, Bariloche).

A la hora de conceptualizar, uno de los entrevistados señala claramente el cambio en la visión política que adopta la AUH como política de seguridad social. Este relato ancla su visión en la capacidad de un sistema de seguridad social que se fundamenta en una concepción no paliativa de las desigualdades sino que

busca generar condiciones para una mayor igualdad y mejores condiciones de vida para un conjunto de personas que se encuentran desempleadas o bajo condiciones informales de trabajo. En este sentido, la entrevistada aclara que es una inversión social y no una ayuda o una medida de carácter asistencialista.

En este sentido, el Estado Nacional desde el año 2003 comienza a implementar un conjunto de políticas públicas para revertir el proceso de desintegración social que generó el neoliberalismo, a través de la implementación de medidas como el Plan Nacional de Inclusión Previsional, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan Familias, el Plan Nacer y, específicamente, la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR. Estas políticas de seguridad social resultan inclusivas, ya que universalizan el derecho a contar con condiciones mínimas de vida durante la infancia, adolescencia y juventud para el sector de la sociedad que más sufrió las consecuencias de las políticas neoliberales en relación al trabajo, la salud y la educación. Así, la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR. no vendrían entonces a dar respuesta a una carencia, sino a dar cuenta de la igualdad de todos los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes frente al Estado como garante de su bienestar.

Creo que son derechos ya adquiridos. Ya hay un piso de protección social que no podemos dar marcha atrás, me parece. Esto es como el aumento a las jubilaciones que se hace 2 veces al año. Es decir, creo que hay una institucionalización del derecho, de estos derechos. (Agente de organismo nacional, General Belgrano).

La noción de derecho prevalece a la hora de caracterizar a la AUH y la AE, dando cuenta del nivel de apropiación de la política de Estado. El entrevistado equipara la asignación con otros derechos que poseen los trabajadores como las jubilaciones. A su vez, este relato revela el proceso de institucionalización que atraviesa la política pública identificando un “antes” y un “ahora”, reconociéndolas como políticas que se impulsan para garantizar derechos sociales.

La AUH y la AE se significan como una retribución del Estado a un conjunto de personas con dificultades para la inserción a un empleo formal, en gran parte, jefas de hogar que deben afrontar la crianza de sus hijos (muchas de ellas madres solteras) asegurando condiciones de escolaridad y salud. De esta forma, las políticas de seguridad social se perciben para los agentes estatales como medidas que buscan generar condiciones para una mayor igualdad social.

Pero digo, la AUH no es un regalo, la AUH no tiene nada que ver con esto, tiene que ver con el acceso a derechos para un montón de chicos que estaban por

fuera y no sé por qué estaban por fuera. Porque a nadie se le había ocurrido la necesidad de incluirlos a todos en una política que sea de todos. Es una cuestión de justicia social digamos, de equidad la asignación familiar restituye derechos, iguala, da oportunidades. (Profesional de salud, General Belgrano).

En este sentido, resulta ineludible mencionar uno de los últimos estudios realizados sobre esta temática de Kliksberg y Novacovsky (2015), quienes abordan la forma en que las políticas de seguridad social (AUH/AE) intentan romper la reproducción de la pobreza desde la inserción educativa, mejorando las condiciones de salud de la niñez y la adolescencia, buscando quebrar trayectorias de padres y madres que se hallan en situaciones de desempleo o trabajando en condiciones precarias e informales.

Sin embargo, como mencionamos anteriormente, en los discursos persiste una subjetividad cargada por las huellas de los programas asistencialistas de etapas previas. El siguiente extracto de entrevista pertenece a un agente sanitario y da cuenta de cómo, según su experiencia, entiende de la población destinataria a la AUH:

Yo creo que pasa más que nada por recibir una guita extra en la casa que ayuda. Hay una de las chicas que trabaja en el hospital que siempre dice “Ayuda Universal por Hijo”. Entonces eso da una pauta. Creo que por ahí es lo que muchos entienden. (Profesional de salud, Puerto Libertad).

En relación a las percepciones de los titulares sobre si la AUH es un derecho o una ayuda, en la encuesta realizada por Kliksberg y Novacovsky (2015) sobre la AUH se puede observar como 7 de cada 10 titulares entrevistadas la consideran solo como una ayuda provista por el Gobierno y 3 de cada 10 la asimilan como un derecho atendido. En las entrevistas realizadas para esta investigación registramos que gran parte de los entrevistados entienden a la AUH como una “ayuda más”, como “otro plan”. En el estudio mencionado, los hogares que reciben la AUH pertenecen, en su mayor parte, a los estratos de ingresos más bajos. Muchos de los entrevistados en este estudio son hijos de destinatarios de otras políticas sociales o ellos mismos forman o formaron parte de alguna política pública. Las percepciones que tienen los destinatarios entrevistados sobre las distintas políticas sociales parecen entrecruzarse con sus propias experiencias o las de experiencias de terceros como destinatarios de políticas públicas.

Porque primero salió el plan jefes. Fue cuando el de 15 tenía 3 años... ahí empecé a cobrar, que era cuando barría las calles, que teníamos que barrer, presentar eso para cobrar. (Andrea, titular AUH, 36 años, General Belgrano).

Toda interpretación de este mundo está basada en una reserva de experiencias previas, las propias y aquellas transmitidas por otros. Estas experiencias, bajo la forma de conocimientos disponibles funcionan como esquema de referencia. Este conocimiento en común, este saber de sentido común, se expresaría por su tipicidad: “Lo que se experimenta en la percepción actual de un objeto es transferido a cualquier otro objeto similar, percibido solamente en cuanto a su tipo” (Schutz, 1974). En este sentido, las construcciones simbólicas históricas sobre las políticas de seguridad social vinculadas a las políticas focalizadas y asistencialistas de la década de los noventa, anclados todavía en los discursos sociales, tensionarían la apropiación de los significados que ponen en discusión la implementación de las políticas como la AUH y la AE vinculados a la noción de derechos.

De este modo, los sentidos atribuidos a la AUH por sus destinatarios se encuentran atravesados por sus experiencias en tanto destinatarios de otras políticas públicas o por las experiencias de familiares o personas allegadas. Algunos de los entrevistados destinatarios de la AUH también forman parte del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”<sup>16</sup> o del Programa “Ellas Hacen”<sup>17</sup>. Siguiendo a Bourdieu (1977), es interesante introducir su concepto de trayectorias ya que permite pensar que al tratar de construir las significaciones sobre las políticas sociales, los sujetos lo hacen desde un esquema que enlaza sucesivas posiciones vividas en torno a su participación como destinatarios en alguna política pública.

---

<sup>16</sup> Es una nueva etapa del programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, destinada a 100 mil mujeres, para que puedan formar parte de una cooperativa y trabajar en el mejoramiento de sus barrios. El Gobierno nacional impulsa esta iniciativa para continuar construyendo ciudadanía urbana en villas y barrios emergentes y fortaleciendo derechos. En su implementación, Ellas Hacen dio prioridad a aquellas mujeres que atraviesan una situación de mayor vulnerabilidad.

<sup>17</sup> El programa está destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Para su implementación, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de 60 trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva. (Información extraída del sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

Por otro lado, para aquellas personas que nunca fueron destinatarias de políticas sociales y que con la AUH comienzan a serlo, la política aparece como una ayuda para ellos.

“Yo me siento bien, me siento preparada. Si el día de mañana cortan esto [AUH], buscaré más trabajo. A veces yo le digo a mi mamá “algún día se va a terminar el Salario Universal, el PROG.R.ES.AR. el Ellas Hacen” creo yo que se viene abajo. Creo yo, no sé...” (Vanesa, Titular AUH, 24 años, Puerto. Libertad).

Como mencionamos anteriormente, las experiencias pasadas de los familiares o de los propios entrevistados influyen fuertemente sobre esta percepción. Las pugnas distributivas entre sectores sociales han influenciado fuertemente en la continuidad o interrupción de las políticas sociales destinadas a los sectores más vulnerados (Kliksberg y Novacovsky, 2015). Esta situación fue vivida y es recordada por los adultos, a la vez que es ordenadora de los sentidos de los más jóvenes.

Las tensiones que aparecen alrededor de la conceptualización sobre la AUH y la AE se dan entre una visión que la entiende como un derecho a la seguridad social y, por otro lado, como una “ayuda” que encierra la idea de un beneficio para “pobres”. Esto da cuenta que la construcción social de la subjetividad en torno a las políticas públicas es un campo en disputa, donde las trayectorias de los sujetos como destinatarios de programas sociales y los discursos sociales condicionan los posicionamientos subjetivos en relación al Estado y sus modalidades de intervención. Las construcciones históricas y simbólicas sobre las políticas de seguridad social vinculadas a las políticas focalizadas y asistencialistas de la década del noventa, anclados todavía en los discursos sociales, tensionan la apropiación de los significados que ponen en juego la implementación de las políticas como la AUH y la AE y que están vinculados a la noción de restitución y ampliación de derechos.

Por otro lado, esto muestra de qué forma el proceso de institucionalización de las políticas sociales posee una dimensión política-cultural atravesada por una temporalidad distinta de las instancias y prácticas institucionales. A su vez, los sentidos de la apropiación político-cultural de estas políticas están marcados por posicionamientos y anclajes disímiles entre los titulares o destinatarios y los agentes estatales entrevistados.

“A revincularse con el Estado desde otro lado ¿viste? No sólo desde, “El Estado es el que no me da”, sino “El Estado me ofrece otras oportunidades además de terminar el secundario”.” (Agente municipal, Bariloche).

Por un lado, en los discursos de los agentes estatales aparece la apropiación de las políticas de seguridad social en términos de derecho dando cuenta de una nueva forma a la hora de la vinculación con el Estado. Por otro lado, en los discursos de los destinatarios entrevistados persiste la idea de la ayuda y asistencia por sobre la noción de derecho. En este sentido, se visualizan diferentes formas de apropiación y resistencia de las políticas públicas en los distintos niveles de ejecución donde operan diversos factores objetivos y subjetivos que contribuyen a la resignificación de lo dispuesto (Barbetti, 2010).

Hay una visión bastante negativa que a veces los propios beneficiarios comparten. Como que hay un discurso social instalado, entonces vos encontrás gente beneficiaria del PROG.R.ES.AR. que critica los otros programas y bueno es como contradictorio (...), si te benefician, no los critiques, si te están cambiando la vida, entonces no los critiques. (Agente de organismo nacional, La Matanza).

El extracto de entrevista de este agente estatal permite observar cómo ciertos discursos dominantes<sup>18</sup> en torno a las políticas sociales atraviesan e influyen en las opiniones de los titulares o destinatarios. Los medios y sus contenidos siempre operan en forma indirecta y concurrente, es decir, como influencia (Roiz, 2003). En este sentido, pueden entenderse como poderosos obturadores de sentido que caracterizan un determinado fenómeno. De esta manera, la crítica que algunos titulares de políticas realizan sobre titulares de otras políticas pareciera estar atravesado por un discurso dominante estigmatizante que desconoce a los destinatarios como sujetos de derecho. Esos discursos anclan, refuerzan y producen subjetividad en los propios destinatarios. Sin embargo, más allá de esas percepciones existe un proceso de legitimación de estas políticas que se expresa en la apropiación de los titulares y agentes estatales.

(...) la misma gente va a salir después si ve que alguien se la corta [AUH]. Yo

---

<sup>18</sup>Estos discursos dominantes en torno a las políticas pueden observarse en algunos titulares de diarios de alcance nacional que abordan la temática desde una postura determinada, que refuerzan discursos circulantes en la sociedad. Los siguientes titulares fueron utilizados durante las entrevistas: "Sanz: La asignación universal por hijo se va en droga y juego" (La Política On-line, 15/05/2010) - "La AUH no promueve el trabajo materno" (La voz del interior, 29/10/2012) - "PROG.R.ES. AR., el nuevo plan del Gobierno para los jóvenes "ni-ni" (La Nación, 22/01/2014).

pienso que la gente va a salir. Eso va a ser como una revolución a la inversa. (Docente de escuela secundaria, Puerto Libertad).

La desaparición de la política implicaría para el entrevistado, una movilización social en pos de la defensa de las políticas. La expresión “va a ser como una revolución a la inversa” da cuenta de que la movilización social intentaría defender y/o restaurar las políticas que podrían ser anuladas por otros gobiernos con posicionamientos diferentes.

A partir de las entrevistas realizadas, puede observarse que la concepción sobre las políticas sociales varía entre los agentes estatales y los destinatarios. Para los primeros, estas políticas se enmarcan en una concepción ampliada de las políticas de protección social, que no se reducen a resolver una situación de vulnerabilidad sino que se asientan sobre un enfoque de derechos inherentes a las personas. En este sentido, la forma en que entienden a estas políticas los agentes estatales se acerca al enfoque de derechos en el que las políticas públicas conciben a los ciudadanos como sujetos de derecho y no como individuos vulnerables a ser tutelados por el Estado. Por otro lado, para gran parte de la población destinataria entrevistada, la AUH es entendida como una “ayuda más”, como “otro plan” vinculándola a otro tipo de políticas, las políticas focalizadas.

La posibilidad de transformar estas visiones en la población destinataria supone una temporalidad distinta a los efectos concretos que generan estas políticas en la vida cotidiana de los titulares. Los efectos que se observan con el mejoramiento de las condiciones de salud, el acceso y consumo de productos alimenticios, escolares, limpieza, transporte, etc. poseen resultados positivos inmediatos. Sin embargo, los “tiempos” de institucionalización simbólica desde una perspectiva de derecho requieren de un proceso de mediano y largo plazo vinculado a factores culturales que operan en la construcción de sentido frente a las políticas públicas. Por esto, resulta clave profundizar los diferentes dispositivos vinculados a la comunicación y a la formación para continuar transformando esas visiones ancladas en los discursos sociales hegemónicos.

## **Discursos en torno al PROG.R.ES.AR.**

“Dejaron la escuela hace 2, 3, 4 años pomele y se vuelven a enganchar y se les nota. Una vez que enganchan de vuelta el ritmo quieren seguir estudiando y más cuando ven que del otro lado también hay gente que los reconoce, o sea, subirle un poco el autoestima, de que es posible, de que es real y que es necesario,

ponerse a estudiar más y ejercitarse ;no? significa una recuperación de derechos ;no? qué significa un sujeto de derecho, que esto no es un regalo de nadie, sino que es un derecho, si bien hay que reconocer quien llevó adelante las políticas públicas... (Agente de organismo nacional, La Matanza).

Durante la década del noventa, la lógica de mercado a través de la privatización y descentralización del Estado regulaba el acceso al trabajo, la educación y la salud (entre otros) constituyendo una noción de ciudadanía como consumidor. Así, los supuestos neoliberales conformaron una visión de los derechos sociales vinculados a los derechos del consumidor (Novick y Villafañe, 2008). Como mencionamos, esta visión anclada en las capas genealógicas de los discursos sociales dominantes comenzaría a ser tensionada por la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR. a partir de una noción de ciudadanía que comienza a concretarse desde una concepción del sujeto destinatario como un agente activo que tiene la responsabilidad y el derecho de insertarse en circuitos educativos y acceder a un sistema de salud de calidad.

[Sobre el PROG.R.ES.AR.] “Hoy tienen la posibilidad de estudiar y que te paguen, jamás se le había ocurrido a mi viejo, a mi tío, a mí. Siempre me dijeron o trabajas o estudias pero te lo tenés que bancar vos o te lo tenemos que bancar nosotros, o sea, no hay otra posibilidad, y como que se rompió un poco eso con el PROG.R.ES.AR.” (Agente de organismo nacional, La Matanza).

En este mismo sentido, el PROG.R.ES.AR. puso en discusión la problemática de la inserción laboral y educativa de los jóvenes entre 18 y 24 años. Si bien desde 2003 se redujeron las tasas de desocupación y las de trabajo no registrado en un 30% y 40% respectivamente, desde 2011 se observa un estancamiento de este proceso (Di Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014). En este contexto surge el PROG.R.ES.AR. como política pública que puede pensarse como apoyo económico a un subconjunto poblacional más vulnerable, como un mecanismo de incentivo para la generación de nuevas capacidades para jóvenes para su inserción laboral y/o educativa y para impulsar la demanda agregada.

“Reforzando esto de que los chicos puedan estudiar, darle un incentivo, una motivación a través de una prestación. En lo que hace a nivel país son más de 700 mil chicos que perciben esta prestación. En nuestro ámbito local tenemos más de 400 chicos que cobran el PROG.R.ES.AR. Y bueno, nos parece una

medida que trata de motivar a los chicos a que estudien. O bien, a aquellos que ya decidieron estudiar y que sea una ayuda para su material de estudio.” (Agente de organismo nacional, General Belgrano).

En este mismo sentido, el PROG.R.ES.AR. rompe con la imposibilidad de pensarse a largo plazo ya que insertarse en un sistema educativo genera un fuerte impacto en la vida personal y colectiva modificando las perspectivas de los jóvenes con respecto al futuro y sus capacidades.

“Muchas personas empezaron otra vez, por ejemplo yo que tengo mi compañero que tiene 23 años, ¡hace como cinco años que dejó el colegio! y dijo que cobró, “Que capo” dije yo. Le ayudó bastante el PROG.R.ES.AR. porque tiene su hijo por lo cual sí o sí tiene que salir a buscar trabajo a otro lado simplemente porque está estudiando le pagan “el PROG.R.ES.AR. te va a ayudar un poco” le dijeron. Y entonces ahí el muchacho se preguntó qué es el PROG.R.ES.AR. y ahí le explicaron. Con esa plata le compro leche a mi bebé, me compro la camisa para venir a trabajar.” (Noelia, Titular AUH y PROG.R.ES.AR., 20 años, Puerto Libertad).

El incentivo para la inserción educativa de los jóvenes tiene un efecto directo en la experiencia social de los sujetos que conduce a la reconfiguración de las biografías personales. A la vez, es percibido como un incentivo monetario para desarrollar los estudios, incentivando la continuidad o la vuelta a los estudios.

¿Y qué fue lo primero que pensaste, cuando te enteraste que podrías cobrar PROG.R.ES.AR.?

Que estaba bueno, que era una ayuda. A mí me vino bien, por mi hija más que nada. No lo gasto en estudio, te soy sincera. Lo gasto en mi hija. No trabajo y me viene bien porque puedo estudiar y con eso cubrir algo de los gastos. (Érica, titular AUH y PROG.R.ES.AR., 22 años, La Matanza).

En los diferentes relatos de los entrevistados titulares del PROG.R.ES.AR. no se encontraron menciones vinculadas a la idea de derecho para conceptualizar y caracterizar el programa. En este sentido, el relato del destinatario entrevistado reconoce al programa como una ayuda económica que le permite solventar ciertos gastos domésticos. Este testimonio encierra una interpretación del titular sobre el “deber ser” del incentivo económico de la política. Reconoce no gastar

ese incentivo directamente en el estudio, en lo que “debería gastarse”, como si eso implicase correrse de aquello que la política establece. A la vez, valora que ese monto le permite sostener sus estudios sin tener que necesariamente insertarse al mundo del trabajo.

¿Qué es el PROG.R.ES.AR.?

El PROG.R.ES.AR. es una ayuda más. En mi caso, me ayuda muchísimo y es algo buenísimo que están dando ahora, para ayudarte a terminar tus estudios y es un incentivo que te motiva más a estudiar y a terminar los estudios. (Roxana, titular de AE y PROG.R.ES.AR., 19 años, Tucumán).

Al igual que con la AUH y la AE, en relación al PROG.R.ES.AR. los titulares de estas políticas las visualizan y entienden en términos de una “ayuda más” mientras que los agentes estatales tienen una visión vinculada a la noción de derecho. Para estos últimos, vemos que prevalece el sentido político-institucional de las medidas, la noción de restitución que inevitablemente contiene una mirada temporal, procesual, teñida por un “antes” vinculado a la conceptualización de las políticas asistenciales del neoliberalismo, y un “ahora” donde el contenido de la política pública se toma como restitución, como apropiación y no, como beneficencia.

Es importante destacar que el hecho de entender a la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR. como un derecho requiere de un tiempo prolongado para la institucionalización de las políticas de seguridad social no sólo en términos institucionales y burocráticos sino también en el campo de la subjetividad, de los sentidos sociales que ésta adopta, en la forma de simbolizar y asumirlas por la sociedad. Este proceso está atravesado por historias personales y colectivas, por las formas en que se reconoce y se experimenta el Estado, por las modalidades de intervención de las instituciones, entre una diversidad de dimensiones, estructurando una tensión en la que se reconocen dos discursividades, una vinculada a la conceptualización en términos de derecho y otra, relacionada con una mirada asistencialista de estas políticas de seguridad social. Por otro lado, más allá de la tensión “derecho/asistencia” que emerge en los diferentes discursos de los entrevistados a la hora de conceptualizar a la AUH y la AE, existe un consenso que radica en la importancia de estas políticas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población destinataria. De esta manera, se reconoce un proceso de legitimación de estas políticas que genera perspectivas subjetivas de reconocimiento, de apropiación y valoración positiva.

## *Sujeto de derecho*

“Como que siempre estuvimos acostumbrados a esperar a que los demás nos hagan. Creo que esto de implicarnos todos [los titulares y los efectores] tiene que ver mucho con este ciclo que estamos viviendo que es un poco lo que nos deja la presidenta Cristina, ¿no? En esto de “empodérense ustedes”, “Que va a pasar lo que ustedes decidan que pase” (Agente de organismo nacional, La Matanza).

La AUH, AE y el PROG.R.ES.AR. poseen mecanismos de corresponsabilidades, modalidades de cobro y formas de difusión que llevan a modificar la relación entre las instituciones del Estado, sus agentes y los titulares. En este sentido, retomando aquello que afirma el agente estatal para estas políticas, sus titulares comienzan a ser concebidos como sujetos activos, potenciando sus capacidades, incentivando el cuidado de la salud, la permanencia y finalización de los estudios.

Las modalidades de acceso para el cobro de las asignaciones y el PROG.R.ES.AR. permitió la eliminación de intermediaciones que habilitaban manejos discrecionales de las políticas sociales. Con estas políticas se rompe la tenencia del bien intercambiable que históricamente estuvo en manos de dirigentes locales a partir del cual el destinatario se adentraba en una red de favores (Auyero, 2002).

“¿Cómo llega un chico o una chica a enterarse que puede inscribirse en el PROG.R.ES.AR.?”

Mira, básicamente creo que es a través de los canales de televisión y de la difusión de la gente y, principalmente, los chicos que van cobrando, que van entrando al programa, o sea porque de ellos se enteran que es verdad, que pueden cobrar, que es para estudiar digamos, y que no es solamente un plan para algunos. Si es real que nos fue pasando, por lo menos fuimos rompiendo el mito de que lo cobraban solamente los amigos de ¿no? Que creo que tiene que ver con la parte punteril política. Ahora lo fuimos rompiendo, porque no hacía falta que seas amigo de...” (Agente de organismo nacional, La Matanza).

En este sentido, la relación mediador/cliente se compone de la dimensión objetiva del intercambio (bienes materiales) y la dimensión subjetiva de la experiencia en la que muchas veces se encubre la idea de intercambio o favores. En esa relación se construyen lazos que congelan un determinado equilibrio de fuerzas donde la ideología que impera está relacionada al “cuidado de pobres”, de “ayuda social” negando la asimetría entre el dirigente con el “cliente” (Auyero, 2002).

Sin embargo, los mecanismos de implementación transparente de las políticas de seguridad social (AUH, AE y el PROG.R.ES.AR.) apuntan a revertir este tipo de prácticas a partir de diversas dimensiones de las políticas analizadas en este estudio. En la gran mayoría de los testimonios de los entrevistados aparecen estas dimensiones y son valoradas en términos positivos tanto por los agentes estatales como por los titulares de las mismas.

La primera dimensión de implementación transparente se vincula con las corresponsabilidades que exigen las políticas, ya que éstas requieren la construcción de una relación entre los titulares y las instituciones. Completar el formulario de salud, educación y su presentación en la ANSES forman parte no sólo de un circuito preventivo y promocional sino también de un circuito administrativo que rompe con prácticas discrecionales.

El estar bancarizado para muchas familias fue la primera vez, esto generó cosas nuevas. Acceso a distintas cosas como los créditos o los descuentos. (Vanesa, titular AUH, 24 años, Puerto Libertad).

La gente que laburaba en negro o que no laburaba estaba afuera de todo. Hoy tiene su tarjeta y puede ir al banco, hace débito. Saben que tienen su plata en el cajero, a cualquier hora, que esa plata está ahí y es tuya, así no dependen de nadie. (Noelia, titular AUH y PROG.R.ES.AR., 20 años, Puerto Libertad)

La segunda dimensión se relaciona con el mecanismo de cobro a través del sistema bancario. Esta modalidad de cobro no está mediada por un intermediario permitiendo disponer del dinero fácilmente.

“¿Cómo te enteraste que existía la Asignación?

Y, por los controles de salud cuando empecé a hacérmelos. En el Hospital mismo te daban el formulario, te explican cómo llenarlo, cómo llevarlo, cómo todo. Si ahí, más que nada en el hospital.” (Érica, titular AUH y PROG.R.ES.AR, 22 años, La Matanza).

“¿Cómo te enteraste?

Por la tele, lo vi en la tele y por mis compañeros también.” (Vanesa, titular AUH, 24 años, Puerto Libertad).

La tercera dimensión tiene que ver con los mecanismos de difusión de la política. Gran parte de los titulares de las políticas entrevistados afirmaron haberse ente-

rado de la existencia de la política a través de los grandes medios de comunicación y a través de instituciones como la escuela y los hospitales.

Estos mecanismos de implementación mencionados reconfiguran los sentidos de los sujetos destinatarios en torno a su relación y a su concepción con las políticas públicas. Cabe destacar que en ninguno de los testimonios de los entrevistados aparece la figura de un mediador como “puerta de acceso” a la política pública. Esta forma de acceso al sistema de seguridad social, condensa una mirada política y social de la intervención estatal y del sujeto destinatario.

## **Desafíos para profundizar la política pública**

En este apartado presentaremos una serie de propuestas en relación a la AUH, la AE y PROG.R.ES.AR. las cuales fueron planteadas por los entrevistados, a saber:

- a. Descentralización de la ANSES
- b. Fomento y fortalecimiento de canales informativos y capacitaciones
- c. Promoción de espacios para la primera infancia
- d. Actualización de los montos de las políticas

### *Descentralización de la ANSES*

“Hay una sola oficina de ANSES y en el centro. Oficinas de ANSES debería haber una por barrio. Y si no querés, una por zona, no sé. Oficinas móviles. Distribuidas en distintas partes. Y después, ni hablar del interior de la provincia, que van una vez por mes.” (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

Insiste en el discurso de los entrevistados el problema de la centralización de la ANSES y la necesidad de que el organismo tenga instancias descentralizadas en los barrios que permitan iniciar y resolver trámites.

“Cuando tenés problemas con el cobro, siempre te quieren mandar allá y es muy complicado para mí, porque tengo a mis tres hermanitos, porque tenés que ir a sacar turno a la una de la mañana y esperar a que te atiendan. Ya esperar a la una de la mañana, yo de Libertad me tengo que ir a las once y media para allá y dormir ahí en la calle para que me atiendan recién, siendo que ya hay gente en Iguazú esperando, no sé, desde las cinco de la tarde” (Noelia, titular AUH y PROG.R.ES.AR., 20 años, Puerto Libertad).

La falta de presencia de la ANSES en determinadas localidades dificulta la resolución de problemas que puedan surgir ya que para poder resolverlos, los destinatarios deben viajar hacia los grandes centros urbanos en donde el organismo tiene presencia. También mencionan la dificultad a la hora de acceder a los turnos en la oficina de ANSES.

### ***Fomento y fortalecimiento de canales informativos y capacitaciones***

“(…) mientras nosotros como intermediarios no estemos informados para qué llenamos el formulario, qué es lo que se espera de la institución al momento de hacerlo, está complicado (...) O sea, yo tengo que recibir una circular con la normativa y es mi responsabilidad hacérsela llegar al pediatra y a los otros médicos. Mientras eso no pase creo que está abierto al mal uso de la información.” (Profesional de salud, Puerto Libertad).

“He participado de muchas reuniones de capacitación por el tema de las net-books por ejemplo. Pero de PROG.R.ES.AR. muy poco, de la Asignación Universal por ahí, pero poco muy poco. Reuniones, capacitaciones para pensar estos programas.” (Docente de escuela secundaria, Puerto Libertad).

Según los testimonios de estos agentes estatales se requiere reforzar los mecanismos de información, capacitación y reflexión en torno de las políticas para que esto redunde en una implementación más eficiente de las mismas, que no genere confusiones entre los agentes de las mismas instituciones, entre los destinatarios y las instituciones, y entre los agentes de las distintas relacionarse con otra instituciones.

“Lo que me parece negativo es que el programa no vaya acompañado de una capacitación en cómo usar ese dinero. O sea, ese dinero está destinado a fortalecer a la educación y al cuidado de estos chicos. Nociones de economía familiar, de administración diaria y básica” (Profesional de salud, Puerto Libertad).

Se propone la importancia de las capacitaciones que abordan temas referidos a la administración economía doméstica con los titulares a partir del cobro de las políticas.

### ***Promoción de espacios para la primera infancia***

Muchas madres no vienen a estudiar porque no tienen guardería a ciertos horarios.

La que tiene guardería a la tarde y la puede llevar a la escuela, estudia.

En cambio a la noche no, dicen “ah no, a esa hora no”, porque no hay guarderías.

(Docente escuela secundaria, Bariloche).

“Creo que debería haber más guarderías en los barrios para las madres.” (Docente escuela secundaria, Tucumán).

Trabajar en conjunto con la Comisión de Centros de Desarrollo Infantil Comunitario en tareas de consolidación de sus acciones en el territorio en consonancia con la Ley 26.061 y la Ley 26.233 para generar estrategias que den cuenta a los horarios que se proponen y en estrategias de difusión para mayor conocimiento de los espacios del CDI de todo el país.

### *Actualización de los montos de las políticas<sup>19</sup>*

“No puede ir a la escuela con unas zapatillas rotas, el clima que es horrible, o viste que llueve o nieva, unas botitas, por lo menos, unas botitas de goma tiene que tener. ¿Y esa botita de goma cuanto te sale? 800 pesos. Yo creo que ahí tendrían que evaluar esa parte, ¿no? Ponele zona fría. Algo de eso tiene que existir. Porque no es lo mismo que vivir en el norte, que vivir en el sur.” (Docente de escuela secundaria, Bariloche).

“Por ahí los montos, que se actualicen un poco más, en relación con la inflación y eso, que siguen siendo bajos, porque siguen, muchas personas sin acceder a trabajo.” (Docente de escuela secundaria, Tucumán).

En este apartado podemos señalar que la ley 27.160, sancionada este año, faculta la movilidad del monto a percibir por AUH/AE, rigiendo a partir del año 2016, los respectivos aumentos de manera bianual y considerando un plus adicional para zonas desfavorables como Bariloche. La necesidad de poder responder a las demandas concretas que se desprenden de las características específicas del territorio nacional da cuenta del sentido federal de la política. En este sentido, la sanción de la ley mencionada es un claro indicio de la importancia que desde el gobierno se le da al mejoramiento de la política. Consideramos que es importante destacar la receptividad que han tenido estas políticas a las sugerencias realizadas. Esto da cuenta del carácter dinámico y de una acción política reflexiva y coherente.

En este sentido, los aportes mencionados en el presente estudio esperan contribuir a la construcción de una política pública más democrática, inclusiva y eficiente.

---

<sup>19</sup> Se aclara que el trabajo de campo se realizó antes de la aprobación de la Ley 27.160 de movilidad de las asignaciones familiares y la AUH.

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos trazado un análisis sobre diferentes dimensiones de la transformación del Sistema de Seguridad Social en Argentina, específicamente, la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR. En los diferentes apartados, indagamos las tensiones que emergen en los testimonios de los titulares, destinatarios y agentes vinculados a la implementación de las mismas.

En primer lugar, las políticas abordadas en este estudio influenciaron en las experiencias en salud de los titulares y destinatarios. Se evidencia un incremento cuantitativo de los controles de salud, que permiten incorporar hábitos saludables vinculados con la alimentación, la higiene y el uso del tiempo libre. En parte debido a este incremento de los controles, el vínculo con los centros de salud del barrio se vio resignificado de forma positiva. En cuanto al aspecto educativo consideramos importante remarcar que las motivaciones para finalizar los estudios secundarios se encuentran presentes y que de igual forma se encuentran presentes los testimonios que dan cuenta de las dificultades económicas para sostener la cursada. El incentivo económico que brinda la AUH y el PROG.R.ES.AR. aparece como un factor importante para la permanencia de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el ámbito educativo. Asimismo, pudimos observar la complementariedad de la AUH y el PROG.R.ES.AR. sobre todo para aquellos jóvenes de menores ingresos cuyas trayectorias educativas reales difieren de las trayectorias educativas esperadas y donde la posibilidad de continuar percibiendo un incentivo económico es importante. En relación con el aspecto laboral, para la gran mayoría de los entrevistados en este estudio, los ingresos que permiten la AUH, AE y el PROG.R.ES.AR., lejos de desincentivar la búsqueda de trabajo, permiten que sus receptores se encuentren en mejores condiciones para poder rechazar propuestas laborales marcadas por la explotación y la informalidad. Por último, se dieron un conjunto de efectos positivos sobre las condiciones materiales de vida a partir de la bancarización, los ingresos mensuales necesarios para incrementar el bienestar de la familia (principalmente alimentación, vestimenta y materiales educativos) aliviando la presión económica frente a los gastos cotidianos y empoderando a las mujeres.

En segundo lugar, la implementación de estas políticas influyeron en las dinámicas institucionales implicadas para el cumplimiento de las corresponsabilidades y en las prácticas cotidianas de sus agentes. De esta manera observamos que el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación promueven la articulación y la comunicación institucional. Lo que debemos señalar es

que la aplicación a nivel local de estas políticas requiere municipios, escuelas, centros de formación, hospitales y centros de salud con capacidad institucional de administración y consolidación en el proceso de aplicación.

En tercer lugar, la puesta en marcha de la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR. desde un paradigma de restitución de derechos puso en la agenda social la visibilización de una problemática que no solo estaba relacionada al trabajo sino también a la salud y la educación de los sujetos destinatarios. En este sentido, estas políticas de seguridad social se articulan con otras políticas públicas y se enmarcan a partir de leyes dando cuenta de la integralidad y complementariedad de la acción estatal frente a las consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales de las políticas neoliberales. Estas forman parte de un conjunto de políticas públicas transversales que generan integración social contemplando la inserción de las personas en los servicios de salud, la transferencia de ingresos monetarios directos e indirectos, la promoción de la terminalidad educativa y la capacitación en oficios.

En cuarto lugar, localizamos diferencias en torno a la conceptualización de las políticas de seguridad social entre los agentes estatales y los titulares o destinatarios de las mismas. En los discursos de los primeros aparece la apropiación de las políticas de seguridad social en términos de derecho dando cuenta de una nueva forma a la hora de la vinculación con el Estado. En los discursos de los destinatarios entrevistados persiste la idea de la ayuda y asistencia por sobre la noción de derecho. Políticas sociales como la AUH, la AE y el PROG.R.ES.AR. tensionan los discursos sociales dominantes que conceptualizan a los sujetos destinatarios desde una perspectiva del beneficiario, como sujeto pasivo, y que entienden a la política social desde el paradigma de la asistencia. Estas huellas simbólicas, fuertemente presentes en los destinatarios, tienen una historicidad vinculada a las trayectorias personales y al anclaje de discursos sociales que persisten y redundan en los posicionamientos subjetivos.

A más de doce años del nuevo rumbo político, económico y cultural que adoptó la Argentina, el desafío persiste en generar las condiciones para una mayor integración social que se traduzcan en oportunidades de acceso al trabajo, la educación y la salud. En este sentido, el rol del Estado aparece como el principal vector para revertir la deuda económica y social que generó el neoliberalismo. Quedan abiertas algunas reflexiones en torno a cuáles podrían ser aquellas estrategias que permitan reforzar la noción de derecho en los titulares y destinatarios de las políticas sociales y de qué forma se podrían fortalecer las articulaciones intra e interinstitucionales tanto a nivel local, provincial como nacional.

## Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2002): "Clientelismo político en argentina: doble vida y negación colectiva". *Perfiles Latinoamericanos, junio, número 020*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal. México.
- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2013): "El impacto de la asignación universal por hijo en la Argentina. Presentación formal de los resultados anticipados en 2010". *Empleo, desempleo y políticas de empleo Nro 15*. CEIL-CONICET. Buenos Aires
- Barbetti, P., D'Andrea, A.M., Sobol, B., Almirón, M. C. y Pozzer, J. A. (2014): "Políticas públicas de formación para el trabajo destinadas a jóvenes provenientes de sectores vulnerables de Chaco y Corrientes. Estudio de tres casos". *Kairos Revista de Temas Sociales, Año 18, N°34*. UNSL.
- Basualdo, E. (2006): *Estudios de historia económica argentina de mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Bourdieu P. y Waquant L. (1995): *Respuestas: Por una Antropología Reflexiva*. Ed. Grijalbo. México.
- Bourdieu P. y Passeron J.C. (1996): *Los herederos los estudiantes y la cultura*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Calloway, C., Colombari, B y Iorio, S. (2013): "Fábricas y empresas recuperadas y políticas públicas en Argentina". *Anuario de Investigaciones Centro Cultural de la Cooperación*. Departamento de Estudios Sociológicos. Buenos Aires.
- Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires. Paidós.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, CENDA (2010): *La. Macroeconomía después de la Convertibilidad*. Buenos Aires.
- CEPAL/OIT (2014): "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral". *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10, mayo, Santiago de Chile.
- Danani, C. (2009): "Seguridad Social". En Cattani, A., Coraggio, J.L. y Laville JL (comp.) *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires:UNGS – Altamira – CLAC-SO Coediciones.
- Coraggio J. L., Caillé A., Laville J.L., Ferraton C. (2009): *Qué es lo económico. Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- Cortés R. y Gabriel K. (2013): "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)". *Cuestiones de sociología*; (pp. 56 – 78). La Plata.
- Danani, C y Beccaria, A. (2011): "La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección", en Danani, Claudia y Hintze, Susana (comp.), *Protecciones y desprotec-*

- ciones: la seguridad social en la argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Danani, C y Hintze, S. (2011): “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación” en Danani, Claudia y Hintze, Susana (comp.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Di Giovambattista, A. P., Gallo, P. y Panigo, D. (2014): “El impacto distributivo del PROG.R.E.S.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones”, *Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, N°17, primer trimestre, CEIL-CONICET.
- Durán, P. Mangialore (2009): “Estudio descriptivo de la situación nutricional en niños de 6 a 72 meses de la República Argentina: resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud”. *Archivo argentino de Pediatría* N° 5, Buenos Aires.
- Dursi, C. y Millenaar, V. (2013): “Entre la escuela y el trabajo. Estrategias de formación y experiencias en el trabajo de los jóvenes egresados del secundario”, *Actas del 11 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo* (ASET), Buenos Aires.
- Flcury, S. (1999): “Políticas sociales y ciudadanía” en Diseño y Gerencia de políticas y programas sociales. Buenos Aires: BID- INDES.
- Fraschina, S. y Kestelboim, M. (2014): *Economía Política*. Editorial Maipue. Buenos Aires.
- Freytes F. y Ada C. (2011): “Jóvenes pobres, trayectorias laborales y sentidos del trabajo: los significados de la participación juvenil en emprendimientos sociales productivos del Área Reconquista” en Cecilia Cross y Matías Berger (comp.), *La producción del trabajo asociativo: Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus/CEIL-PIETTE.
- Galende, E. (1997): *De un Horizonte Incierto-Psicoanálisis y Salud Mental en la Sociedad Actual*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Hintze, S. (2009): “Políticas Públicas”. En Cattani, A., Coraggio, J.L. y Laville J. (comp.) *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: UNGS – Altamira – CLACSO Coediciones.
- Hintze, S. y Vázquez, G. (2011): “A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado”, en C. Danani y S. Hintze (comp.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Hintze, S. y Costa, M.I. (2011): “La reforma de las asignaciones familiares, 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en C. Danani y S. Hintze (comp.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.

- Jacinto, C. y Dursi, C. (2010): “La socialización laboral en cuestión: las pasantías ante las incertidumbres de las transiciones laborales de los jóvenes”, en JACINTO, Claudia (Comp.), *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires: Teseo.
- Kliksberg, B. y Novacovsky. I. (2015): *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Biblos.
- López, N. (2006): *Educación y Desigualdad Social*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Argentina.
- Mazzola, R. (2014): “PROGRESAR. Juventudes, bienes públicos y justicia Distributiva” *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 2, Buenos Aires.
- Murmis M. y Feldman S. (1993): *La heterogeneidad social de las pobrezaas*, Editorial, Losada, Buenos Aires.
- Novick, M., Rojo, S. y Castillo, V. (2008): *El trabajo femenino en la post-convertibilidad. Argentina 2003-2007*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/CEPAL.
- Novick, M. y Villafañe, S. (2008): “El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía”, en Marta Novick y Guillermo Perez Soto. *El Estado y la reconfiguración de la protección social: asuntos pendientes*. Buenos aires: Siglo XXI Editores.
- Oszlak, O. y O'Donnell G. (1995): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Revista Redes*, Vol. 2, Núm. 4, 1995, pp. 99-128. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Panigo, D. y Chena, P. (2011): “De neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiples para el desarrollo. Los dos modelos de la post-convertibilidad». En Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (comp.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. (pp. XX-XX), Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Panigo, D. y Neffa, J.C. (2009): “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”. *Documento de trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación*, Buenos Aires.
- Pucciarelli, A. y Strauss, L. (2011): “El sinuoso camino del fin: la democracia corporativa en jaque”. *Revista de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*, N° 79 (pp.38 – 43). Buenos Aires.
- Roiz, M. (2003): *La sociedad persuasoria: control cultura y comunicación de masas*, Ed. Paidós, Barcelona.
- Schuster, F. (2011): “Dos días que cambiaron el futuro”. *Revista de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*, N°79 (pp.30 –37).Buenos Aires.
- Schütz, A. (1974): *Estudios sobre teoría social*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Soldano D. y Andrenacci L. (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a par-

- tir del caso argentino” en Andrenacci L. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Stolkiner, A. (2001): “Subjetividades de época y prácticas en salud mental”. *Revista Actualidad Psicológica*, Año XXVI-No 239, Buenos Aires.
- Terigi, F. (2000): “Psicología Educativa”. *Carpeta de Trabajo*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Villanueva, E. (2011): “Juventud, Educación y trabajo: una relación compleja”, en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Orgullo Nacional. Un legado de trabajo*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Weinberg, P. D. (2011): “Formación profesional, innovación y cambio tecnológico”, en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Orgullo Nacional. Un legado de trabajo*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

El impacto de las políticas públicas en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes, en el marco de un análisis general del sistema de seguridad social argentino y su evolución histórica, política y jurídica, son los asuntos que —con rigor académico y sensibilidad política y social— se abordan en este libro. La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, se estudian con base en un complejo análisis cualitativo, indagando sobre diversos aspectos vinculados al bienestar de los titulares de derecho. Una armónica polifonía que se ocupa de un momento clave de la vida social, política y cultural argentina y una reflexión indispensable en tiempos en que esos aspectos, nodales, se ponen en cuestión.

ISBN 978-987-3896-13-2



9 789873 896132