



Observatorio
de la Deuda
Social Argentina



ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA AUH EN MATERIA DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y DÉFICIT EDUCATIVO

Agustín Salvia
Bianca Musante
Alejandro Mendoza Jaramillo

Buenos Aires, mayo de 2013

Índice Temático:

Presentación

- I. Sistema de Seguridad Social en la Argentina
- II. Efectos de la AUH sobre la Seguridad Alimentaría
- III. Efectos de la AUH sobre la Asistencia Escolar
- IV. Reflexiones finales
- V. Bibliografía
- VI. Anexo

PRESENTACIÓN

En noviembre de 2009, el Estado argentino amplió el régimen de protección social dirigido a la población en situación de vulnerabilidad a través de la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUH). Este programa fue promulgado por medio de un decreto de necesidad y urgencia (Decreto 1602/2009)¹. Esta política constituye un punto de inflexión en el sistema de protección social, transformando el régimen de asignaciones familiares existente –definido por la Ley N° 24.714 y dirigido a los trabajadores formales.

Entre otras medidas, la creación de la AUH estuvo acompañada por la inmediata incorporación a este programa de los hijos menores de 18 años de hogares que hasta ese momento recibían de otros programas de lucha contra la pobreza. Se estima que a través de la reestructuración del sistema, más de 2,2 millones de niños pasaron de manera inmediata a ser beneficiarios directos del nuevo esquema. Según información oficial, a finales de 2010, la AUH asistía económicamente a 1,9 millones de hogares y brindaba asignaciones a 3,5 millones de niños (ANSES, 2011).

Actualmente, la AUH consiste en una prestación familiar no contributiva, que combina una transferencia de ingresos en efectivo con condicionalidades orientadas a promover la documentación, la salud y la educación de los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.² En este sentido, cabe conjeturar que la AUH, entre otras consecuencias, no sólo habría reducido el riesgo de indigencia incrementado los ingresos familiares de los hogares beneficiarios, sino que a partir de ello estos hogares habrían logrado una mayor seguridad alimentaria. Asimismo, dada la exigencia de asistencia regular a la escuela de los niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años, cabe también esperar que la AUH haya tenido un efecto de inclusión, incentivado el retorno al sistema educativo de aquellos niños y niñas excluidos del mismo, o, también, favorecido a una mayor permanencia/retención de aquellos que se encuentran en riesgo de abandono escolar.

Los impactos distributivos, presentados en un informe de prensa previo (ODSA, 2013), muestran una mejora significativa en los ingresos de los hogares urbanos lo que implicó una reducción en las tasas de indigencia y pobreza registradas.³ Sin embargo, a pesar de esta evidente mejora, todavía existen núcleos de pobreza que cualitativamente presentan rasgos de exclusión social. En esta línea, el presente informe indaga sobre el potencial efecto de la AUH sobre dos temáticas fundamentales como son la seguridad alimentaria de los hogares⁴ y la inclusión educativa de los

¹ Para lograr el beneficio de la AUH el adulto responsable (padre, madre o tutor) y el niño/a deben tener Documento Nacional de Identidad y, además, cumplir con un mínimo de 3 años de residencia en el país si fueran extranjeros. Asimismo, no deben recibir otros programas de asistencia no contributiva o asignaciones familiares contributivas, y ser desocupados, trabajadores de temporada, monotributistas sociales, trabajadores no registrados o empleadas domésticas cuyos ingresos no superan el salario mínimo vital y móvil. La modalidad de pago de la AUH se ajusta al cumplimiento por parte de los padres de ciertos requisitos que actúan como incentivos para la inversión en el capital humano de sus hijos (fundamentalmente, educación y salud). El 80% de la contribución económica es abonado de manera mensual y el 20% restante es acumulado y abonado anualmente cuando se demuestre que el niño concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con los controles sanitarios y el plan de vacunación.

² En su artículo 2, la normativa de la AUH establece que se requiere que los adultos responsables o los menores a su cargo cumplan con ciertas condiciones, entre las que destacan: 1) no percibir remuneración por encima del salario mínimo, vital y móvil vigente; 2) certificar la asistencia al sistema educativo público y al régimen obligatorio de vacunación; y 3) estar debidamente documentado, debiendo certificar tanto el titular como el niño extranjero una residencia legal en el país no inferior a tres años.

³ Comunicado de Prensa “Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario”. Mayo, 2013.

⁴ La definición operativa y la metodología de medición adoptada de la variable inseguridad alimentaria se presentan en el recuadro metodológico anexo al final del documento.

niños, niñas y adolescentes vulnerables. La pregunta central que recorre el documento es cuál ha sido el papel desempeñado por la AUH, durante el período 2010-2012, en función de reducir los riesgos en materia de inseguridad alimentaria y exclusión educativa por parte de hogares y población de niños de 0 a 17 años.

En función de evaluar este efecto, se hace aquí un análisis estadístico en estática comparada de los cambios ocurridos en el tiempo (2010-2011-2012) en materia tanto de seguridad alimentaria como de inclusión educativa según si la población era o no beneficiaria del programa AUH en cada año de comparación.

I. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

El sistema de seguridad social se compone por un conjunto de normas y regímenes adoptadas por el Estado, tienen por finalidad mantener un determinado nivel de vida de la población, principalmente a través de la asistencia económica a grupos vulnerables.

Actualmente existen en el país diferentes sistemas públicos de asistencia económica para la infancia destinados a distintos grupos de población, que alcanzan diferente grado de cobertura y ofrecen prestaciones de diferente nivel de calidad. Entre los sistemas nacionales de mayor cobertura e impacto económico se encuentra el Régimen de Asignaciones Familiares con alcance nacional y obligatorio. Éste está basado en un **sistema contributivo** (dirigido a niños/as cuyos padres son trabajadores en relación de dependencia, beneficiarios del Sistema de Riesgos del Trabajo y beneficiarios del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo), un **sistema no contributivo** (dirigido a niños/as de familias pobres o con hijos discapacitados, el cual comprende el régimen de AUH). Por otra parte, se encuentra un sistema dirigido a hogares con niños cuyos padres perciben ingresos en relación de dependencia y/o autónomos superiores a una escala mínima con derecho a deducir del impuesto anual a las ganancias una suma fija en concepto de crédito fiscal por hijo. A pesar de la existencia de estos sistemas de protección social en la niñez no implica que exista población excluida.

A partir de los cambios ocurridos en el sistema de protección social, es que resulta relevante indagar sobre la evolución de la cobertura de cada régimen durante el período interanual 2010-2012. Los resultados de este análisis se presentan en la Figura I.1 (población de niños/as y adolescentes de entre 0 y 17 años en hogares) y Figura I.2 (hogares con niños/as y adolescentes de entre 0 y 17 años).

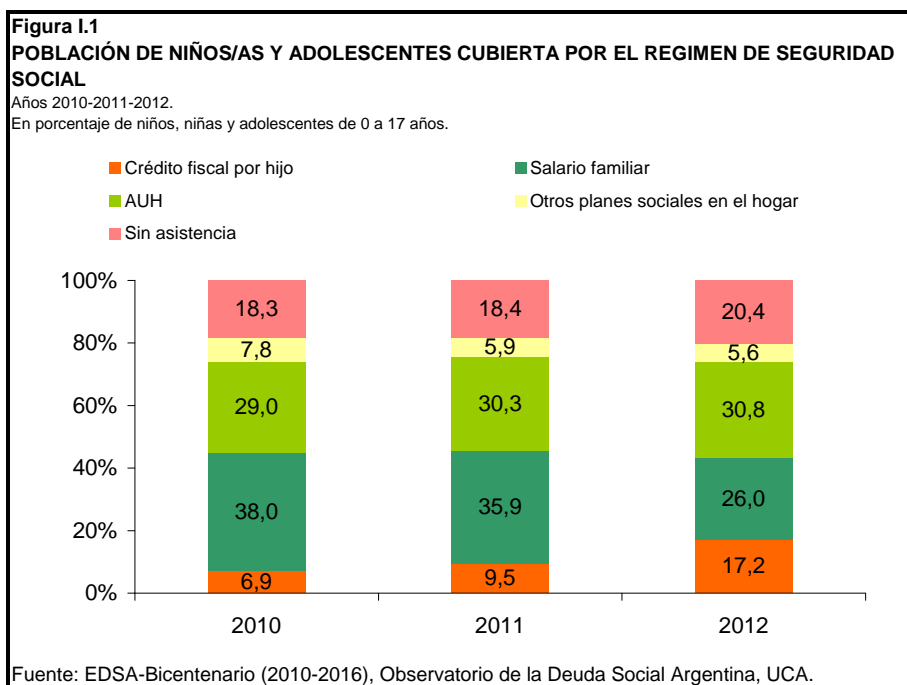
La población de niños/as y adolescentes que se encuentra protegida por el sistema contributivo de salario familiar alcanzaba a 38% en 2010 y desciende significativamente a 35,9% en 2011 y 26% en 2012. Este marcado descenso se habría debido al aumento de los niños cuyos padres se encuentran comprendidos dentro del régimen impositivo de ganancias: es de 6,9% en 2010 y asciende a 9,5% en 2011 y 17,2% en 2012. Estos datos evidenciarían que el incremento salarial, de los últimos años, entre los trabajadores formales no estuvo acompañado por el correspondiente aumento de la escala mínima no imponible del régimen impositivo de ganancias.

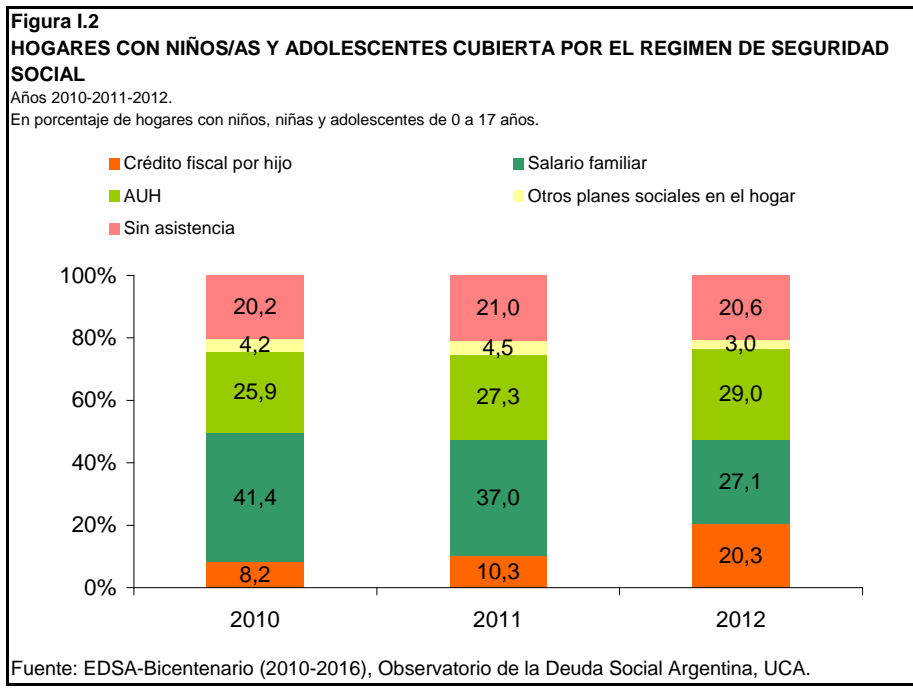
Por otra parte, la población de niños/as y adolescentes que recibe asistencia económica del Estado a través de la AUH y otros planes sociales en la Argentina urbana de 2010 se estima en 36,8%, de 36,2% en 2011 y 36,4% en 2012. En este sentido, parecería no haber cambios en el período en la ayuda estatal, sin embargo lo que ocurre es que mientras crece continuamente la AUH (29%, 30,3% y 30,8%,

respectivamente) se observa una baja en la asistencia social por parte de otros programas sociales (7,8%, 5,9% y 5,6%).

A pesar de la creciente cobertura tanto del nuevo régimen social de AUH como los cambios ocurridos en la seguridad social en general, todavía casi un 20% de la población infantil -en promedio en el periodo 2010-2012- no reciben asistencia económica del Estado.

A nivel de los hogares con niños se observan tendencias similares. En efecto, a medida que se incrementa el porcentaje de hogares con crédito fiscal por hijo disminuyen quienes reciben salario familiar: pasa de 8,2% en 2010 a 20,3% en el primer caso y de 41,4% a 27,1% las asignaciones familiares a empleados formales. Asimismo, la asistencia social por parte del estado era de 30,1% en 2010 y asciende a 32% -como producto de la caída en otros planes sociales y el significativo incremento de la AUH-. Finalmente, se evidencia un 20,6% en promedio de hogares con niños menores de 18 años que se encuentran por fuera del sistema de seguridad social argentino.

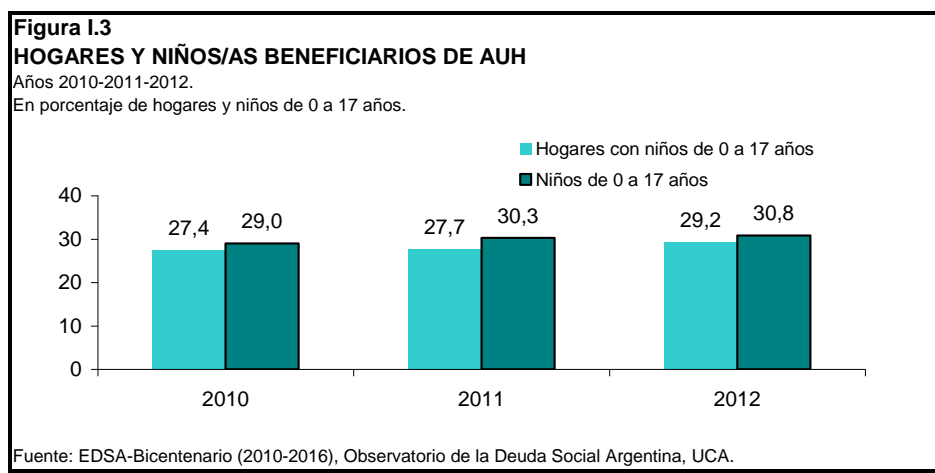




Alcance de la AUH en hogares y población infantil de 0 a 17 años

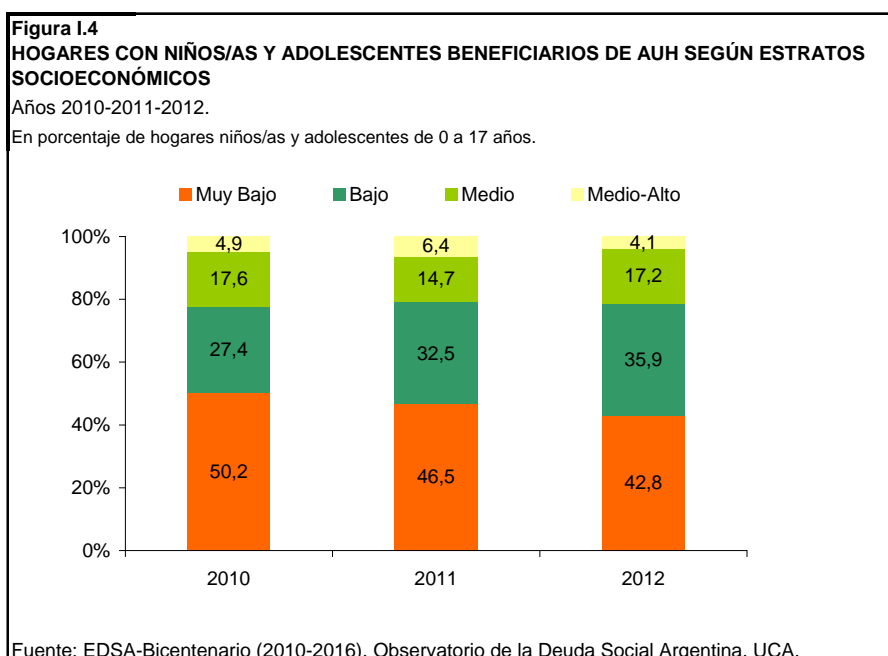
Según los datos relevados por la EDSA-Bicentenario durante el período 2010-2012 (Figura II.1), se evidencia que la tasa de cobertura de la AUH en hogares con niños de 0 a 17 años, pasa de 27,4% en 2010 a 27,7% en 2011 y vuelve a subir a 29,2% en 2012. En cuanto a los menores de 18 años cubiertos se observa una tendencia similar, en la medida que se registra un aumento entre 2010 y 2011 de 29,0% a 30,3%, y a 30,8% en 2012.

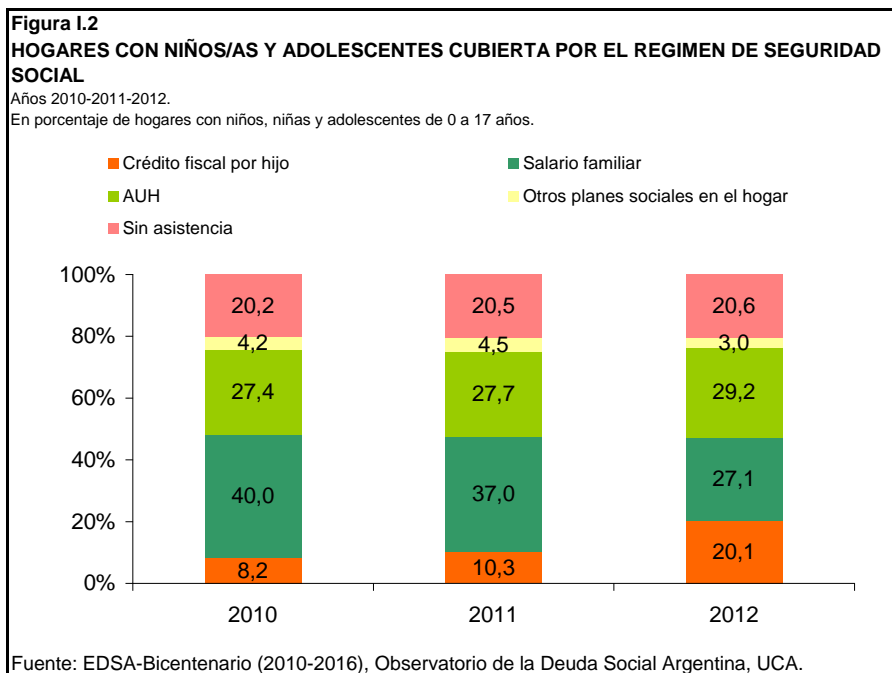
En este sentido, la transferencia de ingresos de estos programas parece incrementarse principalmente en el período interanual 2011-2012, como resultado posible de la consolidación y estabilización de las condicionalidades exigidas por el régimen de AUH para su recepción –entre ellas la extensión del beneficio a mujeres embarazadas.



Como se presenta en la Figura II.3, la distribución de los hogares beneficiarios de AUH según estrato socioeconómico de pertenencia del hogar presenta diferencias a lo largo de los años en estudio. De los perceptores de estos programas sociales en 2010, el 77,6% eran de los estratos del 50% inferior de la escala socioeconómica (50,2% muy bajo y 27,4% del bajo) mientras que el 22,4% restante corresponde a los estratos medio (17,6%) y medio-alto (sólo el 4,9%). En los años siguientes la distribución de los hogares con ingresos por AUH subió, pues en 2011 el 50% inferior de la escala social concentró el 79% (46,5% al estrato muy bajo y 32,5% al bajo), y en 2012 el 78,7% (42,8% muy bajo y 35,9% bajo) y sólo 4,1% del estrato medio alto.

En cuanto a la población infantil beneficiaria de estos programas se observa una dinámica similar, en tanto que el 50% inferior concentró a 68,6% de los mismos en 2010 (33,4% muy bajo y 35,2% bajo), y ascendió a 70,7% en 2011 (39,3% y 31,4%) y a 71,3% en 2012 (42,2% y 29%) (Figura II.4). Sin embargo, mientras que a nivel de hogares el estrato muy bajo presenta una disminución continúa con el correr de los años, en la población con niños ocurre lo contrario.



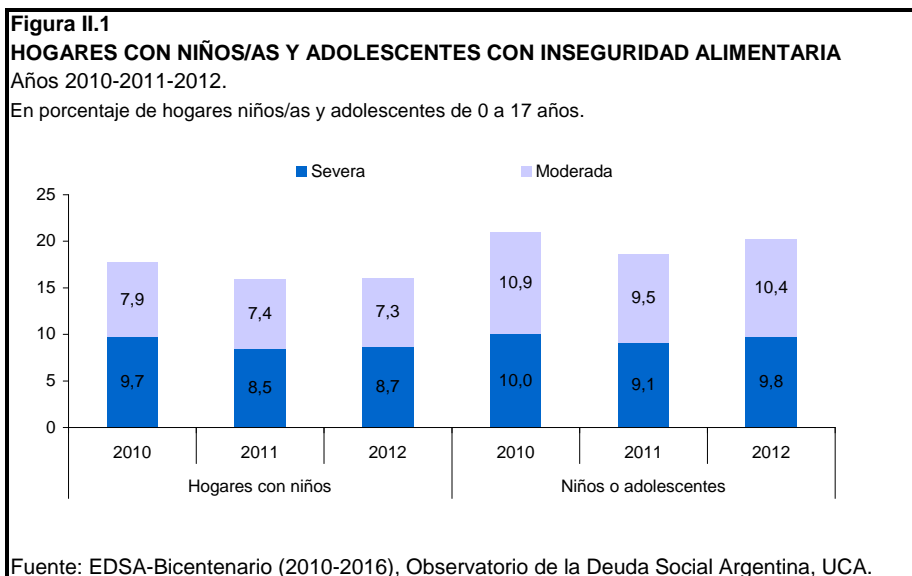


II. EFECTOS DE LA AUH SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

A partir del año 2010, el Observatorio de la Deuda Social Argentina incorporó un módulo especial de preguntas tendientes a medir la problemática de la inseguridad alimentaria de forma cualitativa y directa. A partir de ello, se presentan tres indicadores de inseguridad alimentaria que permiten evaluar si en los hogares hubo situaciones de riesgo alimentario por problemas económicos durante los 12 meses previos a la encuesta. Así, la inseguridad alimentaria severa refiere a la falta de alimentos, la moderada remite a la reducción de la cantidad o calidad de la dieta y, finalmente, el déficit total da cuenta de la incidencia de cualquiera de las dos situaciones en el conjunto de los hogares (Salvia, Tuñón y Musante, 2012).⁵

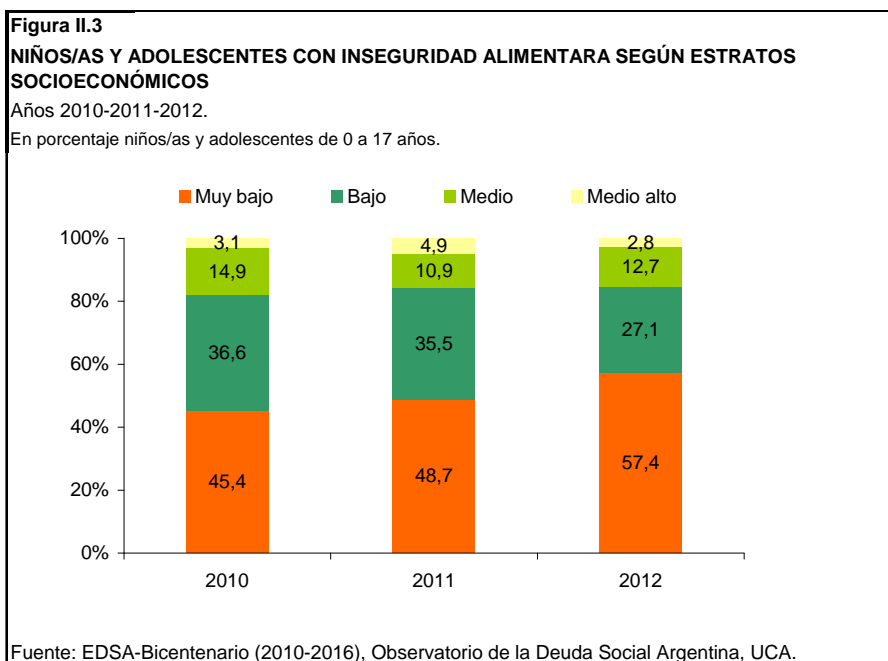
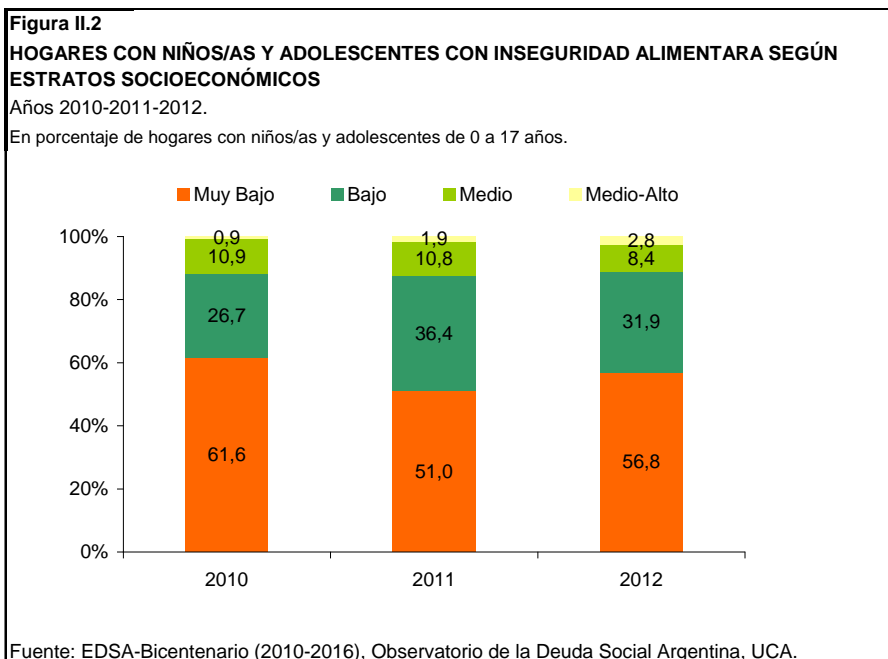
De acuerdo a estos indicadores, la Figura II.1 muestra que la evolución de la inseguridad alimentaria total descendió de 17,6% a 15,9% en el primer período interanual, y luego vuelve a ascender levemente en 2012 a 16% de hogares con niños localizados en los principales centros urbanos del país. Más específicamente, se advierte que el grado severo muestra una caída de 1,2 p.p en 2011, pasa de 9,7% a 8,5%, para ubicarse el último año de análisis en el 8,7% de los hogares; mientras que la incidencia del déficit moderado presenta una baja continua: es de 7,9% en 2010, 7,4% en 2011 y 7,3% en 2012. En términos de población infantil, la inseguridad alimentaria alcanzaba a 20,9% en 2010, 18,6% en 2011 y 20,2% en 2012.

⁵Para mayores precisiones acerca de la construcción de la variable de inseguridad alimentaria, remitirse al anexo metodológico.



Asimismo se observan diferencias significativas entre los que experimentaron inseguridad alimentaria en el último periodo de años según estrato socioeconómico. De hecho, 61,6% de los hogares que padecieron dicha problemática en 2010 pertenecían al estrato muy bajo, 26,7% al bajo (88,3% en total) y sólo 10,8% al medio y menos del 1% al medio alto. Al año siguiente, 2011, el 87,4% de la población de hogares con inseguridad alimentaria era de los estratos bajos (51% del muy bajo y 36,4% del bajo). El último año de análisis mantiene el perfil de hogares que tienen inseguridad alimentaria en los años anteriores, en la medida que el 88,7% de los mismos pertenecían a los estratos muy bajos (56,8%) y bajos (31,9%). De los datos se desprende, que la composición de los hogares con dicha afección no experimentó cambios durante los tres años de estudio, estando constituida en promedio por el 88,1% del 50% inferior y registrando a lo largo del período un incremento en detrimento de los mismos (Figura II.2).

Adicional a este análisis, el 88,3% de la población de 0 a 17 años que padeció algún nivel de inseguridad alimentaria en 2010 pertenecía a estratos del 50% inferior. Esta distribución desigual de la inseguridad alimentaria según estratos socioeconómicos no varió en el periodo de estudio, en la medida que en 2012 todavía el 88,7% de los niños y adolescentes de los estratos bajo y muy bajo residía en hogares con inseguridad alimentaria.



Efectos de la AUH sobre la seguridad alimentaria en hogares con niños

En este contexto cabe interrogarse sobre el efecto que ha tenido la Asignación Universal por Hijo y las pensiones no contributivas sobre las condiciones de seguridad alimentaria de los hogares con niños, dada su evolución positiva durante el período analizado (Figura II.4)⁶.

Al respecto, se observa un constante incremento de la participación de hogares con seguridad alimentaria que reciben AUH, pasan de 18,4% en 2010 a 21,3% en 2012, lo que equivale a un incremento de 2,9 p.p., con una variación porcentual del 15,8% entre los años de estudio. De forma paralela, descienden el grupo de hogares en

⁶ En este apartado se hace mención exclusiva a los hogares con niños de 0 a 17 años, unidad de análisis pertinente para la evaluación del impacto de AUH. Sin embargo, en el anexo estadístico 1 se presentan los datos en población de niños/as y adolescentes.

situación de seguridad alimentaria que no reciben estas transferencias de ingresos (1,2 p.p. a lo largo del periodo de análisis). De manera análoga, se reduce el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria tanto que no reciben (0,6 p.p. entre 2010-2012) como los que se encuentran integrados a estos programas sociales (1,1 p.p. en el mismo período de tiempo).

De estos resultados, se podría inferir que la mejora presentada en el nivel de inseguridad alimentaria de los hogares con niños podría deberse en parte a la implementación de AUH, en la medida que los resultados muestran una mayor reducción de la problemática entre los hogares que recibieron ingresos por AUH respecto de quienes no los percibieron. En este sentido, los resultados muestran correlación con el efecto que tuvo el programa sobre la tasa de indigencia (comunicado de prensa), lo que permite aumentar la evidencia que la AUH constituyó una protección social importante al riesgo de padecer inseguridad alimentaria, principalmente en contextos recesivos del 2012, lo que impidió que aumente significativamente esta problemática al interior de la población estudiada.

En función de estimar las diferencias analizadas según distintas características de los hogares es que se introduce en el análisis la variable estrato socioeconómico.

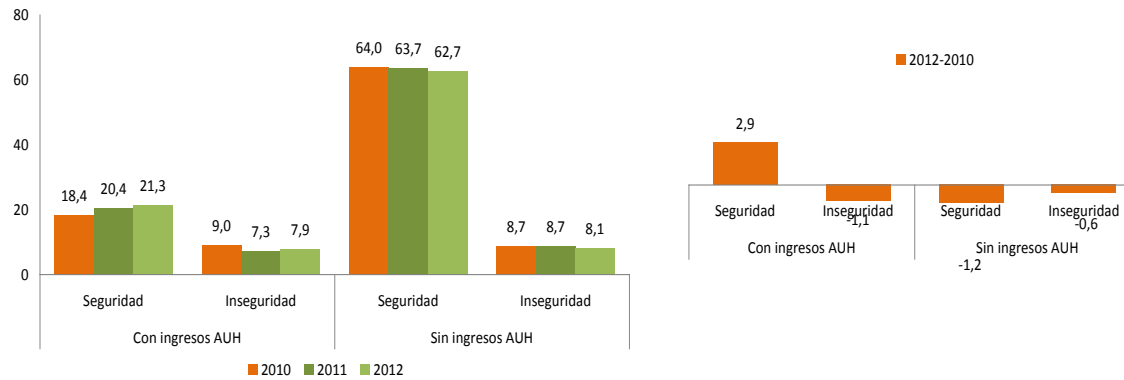
En este sentido, resulta significativo evaluar si el potencial impacto positivo de la AUH sobre la inseguridad alimentaria, observado en el total de hogares urbanos con niños, muestra una distribución similar entre los estratos del 50% inferior de la escala socioeconómica. Al analizar lo sucedido entre 2010-2012 en hogares con niños de estratos socioeconómicos bajos, se advierte que aumenta el grupo de hogares con seguridad alimentaria que recibe estos programas de ingresos en 5,6 p.p. (24,6% si se evalúa la variación porcentual) producto principalmente de la caída de la participación de estos mismos hogares pero que no recibían ingresos por AUH en 4,2 p.p. (8,6%). Además baja el porcentaje de hogares que tienen inseguridad alimentaria e ingresos por AUH en 0,8 p.p. (5,5%) y quienes no percibían estos ingresos 0,6 p.p. (4,4%). En este sentido, se observa un efecto similar de la AUH sobre el riesgo de padecer inseguridad alimentaria que en el total de hogares pero de menor intensidad, en tanto que los hogares con dicha afección que reciben ingresos por este programa muestran una mayor caída que quienes no los recibieron (Figura II.5).

Asimismo, resulta relevante destacar las diferencias que se observan de la composición de estos grupos según el período que se estudie. En efecto, entre 2010-2011 la participación de los hogares con seguridad alimentaria que reciben AUH asciende 5,0 p.p. producto de la caída de los demás grupos (principalmente 3,2 p.p. de los hogares con inseguridad alimentaria que recibían dichos programas y 2 p.p. de los que sufrían de inseguridad pero que no contaban con asistencia económica del estado). En el siguiente periodo, 2011-2012, marcado por un período recesivo en materia económica, se evidencia un leve incremento en el porcentaje de hogares que se encontraban en una situación segura y recibían ingresos por AUH (0,6 p.p.) y no percibían los mismos (1,2 p.p.) mientras que se reduce el grupo de hogares con inseguridad alimentaria que percibían estos ingresos (1,1 p.p.) y quienes no se encontraban integrados a estos programas (0,8 p.p.).

Figura II.4
DISTRIBUCIÓN DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN HOGARES CON NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES ENTRE 0 Y 17 AÑOS SEGÚN PERCEPCIÓN DE INGRESOS POR AUH

Años 2010-2011-2012.

En porcentaje de totales y variaciones absolutas.

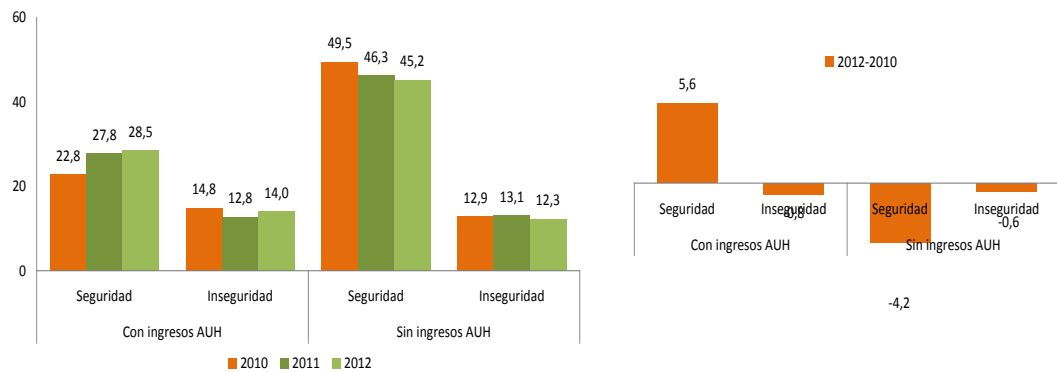


Fuente: EDSA. 2007-2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA)

Figura II.5
DISTRIBUCIÓN DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ESTRATO 50% INFERIOR DE HOGARES CON NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES ENTRE 0 Y 17 AÑOS SEGÚN PERCEPCIÓN DE INGRESOS POR AUH

Años 2010-2011-2012.

En porcentaje de totales y variaciones absolutas.



Fuente: EDSA. 2007-2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA)

Hallazgos principales del efecto de la AUH sobre la seguridad alimentaria de hogares con niños

► De acuerdo con los resultados reunidos en este informe, los hogares urbanos con niños/as y/o adolescentes menores de 18 años perceptores de asistencia económica por AUH habrían tendido a reducir el riesgo a padecer eventos de inseguridad alimentaria. Los resultados son consistentes en mostrar que este régimen de asistencia social habría generado una efectiva, aunque no absoluta ni completa, protección frente a los problemas de desempleo e inflación que tienden a recortar el acceso a una canasta alimentaria básica límites a los hogares en condiciones de marginalidad económica.

► Entre puntas del período, 2010-2012, se observa una mayor reducción de la problemática entre los hogares que recibieron ingresos por AUH respecto de quienes no los percibieron, adicionalmente se incrementa la participación de hogares con seguridad alimentaria que reciben ingresos por estos programas sociales. En general, este impacto positivo por parte del programa AUH habría sido mayor en momento de

crecimiento económico (2010-2011), mientras que en la etapa recesiva y más inflacionaria del período (2011-2012) se observa una caída de este efecto.

► Por último, cabe destacar que este impacto habría sido relativamente más importante entre los hogares más vulnerables ubicados en el 50% más pobre de la estratificación socioeconómica. Al mismo tiempo que no es menos relevante destacar que según la evidencia presentada continúa existiendo a nivel urbano, a pesar de la amplia extensión del programa AUH, un núcleo duro de hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años que presentan alto riesgo de inseguridad alimentaria pero que no cuentan con ningún tipo de asistencia económica directa.

III. EFECTOS DE LA AUH SOBRE LA ASISTENCIA ESCOLAR

Con la finalidad de ampliar los resultados publicados en un comunicado de prensa anterior, el cual evalúa los efectos de la Asignación Universal por Hijo sobre los riesgos económicos en materia de pobreza e indigencia de los hogares⁷, el presente informe busca examinar el eventual impacto positivo que dicho régimen de transferencia de ingresos habría tenido sobre el déficit educativo de la población de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años de la Argentina urbana.

Por tal déficit se entiende la vulneración de los derechos que aquellos chicos tienen de asistir a las escuelas de los niveles primario y secundario, dada la imposibilidad de sobrellevar los gastos que ella conlleva, por lo que suelen ser excluidos del sistema educativo. En tal sentido, en el presente documento comprendemos el déficit según dos indicadores: la no asistencia al nivel de escolaridad correspondiente con la edad del chico (primaria de los 6 a 12 años y secundario de los 13 a 17 años) y la asistencia con sobre-edad. Éste último interesa particularmente a los fines de nuestra evaluación en tanto que no sólo representa el nivel de repitencia de un grado, sino que sirve como un indicador del retorno a la escuela por parte de aquellos chicos que antes no asistían, y que ahora gracias a la AUH, estarían haciéndolo.

En función de sumar evidencias que den cuenta de los efectos que tuvo la AUH sobre el déficit educativo, a continuación se desarrolla una breve descripción de la cobertura del programa social según los dos indicadores para el periodo 2010-2012, análisis estadístico de estática comparada, así como se ofrece una comparación de la situación de déficit en un escenario con ingresos por AUH frente a uno virtual sin los mismos. Con los resultados obtenidos mediante el último ejercicio, se espera hacer una primera medición de la incidencia que tuvo la AUH en materia educativa.

La hipótesis en la que se basa el documento, es que la población infantil excluida del sistema educativo, “retorna” o al menos es “retenida” por el mismo, en virtud de que la asistencia escolar constituye en una condicionalidad exigida a los hogares beneficiarios para mantener los ingresos por AUH. Según esto, un impacto positivo de la AUH sobre el déficit educativo se reflejaría no sólo en la reducción de la no asistencia escolar (principalmente del nivel secundario), sino también en el aumento del porcentaje de niños y niñas escolarizados con “sobre-edad”.

Sin embargo, cabe destacar que hay un problema no menor en cuanto a la confianza de los resultados que se presentan en este informe, surgidos de la EDSA Bicentenario

⁷ El comunicado de prensa “Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario”, se puede consultar en la siguiente dirección: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO_DE_PRENSA_AUH_Pobreza.pdf

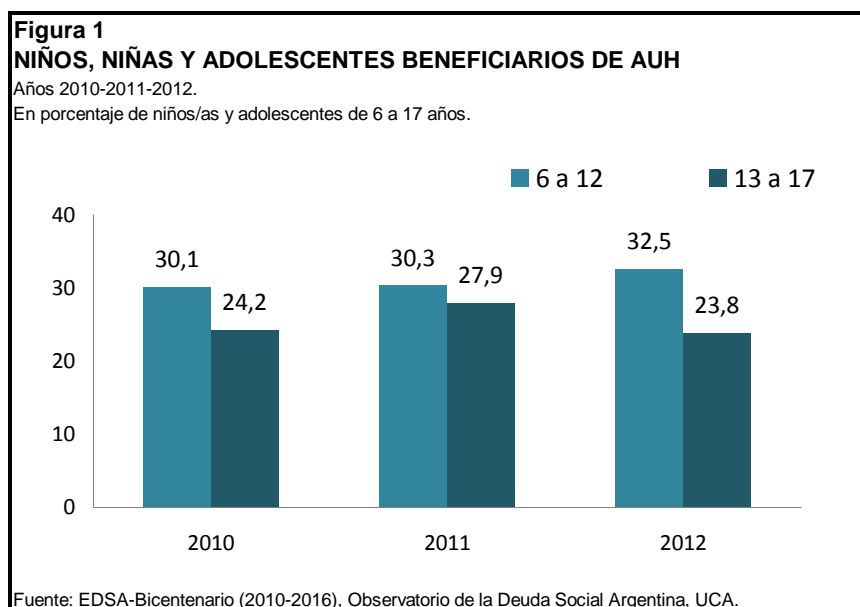
(2010-2016) –ver ficha técnica al final del informe-, relacionado con el hecho de que, además de no tratarse de un estudio panel, las diferencias observadas no resultan por lo general estadísticamente significativas, por lo que se hace necesario advertir que los datos presentados deben ser en general interpretados como indicadores de efectos plausibles y no como relaciones estadísticas robustas.

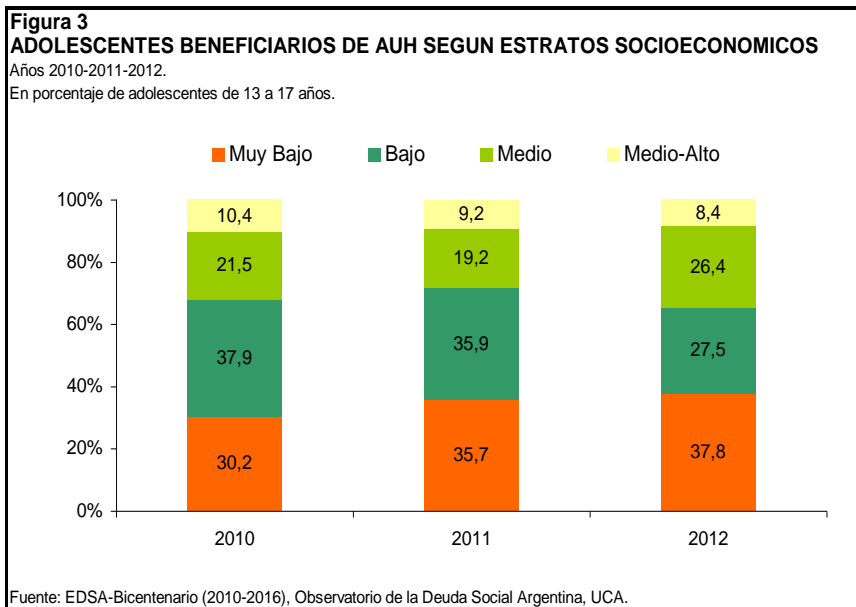
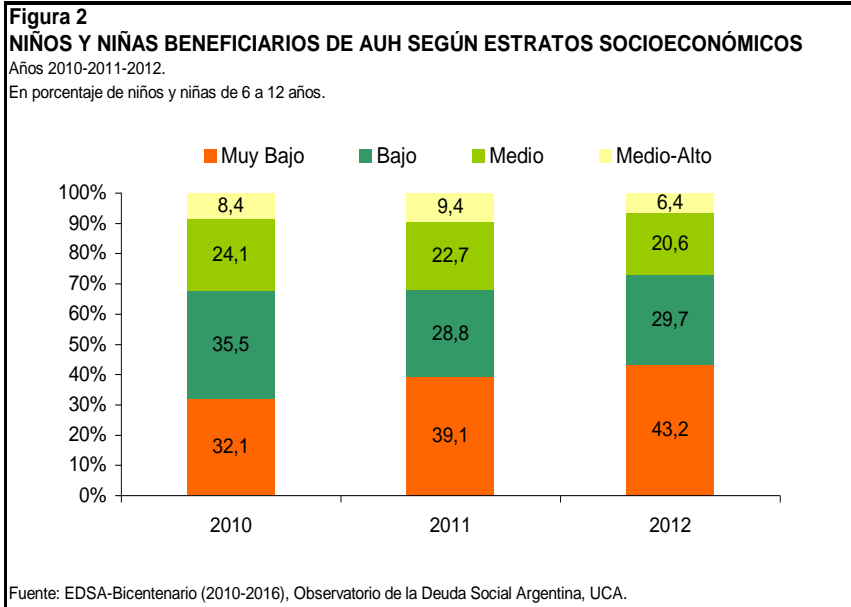
Cobertura de la AUH en la población infantil en edad escolar de 6 a 17 años

La AUH tiene hasta el momento tres años de implementación, un tiempo aceptable para evaluar en qué medida este programa ha tenido impacto sobre la inclusión educativa, en general, y si ha contribuido a reducir el déficit de escolaridad en el nivel secundario, en particular. En un primer momento, a un año de su implementación (2009-2010), y más allá de las declaraciones oficiales, ninguna investigación pudo reunir evidencias plausibles que mostraran un efecto positivo significativo en este campo.

De acuerdo con la Figura III.1, la cobertura que alcanzó la AUH en los niños y niñas en edad de educación primaria, 6 a 12 años, habría sido en promedio de 30%, entre 2010 y 2012, llegando a 32,5% en 2012. Mientras que en la población de adolescentes en edad de asistir a nivel secundario, 13 a 17 años, la cobertura habría sido variable: 24,2% en 2010, 27,9% en 2011 y 23,8% en 2012.

En la medida que se han afianzado los mecanismos de control y fiscalización administrativos por parte de ANSES, es probable que los hogares hayan desplegado mayores esfuerzos en función de cumplir con las condicionalidades exigidas por la norma, en tanto que tal cumplimiento les permite a percibir un ingreso económico anual complementario. Si esto fue así, cabría esperar entonces efectos positivos en la inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes en edad escolar beneficiarios del régimen de AUH, en comparación con la evolución registrada por la población “testigo” de no beneficiarios del programa.



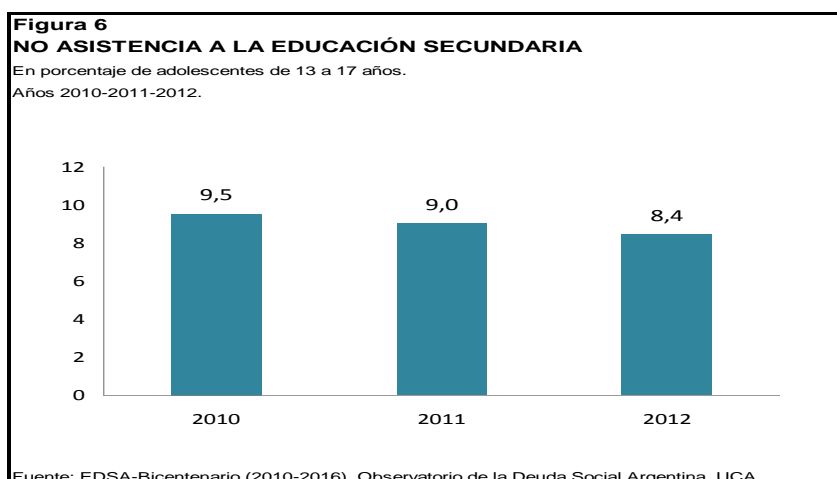
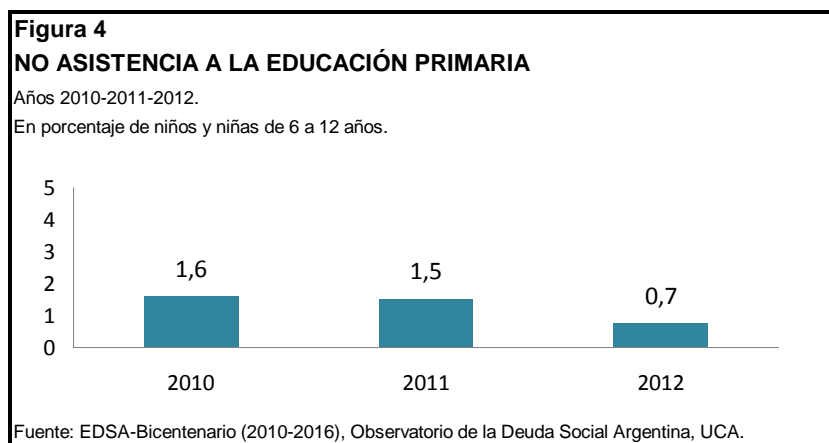


La Figura III.2 muestra que en el año 2010, dos terceras partes de la población de niños y niñas entre los 6 y los 12 años beneficiarios de AUH, pertenecían al 50% de los estratos más bajos de la estratificación social de los hogares (67,6%). En los años siguientes, 2011 y 2012, la concentración de beneficiarios en la mitad inferior de la escala se incrementó de 67,9% a 73%, acompañando de este modo el aumento que según la Figura 1 registró la proporción de niños/as beneficiarios. En lo que hace a los adolescentes de 13 a 17 años beneficiarios de AUH, en el año 2010, según la Figura 3, el 67,6% de los mismos se concentraba en el 50% inferior de la estratificación social. En este caso, entre 2011 y 2012, el porcentaje de adolescentes beneficiarios cayó de 71,6% a 65,3%, acompañando en este caso la caída general de beneficiarios adolescentes observada en la Figura 1.

Estimación de los efectos de la AUH sobre la asistencia escolar infantil

Es conocido que la escolarización primaria es casi completa a nivel urbano en el país, alcanzado en 2012 -según la muestra de la EDSA-ODSA- a 99,3% de los niños y niñas de 6 a 12 años. Si bien este nivel elevado de cobertura escolar deja poco margen de confianza a la estimaciones de diferencias fundadas en estos datos-, cabe observar en la Figura III.4 que entre 2010 y 2012 tuvo lugar una disminución -aunque estadísticamente no significativa- en la tasa de no asistencia a la escuela primaria entre estas edades (de 1,6% en 2010 a 0,7% en 2012).

Pero el problema de exclusión es evidentemente más importante en la educación secundaria en tanto que casi uno de cada 10 adolescentes de entre 13 y 17 años que reside en áreas urbanas no asiste a la escuela. Tal como muestra la Figura III.5, si bien esta situación habría registrado en los últimos años una tendencia levemente positiva, la mejora fue poco significativa, en tanto que entre 2010 y 2012 la no asistencia pasó de 9,5% a 8,4%.

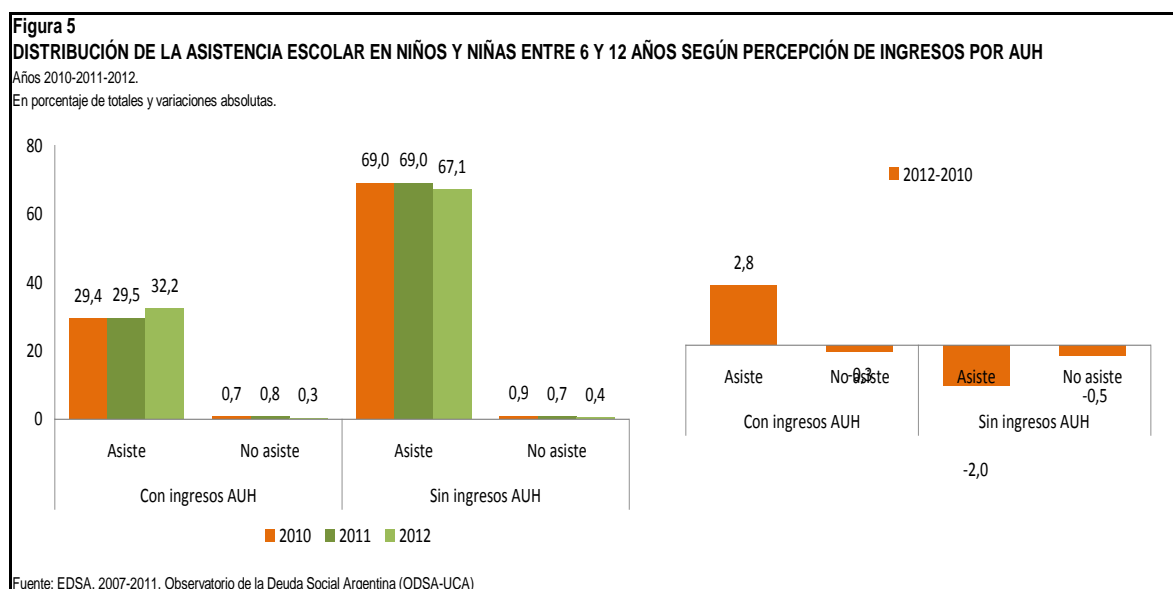


Dada la tendencia secular observada durante las últimas décadas en esta materia, cabría aceptar la evidencia de un leve incremento en la cobertura escolar de ambas poblaciones durante los últimos años. Ahora bien, resulta relevante preguntarse en qué medida esta tendencia estuvo estos últimos años asociada a las “condicionalidades” planteados por el programa AUH o si, por el contrario, la misma habría sido independiente de los beneficios ofrecidos por este régimen de asistencia social. Este interrogante, aunque relevante a nivel general, resulta particularmente

pertinente para la población de adolescentes de entre 13 y 17 años de los hogares socio-económicamente más vulnerables, la cual enfrenta factores de exclusión estructurales con referencia al sistema educativo, así como una serie de exigencias adicionales en cuanto a demandas económicas del hogar.

Con el fin de revisar algunas de los argumentos e hipótesis que se exhiben en el debate público alrededor de estos temas, se presentan a continuación los resultados de evaluar estadísticamente -a partir de datos de la EDSA – Bicentenario- la relación entre asistencia escolar y acceso a los incentivos económicos del régimen de AUH para el período 2010-2012, tanto a nivel infantil de 6 a 12 años, como para la población adolescente de 13 a 17 a nivel general y para un recorte del 50% de los hogares más bajos en la escala socio-económica.⁸

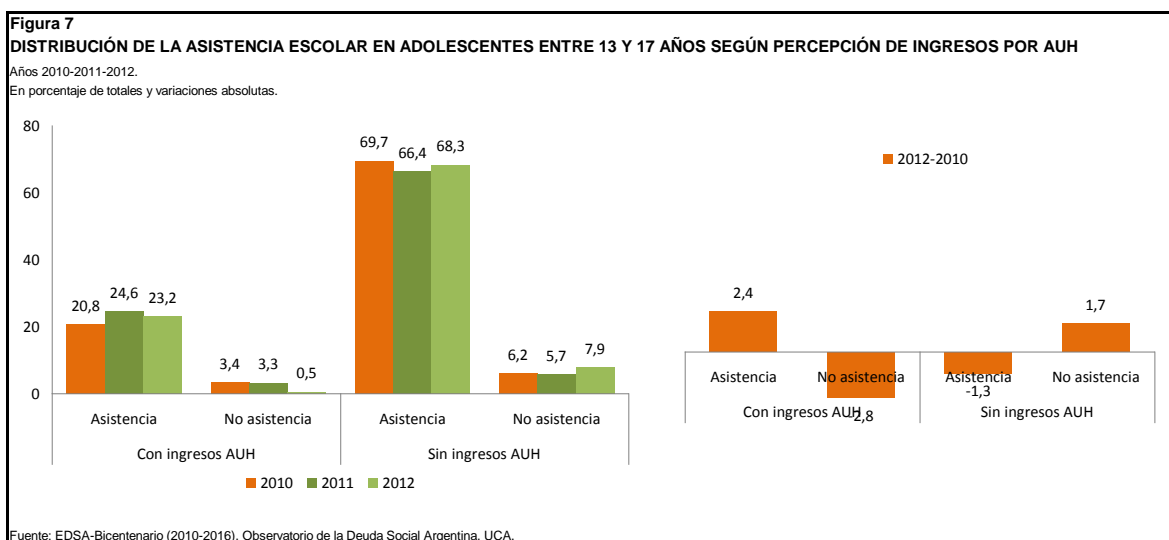
1) En el caso específico de la educación primaria, entre 2010 y 2011, se advierte -de acuerdo con la Figura III.6- que la leve caída en decimales del porcentaje de niños/as de 6 a 12 años que no asisten al sistema escolar, habría sido el resultado de una reducción porcentual conjunta tanto en la población de beneficiarios como de no beneficiarios del programa. Al mismo tiempo que el aumento en el número de niños/as beneficiarios con asistencia sería el resultado de una caída en el número de no beneficiarios asistentes a la escuela (nuevas incorporaciones al programa). De esta manera, el efecto neto de la AUH sobre la asistencia a la escuela primaria habría sido en el mejor escenario menor a 1 p.p., lo cual resulta muy poco significativo a nivel estadístico. En tal sentido, no parece plausible descartar la hipótesis de que la leve reducción de la no asistencia escolar en este grupo de edad durante el periodo 2010-2012 habría sido independiente de los incentivos generados por los ingresos del régimen de AUH. Ahora bien, tampoco la evidencia disponible permite descartar la hipótesis opuesta en cuanto que gracias a la intervención de este programa la no asistencia escolar en la escuela primaria se pudo mantener estable o, incluso, no aumentar.



2) En el caso de la educación secundaria, la Figura III.7 ofrece información algo más confiable en función de examinar la relación entre ser beneficiario del régimen AUH y

⁸ No se sigue este procedimiento de estratificación para la población de niños/as de 6 a 12 años por la poca cantidad de niños de esa edad que no asisten a la escuela que ofrece la muestra y cuya apertura la reduce aún más.

asistir o no la escuela en la población de 12 a 17 años. Al respecto, entre el período 2010-2012, mientras se advierte una merma de adolescentes beneficiarios sin asistencia escolar de casi 3 pp. (-83,7%), los no beneficiarios de igual condición se incrementaron en 1,7 pp. (28%). Al mismo tiempo, mientras el número de beneficiarios escolarizados se incrementó en 2,4 pp. (11,7%), la cantidad de no beneficiarios escolarizados cayó 1,3 pp. (-1,9%). Este comportamiento dispar, con efecto positivo a nivel agregado, se hace inteligible si se reconocen el cruzamiento de tres tendencias diferentes: 1) migración de adolescentes beneficiarios sin asistencia escolar al grupo de no beneficiarios, es decir, manteniendo la no escolaridad pero perdiendo el beneficio económico; 2) migración de adolescentes no beneficiarios escolarizados al grupo de beneficiarios, es decir, manteniendo la escolaridad pero recibiendo el beneficio económico; y 3) un incremento de la población beneficiaria con asistencia escolar -aunque menor a 1 pp.-, lo cual puede interpretarse como efecto genuino positivo de la AUH sobre la tasa de escolaridad adolescente.



3) Al controlar esta relación según estrato socioeconómico de los hogares, tal como se muestra en la Figura III.8, se observa que en el 50% de la población más vulnerable, la población beneficiaria con asistencia escolar experimentó entre los años 2010-2012 un incremento de 5,1 pp. (17,7%), mientras que los beneficiarios no escolarizados cayeron en 4,0 pp. (-75,4%). Sin embargo, al mismo tiempo, mientras la población de no beneficiarios con asistencia escolar cayó en 6,9 pp. (-11,9%), los no beneficiarios sin asistencia aumentaron en 5,8 pp. (71,6%). Es decir, en su conjunto, este comportamiento estaría dando cuenta de un efecto positivo parcial de la AUH sobre la asistencia escolar, en tanto que el aumento de la escolarización de beneficiarios podría explicarse por la migración de nuevos beneficiarios antes no escolarizados. Sin embargo, los datos también parecen poner en evidencia que tanto una parte de beneficiarios no escolarizados como de no beneficiarios no escolarizados habrían migrado hacia la situación de doble exclusión asociada a no ser beneficiario del régimen de AUH ni asistir a la escuela secundaria. En resumen, si bien cabe inferir un efecto positivo parcial de la AUH sobre la escolarización secundaria de adolescentes entre 2011 y 2012, sobre todo al interior de la población más vulnerable, se hace también plausible la persistencia de un proceso de marginación tanto económica como educativa al interior de los sectores juveniles de los estratos más bajos de la estructura social.

Figura 8
DISTRIBUCIÓN DE LA ASISTENCIA ESCOLAR EN ADOLESCENTES ENTRE 13 Y 17 AÑOS SEGÚN
BENEFICIARIOS DE AUH SEGÚN ESTRATO SOCIO ECONÓMICO DE PERTENENCIA
Años 2010-2011-2012.

		AÑO DE RELEVAMIENTO			VARIACIONES ABSOLUTAS		
		2010	2011	2012	2011-2010	2012-2011	2012-2010
TOTAL							
Con ingresos AUH	Asiste	20,8	24,6	23,2	3,78	-1,34	2,4
	No asiste	3,4	3,3	0,5	-0,07	-2,76	-2,8
Sin ingresos AUH	Asiste	69,7	66,4	68,3	-3,28	1,94	-1,3
	No asiste	6,2	5,7	7,9	-0,44	2,16	1,7
ESTRATO MUY BAJO- BAJO (50% INFERIOR)							
Con ingresos AUH	Asiste	28,7	34,7	33,8	5,99	-0,89	5,1
	No asiste	5,3	6,0	1,2	0,70	-4,72	-4,0
Sin ingresos AUH	Asiste	57,9	50,9	51,0	-6,99	0,13	-6,9
	No asiste	8,1	8,4	13,9	0,30	5,48	5,8
ESTRATO MEDIO-MEDIO ALTO (50% SUPERIOR)							
Con ingresos AUH	Asiste	13,3	14,8	14,8	1,45	0,02	1,5
	No asiste	1,6	0,8	0,1	-0,85	-0,65	-1,5
Sin ingresos AUH	Asiste	80,8	81,4	82,1	0,60	0,73	1,3
	No asiste	4,3	3,1	3,1	-1,20	-0,01	-1,2

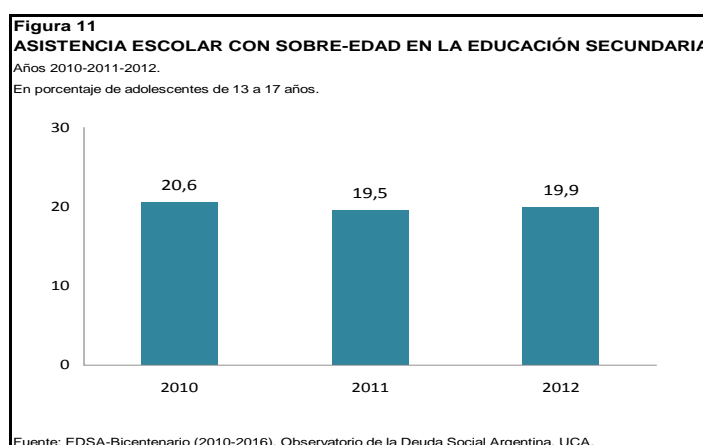
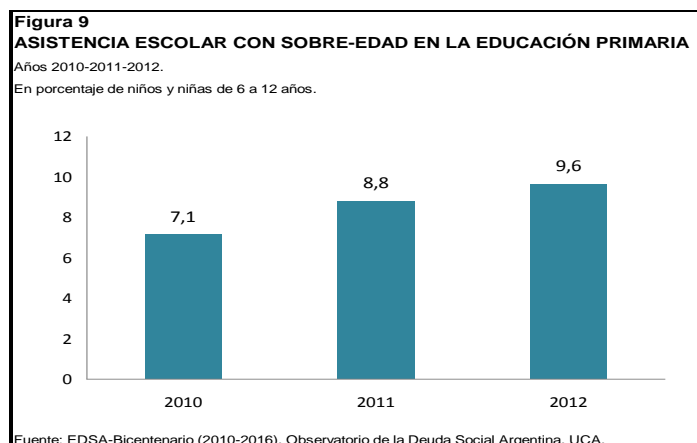
Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Por último, cabe registrar que este eventual efecto positivo de la AUH sobre la escolaridad secundaria no habría sido una respuesta inmediata frente a la introducción del programa. Recién en el período interanual 2011-2012 parece registrarse un efecto más evidente en materia de inclusión escolar adolescentes. Sin embargo, tal como fue analizado, este efecto se pone de manifiesto tanto por el paso de la no escolaridad a la escolaridad por parte de anteriores o nuevos beneficiarios, como también a través del paso de población no escolarizada inicialmente atendida por el programa a una pérdida del beneficio.

Estimación de los efectos de la AUH sobre la asistencia con sobre-edad

En función de sumar evidencias que den cuenta de los efectos que tuvo la AUH sobre el déficit educativo, y de acuerdo con la hipótesis de trabajo, es que se examina la asistencia con rezago escolar y sus variaciones en los dos niveles educativos (primaria y secundaria), durante el periodo de tiempo que sigue a la implementación del programa. Se parte aquí del supuesto de que la AUH pudo haberse constituido en un incentivo económico para que -a través del hogar- niños/as y/o adolescentes que abandonaron la escuela “regresen” a la misma, así como también para que los eventuales repitentes no dejen de asistir. En este marco, cabe preguntarse en qué medida los beneficiarios de AUH aportaron de manera diferenciada a este incremento de la asistencia con “sobre-edad”.

Según la Figura III.9, cabe observar que entre 2010-2012, la tasa de asistencia con “sobre-edad” en la población de 6 a 12 años al interior de la educación primaria tuvo un incremento de 35% (pasó de 7% en 2010 a 9,6% en 2012). Se trata de una tendencia que llama la atención, a la vez que son múltiples los factores que podrían estar involucradas en este comportamiento. En cambio, en lo que hace a la población de 13 a 17 años, la Figura III.10 presenta una evolución más estable para el nivel secundario: 20,6% en 2010, 19,5% en 2011 y 19,9% en 2012.



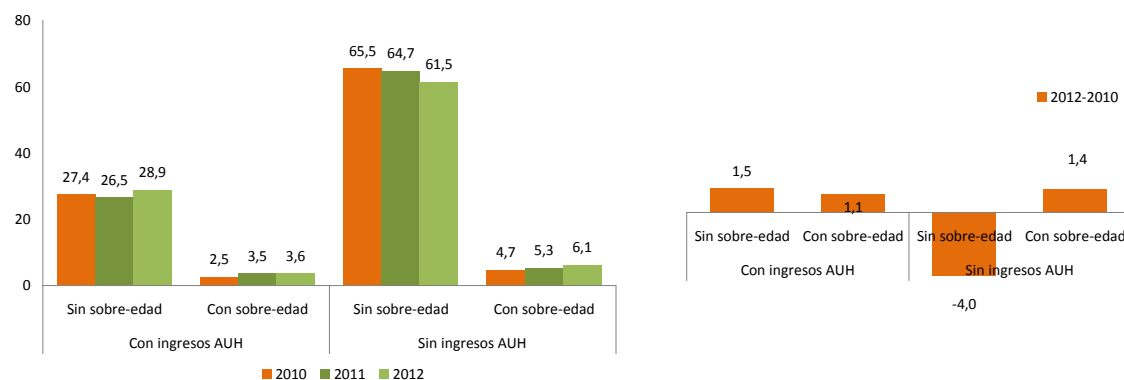
Con el fin de sumar elementos de juicio a la evaluación real de los incentivos económicos vertidos por la AUH sobre la asistencia escolar se presentan los resultados que arrojó el análisis estadístico -a partir de datos de la EDSA – Bicentenario- de la relación entre asistencia con “sobre-edad” y acceso al programa AUH para el período 2010-2012, tanto a nivel infantil de 6 a 12 años, como para la población adolescente de 13 a 17 a nivel general y para un recorte del 50% de los hogares más bajos en la escala socio-económica.⁹

1) De acuerdo con la Figura III.10, se advierte un aumento, entre 2010 y 2012, en el número de niños/as de 6 a 12 años beneficiarios de AUH que asiste con “sobre-edad” en una magnitud menor –aunque no significativa en términos estadísticos- al incremento observado en la población no beneficiaria con “sobre-edad” (1,1 pp. contra 2,5 pp.). En términos relativos la variación favorece al primero de los grupos en desmedro del segundo, con aumentos del 44% y 30%, respectivamente. Asimismo, cuando se examina la evolución de la población infantil sin “sobre-edad”, el resultado también es inverso al esperado: la participación del grupo de beneficiarios sube 1,5 pp. (5,5%), mientras que la participación de los no beneficiarios baja 4 pp. (6%). De esa manera, el aumento neto en la cantidad de niños beneficiarios sin “sobre-edad” parecería explicarse como efecto de una migración a dicho grupo de no beneficiarios en igual situación; es decir, como resultado de un aumento en el número neto de población beneficiaria y no necesariamente por una caída de la “sobre-edad” en el interior de esta población.

⁹ También en este caso no se aplica este criterio de estratificación para la población de niños/as de 6 a 12 años por la poca cantidad de niños de esa edad que no asisten a la escuela con “sobre-edad” que ofrece la muestra y cuya apertura la reduce aún más.

Figura 10
DISTRIBUCIÓN DE LA ASISTENCIA ESCOLAR CON SOBRE-EDAD EN NIÑOS Y NIÑAS ENTRE 6 Y 12 AÑOS SEGÚN PERCEPCIÓN DE INGRESOS POR AUH
 Años 2010-2011-2012.

En porcentaje de totales y variaciones absolutas.

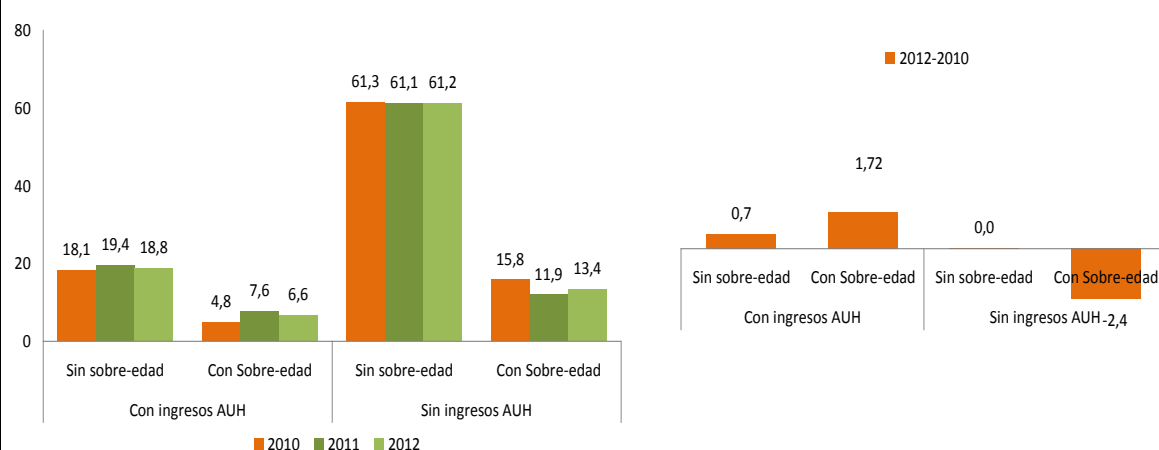


Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

2) En el caso de la población de 12 a 17 años con asistencia al nivel secundario, según la Figura III.11, entre 2010 y 2012, se registra un aumento de 1,7 pp. (35,5%) de población beneficiaria de AUH en situación de “sobre-edad”, en este caso muy superior al leve incremento de 0,7 pp. que experimentó la situación de sin “sobre-edad” entre tales beneficiario. Ambas tendencias están acompañadas de una fuerte caída en 2,4 pp. (-15%) de la población con “sobre-edad” no beneficiaria. Es decir, es esta caída la que habría alimentado el incremento de la población beneficiaria con rezago escolar. De esta manera, parece evidenciarse un efecto neto positivo, expresado en términos tanto de migración a la condición de beneficiario como de “retorno” y/o mayor “retención” escolar por parte de este grupo de población, sobre todo en los casos en que el hogar recibe un incentivo económico del régimen de AUH.

Figura 12
DISTRIBUCIÓN DE LA ASISTENCIA ESCOLAR CON SOBRE-EDAD EN ADOLESCENTES ENTRE 13 Y 17 AÑOS SEGÚN PERCEPCIÓN DE INGRESOS POR AUH
 Años 2010-2011-2012.

En porcentaje de totales y variaciones absolutas.



Fuente: EDSA. 2007-2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA)

3) Por último, de acuerdo con la Figura III.12, este comportamiento se concentra de manera más clara cuando el análisis se focaliza en la mitad más vulnerable desde el punto de vista socio-económico de la población. Según los datos, en dicho estrato, entre 2010 y 2012, tiene lugar un aumento en 4,8 pp. de la población que asiste con

sobre-edad y que es beneficiaria de AUH (dato que es incluso mayor al registrado por aquellos que no tenían “sobre-edad” y recibían ingresos por AUH); mientras que en el grupo de 12 a 17 años no beneficiarios del programa la “sobre-edad” cayó un 7,7 pp. Este último dato es muy importante, en tanto que refleja la proporción de chicos de estratos socio-económicos bajos en situación escolar vulnerable que no eran beneficiarios y que habrían en su gran mayoría pasado a ser beneficiarios manteniéndose o retornando al sistema escolar.

Figura 13
DISTRIBUCIÓN DE LA SOBRE-EDAD ESCOLAR EN ADOLESCENTES ENTRE 13 Y 17 AÑOS SEGÚN BENEFICIARIOS DE AUH SEGÚN ESTRATO SOCIO ECONÓMICO DE PERTENENCIA
 Años 2010-2011-2012.

		AÑO DE RELEVAMIENTO			VARIACIONES ABSOLUTAS		
		2010	2011	2012	2011-2010	2012-2011	2012-2010
TOTAL							
Con ingresos AUH	Sin sobre-edad	18,1	19,4	18,8	1,27	-0,60	0,7
	Con sobre-edad	4,8	7,6	6,6	2,76	-1,04	1,7
Sin ingresos AUH	Sin sobre-edad	61,3	61,1	61,2	-0,20	0,10	-0,1
	Con sobre-edad	15,8	11,9	13,4	-3,90	1,50	-2,4
ESTRATO MUY BAJO- BAJO (50% INFERIOR)							
Con ingresos AUH	Sin sobre-edad	25,3	26,9	27,2	1,68	0,24	1,9
	Con sobre-edad	7,9	13,6	12,7	5,71	-0,93	4,8
Sin ingresos AUH	Sin sobre-edad	43,1	42,8	44,1	-0,35	1,37	1,0
	Con sobre-edad	23,7	16,7	16,0	-7,04	-0,69	-7,7
ESTRATO MEDIO-MEDIO ALTO (50% SUPERIOR)							
Con ingresos AUH	Sin sobre-edad	12,0	13,0	13,0	0,97	0,04	1,0
	Con sobre-edad	2,2	2,4	2,3	0,23	-0,13	0,1
Sin ingresos AUH	Sin sobre-edad	72,9	73,2	70,0	0,31	-3,19	-2,9
	Con sobre-edad	12,9	11,4	14,7	-1,51	3,28	1,8

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Hallazgos principales del efecto de la AUH sobre la inclusión educativa de los niños, niñas y adolescentes

- Estas evidencias, parecen confirmar un efecto positivo parcial de la AUH sobre la asistencia escolar a nivel secundario, siendo que este efecto habría tenido como principal fuente el “retorno” y/o “retención” a la escuela secundaria de beneficiarios no asistentes. Lamentablemente, con los datos disponibles no podemos avanzar en función de confirmar estadísticamente esta tendencia, así como tampoco es posible decir mucho más del proceso de “exclusión” que estaría afectando a la población beneficiaria que se mantiene en condición de no escolaridad. De todos modos, a la luz de la evidencia reunida, la hipótesis de que la AUH no habría tenido impacto positivo sobre la escolarización –tanto sobre la población infantil como adolescente- parece ser la menos factible.
- Del ejercicio realizado se puede anotar que la exclusión escolar de los adolescentes se encuentra fuertemente focalizada en las poblaciones en condiciones de pobreza estructural, dado que es allí en donde los ingresos por concepto de AUH inciden en la definición de las estrategias de supervivencia del hogar y las decisiones con respecto a la educación de los chicos (inscribirlos a la escuela o asegurarles continuidad). Aquí vale la pena destacar un hecho adicional de suma importancia, y es que en los estratos más bajos de la escala socioeconómica, el sistema escolar entra en competencia con otras formas de integración social (redes de sociabilización del barrio y contextos socioculturales en los que la inasistencia no es vista negativamente) y exigencias económicas de los hogares (empezar a trabajar para ayudar con los gastos del mismo); lo cual está acompañado de un retraso de la institución misma por

llevar a cabo transformaciones sustantivas en términos de objetivos, contenidos, renovación institucional y pedagógica, que aseguren una accesibilidad suficiente y eficiencia en los contenidos impartidos. Esto hace que ofrezca menores incentivos a los adolescentes en comparación con el mercado de trabajo, y que éstos, tiendan a ser expulsados del sistema educativo sin haber concluido con el ciclo educativo obligatorio.

- Esto último correspondería con una deuda de tipo estructural, cuya solución viene siendo postergada desde hace tiempo atrás, más que de la actual coyuntura socioeconómica. En tal sentido, cabe conjeturar que los estímulos económicos a la inclusión educativa de los adolescentes difícilmente sean suficientes en la medida que persiste un “*desajuste*” entre las expectativas de los adolescentes, la experiencia escolar y las oportunidades de inserción que les brinda el mercado de trabajo. A su vez, el aporte que representa la AUH a los ingresos del hogar puede no ser lo suficientemente significativo, como para que cambien las estrategias y decisiones del trabajo adolescente como fuente de ingresos del hogar.

IV. REFLEXIONES FINALES

La pobreza, la exclusión y la inequidad constituyen problemas complejos que requieren de políticas integrales y de larga duración. El fenómeno excede la mera carencia de recursos monetarios o su desigual distribución, constituyéndose un proceso de causas múltiples que degradan las capacidades para que los hogares y las personas puedan imaginar, construir y disfrutar un proyecto de vida integrados al desarrollo social. Tales procesos se reproducen por generaciones y erosionan en cada etapa las capacidades personales, familiares y comunitarias.

Esta perspectiva que pone énfasis en el desarrollo integral de las personas tiene enormes implicancias en la manera en que se conciben y ejecutan las políticas públicas. Es fundamental que las intervenciones estatales sean producto del estudio y análisis, de un debate público y de acuerdos sostenidos, de un diseño definido en y para el entorno territorial hacia donde van dirigidas, ejecutado participativamente con capacidad de corrección y mejora permanente. Las políticas de desarrollo y protección social no pueden fundarse en una mecánica centralista, de arriba hacia abajo. Se debe abandonar también la idea de un Estado omnipotente como condición necesaria para garantizar la gestión de un Estado presente.

Resolver esta cuestión esencial implica instalar un paradigma que recupere y potencie las mejores experiencias, aprenda de los errores, sea sostenible en el tiempo, y se asiente sobre el consenso de todas las fuerzas políticas y sociales. Para ello se hace necesaria la implementación de una lógica de gestión sustentada en un sistema integral de planificación y ejecución de políticas de desarrollo humano y socio-comunitario fundado en los derechos sociales.

En este marco, sin duda, la AUH es un hito en la política social del país y confirma una tendencia hacia políticas de transferencias de ingresos de base más amplias (Lo Vuolo, 2011). Su impacto distributivo, aunque insuficiente para superar la indigencia y la pobreza por ingresos, ha sido fuertemente progresivo (ODSA, 2013). Ahora bien, el importante papel de protección económica que desempeña el régimen de AUH es también una demostración de la persistencia y reproducción de una población excluida sin acceso a un empleo digno y a un sistema de protección más integral, por lo que la recepción de tales programas sociales de transferencia de ingresos no deja de ser también un indicador del déficit en materia de autonomía económica, equidad distributiva e inclusión social que pesa sobre amplios sectores de la población.

En tal sentido, desde la perspectiva de los derechos sociales, cabe llamar la atención que las mejoras alcanzados estos años en el nivel de vida y bienestar de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años, a través de esta asistencia pública, aunque por demás imprescindible, está lejos de ser una plataforma para la inclusión social ni un indicador de desarrollo humano sustentable e integrado socialmente. Por otra parte, este sistema exhibe problemas en su diseño e implementación que deben ser corregidos y mejorados para lograr mejores y mayores resultados en términos de equidad. Entre las deficiencias a saldar se encuentran:

1. Cobertura: Al fundamentarse la AUH en criterios restrictivos, basados en la situación laboral de los padres de los beneficiarios, los beneficios sólo llegan a una parte de la población sin cobertura. La AUH reafirma la condición de informalidad laboral de gran parte de la población argentina. Las trayectorias laborales los sectores vulnerables son cambiantes e inestables pero desde el Estado debe ser promovida su inclusión plena. En tal sentido, la condición laboral no debería ser el marco de corte de la prestación sino la capacidad de ingresos totales familiares (o de grupo conviviente).¹⁰

2. Condicionalidad: A las dificultades de obtener información acerca del impacto de esta política en materia educativa y sanitaria, se suma que los criterios que rigen la Asignación Universal por Hijo establecen una diferencia en el trato de la población por parte del Sistema de Protección Social según si se beneficia de las Asignaciones contributivas o no contributivas, siendo obligación cumplir condicionalidades en términos de salud y educación sólo para aquellos beneficiarios de las Asignaciones no contributivas.

3. Actualización-Prestación: La falta de un mecanismo de ajuste automático sobre los montos evidencia la precariedad institucional del programa y su uso político discrecional. Los altos niveles de inflación registrados en los últimos años tienen un efecto de licuación del monto de la prestación en tanto que la actualización de los montos no acompaña la evolución real de los precios. Consiguientemente, la frecuencia de actualización ha sido inadecuada o insuficiente y manipulada en términos electorales.

4. Origen de los fondos: El programa se financia a través de los fondos contributivos y no contributivos manejados por la ANSES y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Se evidencia, poca transparencia y discrecionalidad en su determinación. Asimismo, su financiamiento a través de FGS socava los objetivos de este fondo y licua los recursos futuros de esta fuente de ahorro.

Lo expuesto indica la necesidad de seguir discutiendo los límites y los problemas de las políticas de transferencia de ingresos en el país, incluyendo la AUH. Como desarrollamos más ampliamente en otros trabajos, los logros positivos de programas como la AUH podrían mantenerse y al mismo tiempo ampliarse si el mismo estuviese acompañado de políticas más integrales de desarrollo humano y socio-comunitario.

¹⁰ La AUH sólo ha logrado cubrir una parte de la población objetivo, según los datos registrados por el Censo Nacional todavía quedan excluidos de este tipo de prestación aproximadamente el 21,6% (2.669.977) de los niños, niñas y adolescentes. Si se agregan otros programas como Ciudadanía Porteña y las Pensiones No Contributivas, el porcentaje de exclusión llegaría aproximadamente a 13,5%.

IV. BIBLIOGRAFÍA

Informe de Prensa ODSA-UCA (2013), *Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario*. Mayo, 2013. Recuperado de http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO_DE_PRENSA_AUH_Pobreza.pdf.

Lo Vuolo, R. (2011), "La asignación universal por hijo para protección social de Argentina". En Tuñón, I., *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia del Bicentenario. Serie del Bicentenario (2010-2016)*, Año I. Buenos Aires: ODSA, UCA.

Salvia, A.; Tuñón, I. y Musante, B. (2012), *Informe sobre la Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Año 2011*. Documento de trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: ODSA, UCA.

Tuñón, I. (2011), Situación de la infancia a inicios del Bicentenario. Un enfoque multidimensional y de derechos. Edición Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie del Bicentenario (2010-2016). Buenos Aires, Argentina.

V. ANEXO

DEFINICIÓN OPERATIVA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA EDSA-BICENTENARIO (2010-2016)

La EDSA-Bicentenario releva desde 2010 un conjunto de ítems destinados a obtener una medición directa y cuantitativa de la inseguridad alimentaria (IA) en los hogares urbanos de la Argentina. Se utilizan para ello cinco preguntas que refieren a situaciones de insuficiencia o riesgo alimentario por causas económicas percibidas por los hogares durante los últimos 12 meses y relacionadas al momento del relevamiento.

Entre estas preguntas se incluyen dos ítems específicos destinados a medir, por una parte, la reducción involuntaria de la porción de comida en adultos durante el período de referencia y, por otra, la percepción de experiencias de hambre. Otros dos ítems están dirigidos a medir estos mismos aspectos pero entre los menores de 18 años. Un quinto ítem hace referencia a la frecuencia con que algún miembro del hogar – adulto o niño- debió reducir la cantidad de comida o sintió hambre por razones económicas. Las preguntas aplicadas se presentan en Recuadro el “Preguntas del Módulo de Inseguridad Alimentaria de la EDSA-Bicentenario”.

Con la finalidad de categorizar a los hogares en función a su grado de inseguridad alimentaria, las respuestas a las preguntas fueron ponderadas según su grado de severidad y convertidas en un índice numérico. Este índice es una escala lineal continua que mide el grado percibido de inseguridad alimentaria en términos de un único valor que varía entre 0 y 5 en el caso de los hogares sin niños, y de 0 y 12 en el caso de los hogares que tienen niños. Así, un hogar que no ha experimentado ningún problema con la disponibilidad de alimento tendrá un valor 0 mientras que un hogar que ha experimentado todas estas condiciones tendrá un valor máximo determinado por el número y valor de los ítems involucrados en cada caso (5 y 12 respectivamente).

PREGUNTAS DEL MÓDULO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA. EDSA-BICENTENARIO / ODSA-UCA

Preguntas del Módulo	Respuestas Ponderadas
En los últimos 12 meses, ¿disminuyeron Ud. u otros ADULTOS en su hogar la porción de sus comidas porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Si (1) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿tuvo Ud. u otros ADULTOS en su hogar alguna vez hambre porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Si (2) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿disminuyó la porción de alguna de las comidas de los NIÑOS (0 a 17 años) de su hogar porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Si (3) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿tuvieron hambre los NINOS (0 a 17 años) de su hogar porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Si (4) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿alguna vez Ud. o ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR no tuvo que comer o tuvo poca cantidad de comida y sintió hambre por problemas económicos?	Muchas veces (2) Varias veces (2) En alguna ocasión (1) Nunca (0)

El siguiente paso consiste en la agrupación de los valores para cada tipo de hogar, en diferentes rangos según la severidad de inseguridad alimentaria, estas son:

- Seguridad alimentaria: los hogares que mostraron ninguna o mínima evidencia de inseguridad alimentaria en los últimos 12 meses por problemas económicos.
- Inseguridad alimentaria moderada: los hogares en los que se expresa haber reducido la dieta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.
- Inseguridad alimentaria severa: los hogares en los que se expresa haber sentido hambre por falta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.

	Hogares sin niños	Hogares con niños
Seguridad Alimentaria	0 – 2	0 - 3
Inseguridad Moderada	3 – 4	4 – 7
Inseguridad Severa	5	8-12

De esta manera, la inseguridad alimentaria expresa el porcentaje de hogares en donde en los últimos 12 meses al menos alguno de sus miembros debió reducir la porción de alimentos y/o experimentó hambre por problemas económicos de manera moderada o severa.

FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA- BICENTENARIO 2010-2016	
Dominio	Aglomerados urbanos con más de 50.000 habitantes de la República Argentina.
Universo	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años
Tamaño de la muestra	5712 hogares, considerándose para este estudio una submuestra de 2653 hogares con niños/as y adolescentes / 5334 niños/as y adolescentes menores de 18 años.
Tipo de encuesta	Multipropósito longitudinal
Asignación de casos	No proporcional post-calibrado.
Puntos de muestreo	952 radios censales.
Dominio de la muestra	Aglomerados urbanos con 50.000 habitantes o más agrupados en 3 grandes conglomerados (Gran Buenos Aires, Otras Aéreas Metropolitanas y Resto Urbano). GBA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Conurbano Zona Norte, Conurbano Zona Oeste y Conurbano Zona Sur; Otras Áreas Metropolitanas: Gran Rosario, Gran Córdoba, San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo, Gran Mendoza; y Resto Urbano: Mar del Plata, Gran Salta, Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran San Juan, Neuquén-Plottier-Cipoletti, Zárate, La Rioja, Goya, San Rafael, Comodoro Rivadavia y Ushuaia-Río Grande.
Procedimiento de muestreo	Muestreo polietápico con una primera etapa de conglomeración y una segunda de estratificación. La selección de los radios muestrales dentro de cada aglomerado y estrato es aleatoria y ponderada por la cantidad de hogares de cada radio. Las manzanas al interior de cada punto muestral y los hogares de cada manzana se seleccionan aleatoriamente a través de un muestro sistemático, mientras que los individuos dentro de cada vivienda son seleccionados mediante un sistema de cuotas de sexo y edad.
Criterio de Estratificación	Estratificación socio-económica efectuada por clasificación y ordenación de los radios censales según el promedio del nivel educativo del Jefe de hogar en cada radio censal.
Fecha de realización	Cuarto trimestre de cada año.
Error muestral	Error muestral de +/-1,30% con una estimación de una proporción poblacional del 50% con un nivel de confianza del 95%.

Figura A.1
DISTRIBUCIÓN DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES DE 0 A 17 AÑOS SEGÚN BENEFICIARIOS DE AUH
 Años 2010-2011-2012.

		AÑO DE RELEVAMIENTO			VARIACIONES ABSOLUTAS		
		2010	2011	2012	2011-2010	2012-2011	2012-2010
TOTAL							
Con ingresos AUH	Seguridad	18,5	22,2	20,8	3,68	-1,40	2,3
	Inseguridad	10,5	8,6	9,2	-1,94	0,63	-1,3
Sin ingresos AUH	Seguridad	60,5	58,9	59,3	-1,62	0,40	-1,2
	Inseguridad	10,5	10,4	10,6	-0,09	0,28	0,2

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.

Figura A.2

DISTRIBUCIÓN DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN HOGARES CON NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES DE 0 A 17 AÑOS SEGÚN BENEFICIARIOS DE AUH SEGÚN ESTRATO SOCIO ECONÓMICO DE PERTENENCIA

Años 2010-2011-2012.

		AÑO DE RELEVAMIENTO			VARIACIONES ABSOLUTAS		
		2010	2011	2012	2011-2010	2012-2011	2012-2010
TOTAL							
Con ingresos AUH	Seguridad	18,4	20,4	21,3	2,04	0,86	2,9
	Inseguridad	64,0	63,7	62,7	-0,28	-0,97	-1,2
Sin ingresos AUH	Seguridad	9,0	7,3	7,9	-1,74	0,64	-1,1
	Inseguridad	8,7	8,7	8,1	-0,01	-0,54	-0,6
ESTRATO BAJO (50% INFERIOR)							
Con ingresos AUH	Seguridad	22,8	27,8	28,5	4,98	0,64	5,6
	Inseguridad	49,5	46,3	45,2	-3,17	-1,07	-4,2
Sin ingresos AUH	Seguridad	14,8	12,8	14,0	-2,03	1,22	-0,8
	Inseguridad	12,9	13,1	12,3	0,22	-0,79	-0,6
ESTRATO MEDIO ALTO (50% SUPERIOR)							
Con ingresos AUH	Seguridad	12,6	11,8	12,8	-0,81	1,03	0,2
	Inseguridad	82,7	83,9	83,3	1,23	-0,62	0,6
Sin ingresos AUH	Seguridad	1,5	0,8	0,7	-0,67	-0,11	-0,8
	Inseguridad	3,3	3,5	3,2	0,24	-0,30	-0,1

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Argentina, UCA.