

Impacto de la Asignación Universal por Hijo**Vinculación con la cooperación internacional al desarrollo en Argentina**

Mg. Juliana Lazagabaster

Índice

I. Introducción	pág. 2
II. Antecedentes y estado actual de la Asignación Universal por Hijo	pág. 3
III. La Asignación Universal por Hijo como programa de transferencias condicionadas	pág. 4
IV. Efectividad del Programa. Resultados para el desarrollo	pág. 5
V. Cooperación internacional para el desarrollo en Argentina	pág. 7
VI. Programas para erradicación de la pobreza en vinculación con la cooperación internacional	pág. 10
VII. Conclusiones	pág. 10
VIII. Bibliografía	pág. 12

Resumen

El objetivo de esta investigación es indagar acerca del programa "Asignación Universal por Hijo" (AUH), sus antecedentes, estado actual, evaluaciones realizadas hasta el momento en cuanto a la eficacia y vinculación con la cooperación internacional. Basándonos en la AUH como caso de estudio nos interesa comprobar en qué medida dicho Programa se acercó a modificar la situación de pobreza en la que viven los beneficiarios y beneficiarias del mismo, ver hasta qué punto ello fue planteado, y previsto.

Para lo anterior, y previa contextualización del caso de estudio dentro del campo de la cooperación, y ésta dentro de las relaciones internacionales, se recurre a la revisión histórica de los hechos que dan surgimiento a la AUH, el estado de la cooperación al desarrollo en Argentina, los conceptos que sustentan las diferentes modalidades de cooperación y la vinculación entre los programas de transferencias condicionadas para la reducción de la pobreza y la cooperación internacional.

La estrategia metodológica consiste en el análisis documental con énfasis en una estrategia de tipo cualitativa. En alguna sub-sección se recurre también al análisis estadístico cuantitativo a partir de fuentes secundarias. En el desarrollo del trabajo se llega a plantear además de la eficacia de la "Asignación Universal por Hijo", el rol de la cooperación internacional en los países de desarrollo intermedio como Argentina, su rol dual como donante y receptor y el papel que juega la Cooperación Sur-Sur en este escenario.

1- INTRODUCCIÓN

Desde los años `90 y con más fuerza a partir de la crisis de 2001, Argentina ha hecho uso de la ayuda internacional para poner en marcha programas sociales de transferencias condicionadas. Con la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) a principios de 2002 o la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009 se han intentado paliar situaciones de extrema necesidad y urgencia.

Son varios los países del continente americano que a través del enfoque del “piso de protección”, o también llamados “programas de transferencia condicionadas” y “redes de contención social”, han implementado programas sociales similares en las últimas décadas. Ello merece especial atención dentro del campo de la política pública y las relaciones internacionales, además de la cooperación internacional.

Dado que “la reducción de la pobreza”, y “la promoción del trabajo decente” constituyen dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para nuestro país¹, y que para su consolidación se ha recurrido a la cooperación internacional, se torna indispensable acercarse a esta última con nuevos enfoques e instrumentos metodológicos, que permitan analizar y orientar estratégicamente su vinculación con las políticas argentinas de enfrentamiento a la pobreza.

Paradójicamente, la cooperación internacional como práctica intergubernamental a escala mundial que se pone en marcha para, entre otros fines, enfrentar la pobreza, no es al momento tenida en cuenta como parte constitutiva de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En cuanto a la pobreza, más allá de estudios o análisis que incorporan esporádica y asistemáticamente la dimensión internacional, es posible argumentar que las relaciones internacionales —como disciplina científica— tampoco incluyen en sus

¹ Argentina suscribió en el año 2000 la Declaración del Milenio y con ello se comprometió a alcanzar los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM). Por otro lado nuestro país hizo un ejercicio de adaptación sumando a estos objetivos la creación de trabajo, expresada como objetivo: “Promover el trabajo decente”, con la convicción de que una sociedad justa e inclusiva se construye garantizando empleo digno a todos sus habitantes. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2005, Síntesis Ejecutiva. Presidencia de la Nación. República Argentina. pp. 11.

principales corrientes de investigación y producción teórica a la pobreza² o si se definiera por su antónimo, la producción de bienestar. Estas dos observaciones cuentan para los programas de estudios vigentes en las carreras de Relaciones Internacionales y la producción teórica y empírica en Argentina principalmente.

2. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

En 2009, Argentina introdujo la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el sistema de Asignaciones Familiares no contributivas, por la cual los padres de menores de 18 años, en situación de desempleo o con empleos informales, perciben un ingreso de \$340 pesos mensuales. En septiembre de 2010, casi 3,4 millones de niños y niñas estaban recibiendo esta asignación.

La AUH es parte de la cooperación internacional, aunque no de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibe Argentina, ya que el porcentaje de donación es mínimo y más bien se trata de “financiamiento para el desarrollo”. Entre los últimos fondos aprobados se encuentra el emitido por Banco Mundial (BM) en marzo 2012, por medio del cual se ha concedido un préstamo de US\$480 millones³, destinado a incrementar la cobertura y asistencia técnica que ayude a la eficacia y transparencia de dos programas de transferencia de recursos monetarios y servicios, uno de ellos la AUH.

Se trata de un financiamiento adicional del Proyecto de Protección Básica, aprobado por el BM en 2009, que prevé continuar el apoyo al Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) y a las Asignaciones Familiares, incluyendo la Asignación Universal por Hijo.

El proyecto apoya los esfuerzos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) para expandir la cobertura de la AUH a los potenciales beneficiarios que, siendo elegibles, aún no han sido registrados, y a la vez mejorar la información al público sobre el

² Ver Alberto D. Cimadamore, “Las políticas de producción de pobreza: construyendo enfoques teóricos integrados”, Bs As, Octubre 2008

³ El monto de \$480 millones de dólares se financia a través de un préstamo del BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) de margen variable, reembolsable en 26 años.

programa. Se espera que, para fines del año 2012, el sistema haya registrado a cerca de 450.000 niños adicionales.

3. LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO COMO PROGRAMA DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA

La AUH es un programa de protección social que se lleva adelante con recursos del Estado Argentino y también con recursos de la cooperación internacional financiera, proveniente del BIRF (estructura del BM⁴) Los organismos ejecutores son además de la ANSES, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economías y Finanzas de la Rep. Argentina.

Si bien tanto para el PJJH como la AUH el porcentaje de financiamiento del préstamo que brindó el BM ha representado aproximadamente el 20% de los gastos totales previstos, e institucionalmente hubo desde 2002⁵ una estructura específica creada para administrar estos programas, vemos que con el paso del tiempo, Argentina ha podido incrementar la permanencia de los beneficios y direccionar los recursos hacia y desde instituciones más apropiadas. Asimismo ambos programas han contado con un significativo respaldo político, y se han financiado a través del presupuesto federal.

Argentina ha mostrado una evolución en cuanto al diseño y manejo de sus políticas de protección social, dado que desde 2009 con la AUH se ha creado un programa de transferencia de ingresos de características permanentes, desvinculado de la coyuntura de emergencia económica a comparación del PJJH. En la actualidad se proporciona apoyo bajo la forma de ingresos a quienes se encuentran por fuera del mercado laboral formal, y por otro lado, se concentra en la propia ANSES (Administración Nacional de la Seguridad

⁴ Notar que un tercio de la Ayuda Oficial al Desarrollo los países donantes la canalizan a través de instituciones como bancos multilaterales de desarrollo por varias razones, entre las que se destacan: mayor visibilidad y opinión sobre asuntos específicos, monitoreo de resultados más sencillo, entre otros. Ver en *2001 DAC Report on Multilateral Aid, OECD*.

⁵ El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) había sido instituido en el año 2002 como coordinador político en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales (Surasky, 2010: 179)

Social) el manejo de los recursos a través del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino)⁶

4. EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA EN TÉRMINOS DE RESULTADOS PARA EL DESARROLLO

El objetivo del Programa es potenciar la seguridad e inclusión social. A la vez que asegura un piso de derechos humanos para las personas más vulnerables, lo cual constituye una obligación del Estado para con los ciudadanos y ciudadanas, el Programa intenta crear capacidades a futuro a través de la mejora del tejido social y en consecuencia, a través del aumento de la productividad de las personas en su desenvolvimiento diario y actividades laborales⁷.

Nos gustaría aclarar que es la eficacia del desarrollo y no la eficacia de la ayuda (o del programa AUH) por sí mismos lo que nos interesa. Se supone que la eficacia del desarrollo implica avanzar en la solución de los problemas de las personas, independientemente si es la ayuda o el programa en este caso el que genera este avance. Constatar el cumplimiento de indicadores y metas en los Objetivos de Desarrollo del milenio - ODM⁸ 1 (Erradicar la indigencia y el hambre, y reducir la pobreza a menos del 20%) y 3 (Promover el trabajo decente, reduciendo el desempleo a una tasa menor al 10% para 2015 entre otros indicadores), puede ser una forma de ver la efectividad de la AUH, por ejemplo.

ONU-Hábitat presentó en julio de este año el informe "Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe", donde muestra la evolución de los grandes centros urbanos en los últimos 20 años en cuanto a las condiciones de vida y urbanismo. Allí, la Argentina aparece como uno de los países que más logró reducir la pobreza entre 1990 y 2009. Según el informe, hacia 1994 la Argentina contaba con un 16% de población en situación de

⁶ La prioridad asignada al gasto social, en este caso analizado a través de la AUH permite ver la evolución de los montos destinados al programa que pasaron de 6.339 millones de pesos en 2010, 10.043 millones en 2011 y 11.691 millones de pesos en 2012. Ver Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presupuesto Nacional 2012, Argentina.

⁷ La AUH debe ser comprendida como un instrumento de condiciones mínimas, "piso básico", que permita iniciar procesos más complejos y perdurables de desarrollo. Ver en Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *Mujer contra la discriminación y la violencia*, pág 47, 2007.

⁸ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también conocidos como Objetivos del Milenio, son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para 2015.

pobreza, cifra que llegó hasta el 50% en 2002, en plena crisis post convertibilidad. Sin embargo, a partir de allí comenzó un marcado descenso que ubicó ese ítem en el 9% en 2010.

Según documentos del BM referidos a la última ampliación de la AUH existen análisis ex-ante llevados a cabo por especialistas⁹ independientes donde se calcula que la pobreza extrema podría disminuir a más de la mitad como consecuencia de estas reformas, mientras que la pobreza total tendría una reducción de aproximadamente dos a cuatro puntos porcentuales. También debería verse afectada la distribución de ingresos (con una disminución de hasta dos puntos del Gini), con un costo fiscal que estaría por debajo del 1% del producto interno bruto (PIB), si el programa logra cubrir a todos los beneficiarios que reúnen los requisitos para participar...”

Asimismo, para la CEPAL, los tres países que han implementado los programas de transferencias condicionadas más grandes de la región, han logrado disminuir la brecha entre ricos y pobres¹⁰. Uno de ellos es Argentina.

TABLA 18: COEFICIENTE DE GINI - TOTAL, URBANO Y RURAL (1999 -2008)

Puesto	Total			Urbana			Rural			
	País	1999	2008	Diferencia	1999	2008	Diferencia	1999	2008	Diferencia
1	Brasil	0,64	0,59	-0,05	0,63	0,59	-0,04	0,58	0,53	-0,05
2	México (1998-2008)	0,54	0,52	-0,02	0,51	0,49	-0,02	0,49	0,49	0,00
3	Argentina (1999-2006)	0,54	0,52	-0,02	0,54	0,51	-0,03	-	-	-

Fuente: CEPAL.

En conclusión y sin haber sido exhaustivos en la enumeración de investigaciones, por la gran cantidad de estudios de impacto que se han realizado y si hiciéramos una inferencia de presuponer causalidad directa entre programa y resultados, podríamos aseverar que la AUH cambió para bien la calidad de vida de sus beneficiarios.

5. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN ARGENTINA

⁹ Véase “El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” Agis et al (2010), y “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas” Gasparini y Cruces (2010).

¹⁰ ONU-Habitat, Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, 2010

Mientras que la “Ayuda Oficial al Desarrollo”¹¹, concepto vertido desde el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) alude a la asistencia que en forma de crédito concesional o subsidio, los países desarrollados miembros de la Unión Europea otorgan a los países en desarrollo, ya sea para fines de asistencia humanitaria, alivio de deuda, investigaciones y administración del desarrollo; la “Cooperación Sur-Sur” por su parte, hace referencia a intercambios donde dos o más países en desarrollo adquieren o fortalecen sus capacidades institucionales y de conocimiento con el fin de mejorar los niveles de bienestar y desarrollo de su población¹².

De acuerdo a información publicada en la página web de la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina, la cooperación debe concebirse como un proceso de coordinación de acciones entre distintos actores, los que – mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo – apunten a obtener metas comunes. Desde esta perspectiva, resulta necesario definir las condiciones de esa asociación, la que debe respetar las particularidades de cada uno, establecer formas apropiadas de hacer efectiva la colaboración, y permitir construir los consensos necesarios sobre los temas claves de la relación.

Para Argentina la CSS y triangular a través del FOAR son modalidades de cooperación internacional prioritarias dentro de la política exterior nacional. La coyuntura actual de crisis internacional así como el posicionamiento ideológico de nuestro país y varios países

¹¹ Notar que para que un crédito o subsidio sea considerado AOD, por lo menos un 25% de esa ayuda debe ser donación.

¹² Una primera identificación de los principios que caracterizan a la Cooperación Sur-Sur (horizontalidad, consenso y equidad) se produjo en 1978, coincidiendo con la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). En el documento resultante, el denominado Plan de Acción de Buenos Aires, se expresaba que la Cooperación Sur-Sur era un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado” en el que destacaban: la no interferencia de los países cooperantes en los asuntos de otros estados; la igualdad entre los asociados; y el respeto por los contenidos locales del desarrollo.

de la región ayudaron en los últimos años a poner más énfasis en las posibilidades y beneficios que ofrece la CSS.

Actualmente, los reclamos por un orden internacional más justo y equitativo, en el campo de la cooperación internacional, se traducen en un reclamo por una gobernanza de la ayuda internacional más horizontal. Representantes nacionales ante los Foros de Alto Nivel del CAD/OCDE, el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC, Naciones Unidas, en los últimos años han bregado por ejemplo por que se incorporen formas novedosas de cooperación que ya se están dando entre países de desarrollo similar, enfoques propios desde lo conceptual en la Agenda de la Eficacia iniciada en el marco de la Declaración de París del año 2005, así como también nuevas formas de medición e indicadores¹³.

La política argentina de cooperación internacional busca trascender el clásico esquema relacional norte-sur (donante/receptor) a través de la CSS como parte constitutiva de la política exterior del país.

En segundo lugar se buscan diversificar los contenidos temáticos de ciertos programas destinados a generar contextos macroeconómicos estables o infraestructuras para fines específicos de producción industrial, sin ocuparse de las "cuestiones sociales" del desarrollo. Estas innovaciones han obligado a los países de América Latina como el nuestro a replantear su papel en el régimen de cooperación internacional más tradicional –en tanto Argentina es dador y receptor de cooperación, “rol dual” que nos ubica en una posición de mayor protagonismo al mismo tiempo que de responsabilidad¹⁴.

¹³ Los activos productivos, físicos, sociales y políticos a los que podrían acceder las personas serían más verificables si se utilizaran no solo los índices habituales matemáticos o relacionados con la renta que emplea el Banco Mundial, sino también los índices más modernos cualitativos como el Índice de Desarrollo Humano, los de Gobernabilidad, los que incluyen dimensiones culturales y demás encuestas nacionales como la Encuesta Permanente de Hogares y la Encuesta sobre Condiciones de Vida del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina. Ver en Lazagabaster, J. (2006) Impacto del PJJH, UPV, Bilbao. Pág. 10

¹⁴ Ver ejemplos de prácticas novedosas en México que desde la cooperación sur-sur importan y exportan proyectos y programas de desarrollo en [Evaluación de efecto de Cooperación Sur-Sur en PNUD México, 2009, \[erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=3862\]\(http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=3862\)](http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=3862)

Concretamente con la AUH, se ha pensado a través de esquemas de CSS, difundir sus potencialidades dado que constituye una experiencia de transferencias condicionadas muy valiosa, capaz de ser replicada y transmitida, a países que atraviesen condiciones sociopolíticas similares y manifiesten interés, desde buenas prácticas y lecciones aprendidas hasta conocimientos técnicos específicos de diseño, implementación y monitoreo, sin dejar de mencionar la evaluación, etapa fundamental en el ciclo de los proyectos y programas de cooperación internacional.

6. PROGRAMAS PARA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EN VINCULACIÓN CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Si bien han habido experiencias de programas de transferencias condicionadas en nuestro país desde los años '90 con el Plan Manos a la Obra, posteriormente el Plan Jefes y Jefas de Hogar; encontramos que en la última década, han confluído junto con condiciones macroeconómicas favorables, elementos novedosos en las formas de gestión y concepción político-ideológica del significado de estos programas, lo cual tiene relación estrecha con la presencia de una mirada crítica hacia la cooperación internacional proveniente desde los países más desarrollados, es decir la clásica cooperación norte-sur.

En forma paralela a la política de desendeudamiento y distanciamiento ideológico con las IFIS tradicionales¹⁵, se ha gestado una mayor apropiación por parte de las instituciones estatales sobre la implementación de los programas sociales como la AUH. Tal es así que ya se está debatiendo incorporar a este Programa como un derecho con rango constitucional en el marco de la posible reforma constitucional de la República Argentina.

Mientras que la cooperación internacional puede ayudar al inicio de un programa de transferencias condicionadas, en el largo plazo su ejecución debe ser auto-sustentada por el Estado. Mejoras en los niveles de crecimiento y recaudación fiscal en varios países en desarrollo han permitido asegurar suficiente margen para la construcción progresiva de pisos de protección social sustentables en el tiempo¹⁶. De hecho, el primer Informe

¹⁵ Ver Surasky, *La piedad de Caín*, GEL 2010, pág. 159.

¹⁶ OIT y OMS Informe del Grupo Asesor. Pisos de protección social, 2011, pág. 63

Nacional de los ODM reconoce la existencia de un potencial para el desarrollo autónomo en Argentina (Surasky, 2010: 177)

7. CONCLUSIONES

Fomentar una conciencia estratégica desde la cooperación internacional y el consenso alrededor de los programas de transferencias condicionadas significa adaptarse a la coyuntura intentando posicionarse lo mejor posible frente a los acontecimientos regionales e internacionales, desde nuestra propia realidad y necesidad.

Para ello es crucial participar activamente. En la práctica, es importante difundir memorias de proyectos y programas, contar con bancos de buenas prácticas y lecciones aprendidas, tener mayor presencia en la ciudadanía a través de programas académicos, información pública, campañas de difusión, y fundamentalmente, hacer conocer la cooperación destinada a la reducción de la pobreza.

En la teoría, se debe vincular más a la cooperación y dentro de ella a la lucha contra la pobreza, con la disciplina de las relaciones internacionales, al mismo tiempo que con los enfoques geoestratégicos tradicionales. A pesar de existir un fuerte hincapié en las mediciones de impacto, aún es necesario profundizar la comprensión de cómo se puede maximizar la efectividad de las intervenciones sociales en la forma de programas de transferencias condicionadas.

Otros elementos en los que se sugiere pensar para la cooperación internacional argentina son:

- inclusión de la cooperación en la agenda política de los partidos políticos, el Congreso y la sociedad civil, además de la carrera en Relaciones Internacionales.
- respaldo constitucional y legal, con apoyo presupuestario y servicio profesional especializado.
- fomento de capacidades estatales para el desarrollo de la cooperación en relación a estrategias integrales de erradicación de la pobreza.
- visibilización del papel que desempeña la cooperación internacional en las relaciones internacionales, especialmente la cooperación sur-sur, en iniciativas para la erradicación de la pobreza.

Bibliografía

Banco Mundial, Página del Proyecto de Protección Básica
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P120622&theSitePK=2748767&piPK=64624214&enableDHL=TRUE&pagePK=64283627&menuPK=2804981&Type=Overview&hlPK=2810751> <acceso 1/08/12>

Banco Mundial *Argentina - Additional Financing for the Basic Protection Project*.
Washington D.C. - The Worldbank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/02/13788664/argentina-additional-financing-basic-protection-project> <acceso 1/08/12>

CEPAL, 2011, Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género, Corina Rodríguez.

Lazagabaster, J. (2006) *Impacto del PJJH*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012. *Presupuesto Nacional de la República Argentina*.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2010, Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina, Revista N°10, Edición especial Bicentenario de la Patria, Buenos Aires.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2008, Fondo Argentino de Cooperación Horizontal, Revista N°9, Buenos Aires.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2012, *Por la Construcción del diálogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, 2007, *Mujer contra la discriminación y la violencia*.

OCDE, 2011 *DAC Report on Multilateral Aid*,
<http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/49014277.pdf> <acceso 19/09/12>

Organización Internacional del Trabajo, 2011, *Piso de Protección Social. Por una Globalización justa e inclusiva*.

PNUD México, 2009, “Evaluación de efecto de Cooperación Sur-Sur en PNUD México”
erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=3862

RACI, *Manual de Cooperación Internacional*, <http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/> <acceso 15/07/12>

SEGIB, 2008, *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*.

Surasky, J., 2010, *La Piedad de Caín*, GEL, Buenos Aires.