

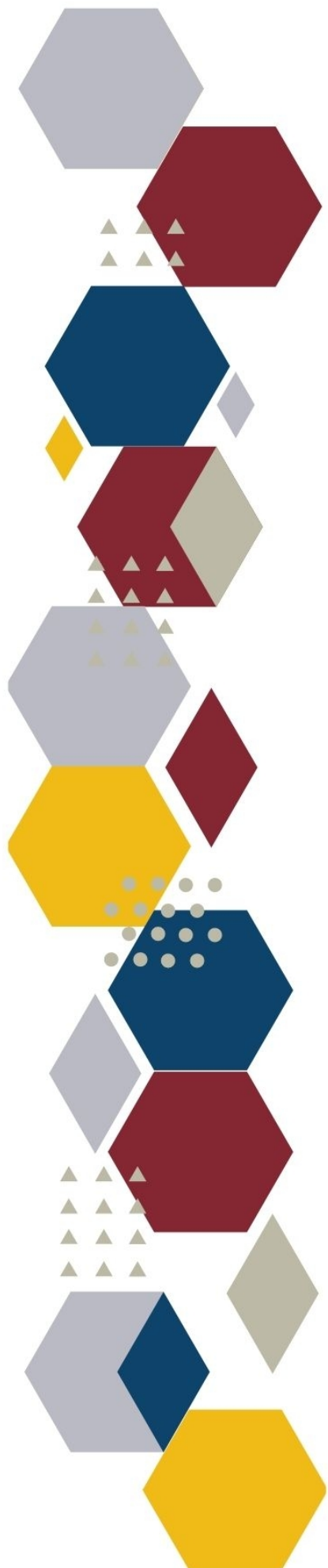
6° Informe
Mayo 2021

LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL
POR HIJO SE CONVIRTIÓ EN
UN PLAN MÁS (...POR MALA
GESTIÓN DEL ESTADO)

Centro Mariano
de Investigación Social

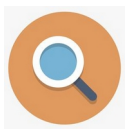


Proyecto
CEMAIS
CORDOBA



La Asignación Universal por Hijo se convirtió en un plan más (...por mala gestión del Estado)

El presente informe analiza el devenir de la Asignación Universal por Hijo (A.U.H.) a lo largo de su primera década de vigencia. Se trata de una transferencia monetaria a madres de familia con destino exclusivo a sus hijos. Una porción de la misma está condicionada al cumplimiento de obligaciones de escolarización y seguimiento médico que dejaron de ser controladas por inconsistencia del sistema de registro y por un afán centralizador en manos de reparticiones no preparadas para el desafío. A partir de la Doctrina Social, queda clara la legitimidad de esa política de estado, pero se hace imperativo rediseñarla para que las condicionalidades sean la oportunidad de favorecer una inserción escolar saludable. Se propone la descentralización del seguimiento de las condicionalidades en los sectores públicos locales que, además, cuentan con recursos humanos y redes institucionales para un abordaje integral y permanente.



[Ver | Datos](#)

La Asignación Universal por Hijo (AUH) fue creada en el año 2009 con un gran consenso de todas las fuerzas políticas del Congreso. Se la estableció como un derecho inalienable de los niños para promover su salud y su educación bajo un formato que la moderna academia internacional sobre políticas públicas denomina “transferencia condicionada”.

Ésta es un estipendio mensual que se le entrega a la madre de los niños para que cubra las necesidades básicas de sus hijos. Su especificidad es que una parte de la asignación queda condicionada a que la madre cumpla con controles médicos y la escolaridad de sus hijos. El fin de la condicionalidad no es la penalización sino la identificación del problema a tiempo para solucionarlo

En el caso particular de la AUH de Argentina, el estipendio mensual asciende a \$4.500, de los cuales la ANSES abona mensualmente el 80%; el 20% restante queda condicionado al cumplimiento de los controles médicos (en niños menores de 2 años) y la escolaridad inicial, primaria y secundaria.

Niños y jóvenes que cobran la AUH por condicionalidad

Diciembre 2020 – En miles de personas

Controles médicos	Educación inicial	Primaria	Secundaria	Discapacidad	TOTAL
Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	
747	862	1.555	1.170	26	4.360

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES

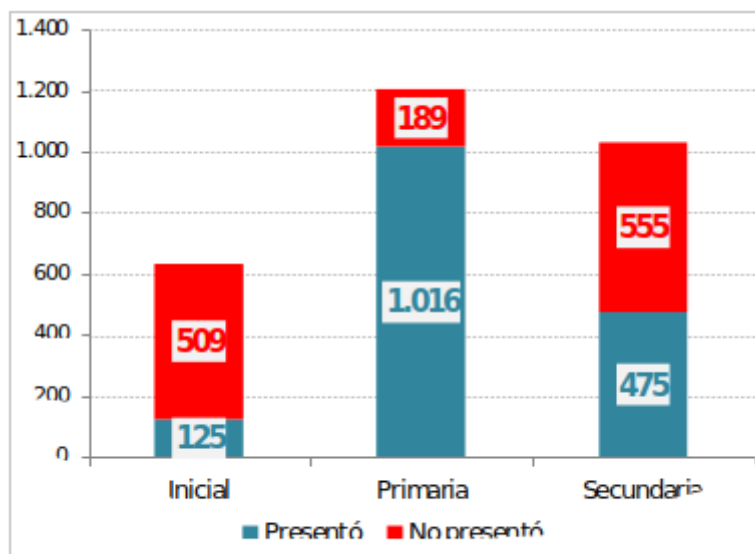
Como se observa en el cuadro anterior, hay 4,4 millones de niños y jóvenes que reciben la AUH. De ellos, 747 mil son niños menores de 2 años para quienes la condicionalidad son los controles médicos (grupo A); 862 mil son niños entre 3 y 5 años que deben asistir a educación inicial (grupo B); 1,5 millones de niños de primaria (grupo C); y 1,2 millones de adolescentes de secundaria (grupo D). Unos 26 mil adultos siguen recibiendo la AUH por encontrarse en algún tipo de discapacidad (grupo E).

El problema está en que el Estado implementó un instrumento de control de las condicionalidades extremadamente rústico. Se trata de la denominada “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”. Era un cuadernillo de papel que las familias de todo el país debían llevar al centro de salud y a la escuela, y hacerla firmar para acreditar el cumplimiento. Luego debían dirigirse a las oficinas de ANSES a presentar copia de la libreta.

Los primeros resultados de este método de gestión se presentan en el gráfico a continuación.

Cumplimiento de la condicionalidad escolar

Año 2010 – En miles de personas



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES

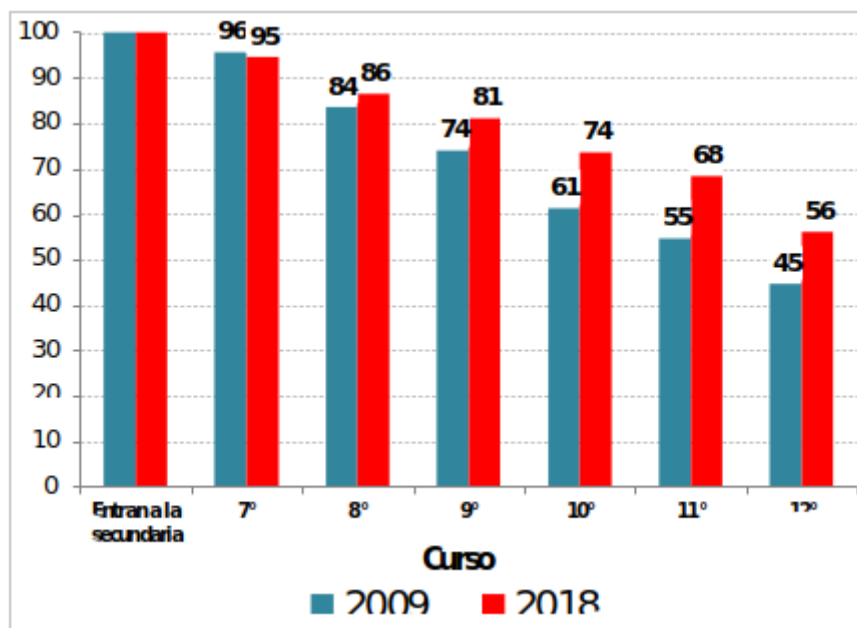
En el año 2010, primer año de la AUH, en el nivel inicial (grupo B) sólo 125 mil niños (20%) presentaron la Libreta ante la ANSES. Es probable que la mayoría de los que no presentaron fue porque no están escolarizados en edades tempranas (3 – 4 años). En primaria (grupo C), 1 millón (84%) de niños presentaron la Libreta, o sea, un número bastante elevado para ser el primer año de gestión. En secundaria, menos de la mitad la presentó (grupo D).

Esta experiencia en el primer año de gestión de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación dejó como saldo una mayor carga laboral y administrativa tanto para los cuerpos docentes como para la ANSES; lo corrobora el hecho de que, a partir del segundo año de vigencia de la AUH, la Libreta prácticamente se dejó de utilizar. Peor aún: se siguió exigiendo a las familias su presentación (para abonar el 20% que estaba condicionado al cumplimiento), pero no eran cargadas en tiempo y forma por la ANSES. La sola presentación de la copia gatillaba el 20%. En el 2015 se cargaron las Libretas del año 2013. En el 2019, las del 2016. En el año 2020 se decide reemplazar la Libreta por una declaración jurada a través de internet; hasta el 31 de diciembre de este año (2021) se puede acreditar la escolaridad del 2020.

En el gráfico a continuación se presenta la evolución de la escolaridad en secundaria (que es donde más se produce la deserción) entre el 2009 (antes de la UH) y 2018 (último disponible).

Deserción escolar en secundaria

Por cada 100 adolescentes que entran a la secundaria



Como se observa en el gráfico, el primer dato relevante es que de cada 100 niños que ingresaron al secundario, egresaron 45 en 2009 y 56 en 2018. El aumento de egresos no se debió a la AUH, pues el control de condicionalidad escolar ya en el primer año de gestión (2010) fue deficiente para el nivel secundario y luego se discontinuó; por lo que en 2018 no tenía ninguna incidencia en la escolaridad de quienes egresaron. El aumento responde a una tendencia general que se observa en todos los países por la cual –con el paso del tiempo– los jóvenes tienden a sumar años de estudio; lo que nos lleva a conjeturar que de haberse realizado eficazmente el programa AUH, el aumento de la proporción de egresados hubiera sido mucho mayor. En cualquier caso, lo importante es que se mantiene la realidad

de que sólo la mitad de los jóvenes que empiezan la secundaria llegan al último año; hay un desgranamiento importante en la educación secundaria que se intensifica en el 10° año (que serían 3° o 4° de la secundaria) cuyo patrón no se modificó en la década que pasó.



Juzgar | Doctrina Social de la Iglesia

No caben dudas de que el diseño originario de esta asignación respetaba principios inherentes a los derechos humanos y generaba posibilidades para un ejercicio más amplio de la ciudadanía político-económica en sectores vulnerables. Su *lógica de acción* estaba correctamente orientada (Compendio de DSI n° 356) a la educación, como dimensión que humaniza y permite una inserción más exitosa de cada persona en su contexto social. Pero es el aspecto de la “*eficacia*” donde falló, hasta transformarse en una mera asistencia monetaria.

En *Centesimus Annus*, n°49, Juan Pablo II planteaba que se deben promover “políticas sociales que tengan como objetivo principal a la familia, ayudándola mediante la asignación de recursos adecuados e instrumentos eficaces de ayuda, bien sea para la educación de los hijos, bien para la atención de los ancianos...”. Pero las fallas en el control de las condiciones para la concreción de una parte del subsidio impidieron que aquéllas surtieran su efecto; el control ha quedado reducido a una mera declaración unilateral.

Las dificultades en la verificación de las condicionalidades no pueden constituirse ni en una causa de burocratización, con su carga de mayores costos e ineficiencia, ni en el motivo para no acompañar a las familias en la escolarización de los niños (Compendio de DSI, n° 187). Un programa que ha perdido su finalidad doble de sostener el acceso a bienes básicos y garantizar a la vez la escolarización, acrecienta los riesgos de la clientelización política de los sectores vulnerables, burocratiza y encarece el funcionamiento del Estado y resta energías sociales para la producción y la creatividad (Compendio de DSI, n° 412).



Hay formas modernas de gestionar el control de las condicionalidades para recuperar a la AUH como herramienta de promoción social y satisfacer su objetivo de no ser un “plancito” más. Lo primero es ordenar los roles, que es un antídoto contra la burocratización. La ANSES tiene una gran capacidad administrativa para liquidar beneficios, pero no para controlar condicionalidades y mucho menos para inducir al buen comportamiento a las familias que no estén cumpliéndolas. Por lo tanto, ANSES sólo debería concentrarse en la liquidación (que es lo que en los hechos hizo hasta ahora). La inducción al cumplimiento y el control de las condicionalidades deben ser hechos por quienes tienen las responsabilidades constitucionales en materia de salud pública, educación básica y asistencia social: las provincias y los municipios.

En este camino, esas jurisdicciones deben implementar un sistema digital para que la asistencia diaria del ciclo primario y secundario sea registrada automáticamente; un sistema que la Nación está en perfectas condiciones de desarrollar porque su lógica de acción está presente en otros sistemas de datos, como los de la AFIP, por ejemplo. Con este sistema se puede informar mensualmente a la ANSES cuáles son los alumnos que deben cobrar el 20% de la condicionalidad.

Para los alumnos que en ese mes hayan estado por debajo del nivel mínimo de asistencia, la cartera educativa de cada jurisdicción debería coordinar con cada municipio la visita de una asistente social al hogar del niño/joven que dejó de asistir a la escuela/colegio, para saber los motivos y ayudar a la familia a recuperar la escolaridad. No hay que perder de vista que la idea de quitar el 20% por no cumplimiento de la condicionalidad no es la penalización sino la identificación del problema a tiempo, para solucionarlo.

Este mismo sistema se debe replicar en los centros de salud para cruzar datos con el sistema de vacunación, con la posibilidad de erradicar las libretas de vacunas obligatorias que todavía tienen formato en papel. Esta información es muy relevante como condicionalidad dada la importancia de las vacunas en los primeros 2 años de vida. O sea, un sistema digital manejado a nivel de cada provincia y municipal hasta mejoraría no sólo el control sino la calidad de la condicionalidad incorporando las vacunas obligatorias.



Centro Mariano de Investigación Social



Proyecto
CEMAIS
CORDOBA

HOMBRE  **NUEVO**

Contacto: +54 9 3517 68-0524