

La internacionalización de la política asistencial argentina: el ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo (2009- 2018)¹

*Emiliano Fernández**

Resumen


El objetivo de este artículo es caracterizar y analizar el ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo (AUH) durante el período 2009-2018. La principal conclusión a la que arribamos es que este ciclo aportó a la consolidación de la AUH, dotándola

¹ El trabajo es una versión extendida y revisada de la ponencia “La asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la AUH” presentada en el XIV Congreso de la SAAP, en el marco del eje “A 10 años de la Asignación Universal por Hijo” organizado por P. Arcidiácono, G. Gamallo y A. Bermúdez del Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (UBA).

* Mg. en Ciencias Sociales (UNCPBA), Doctorando en Ciencias Sociales por la UBA. Becario Doctoral CONICET. Miembro del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE)-Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA).

Código de referato: SP.293.LIV/21
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2021.54.03>



STUDIA POLITICÆ  Número 54 invierno 2021 pág. 71–111
Recibido: 26/08/2020 | Aceptado: 30/11/2021
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

de mayor grado de eficacia y eficiencia en su intervención. Por lo tanto, que fortaleció su papel en tanto instrumento de la política asistencial que interviene en el proceso de acumulación y dominación capitalista en el país. Asimismo, mostramos cómo dicho ciclo y sus efectos forman parte de un proceso de internacionalización de la política asistencial en el cual se debe inscribir a la AUH. El trabajo se sustenta, principalmente, en el análisis documental a partir del material provisto por el propio Banco Mundial y secundariamente en el análisis de información provista por la prensa.

Palabras clave: Asignación Universal por Hijo – Banco Mundial – política asistencial – internacionalización

Abstract

The objective of this article is to characterize and analyze the cycle of World Bank technical-financial assistance to the Universal Child Allocation (UCA) during the period 2009-2018. The main conclusion we reached is that this cycle contributed to the consolidation of the UCA, giving it a greater degree of effectiveness and efficiency in its intervention. Therefore, it strengthened its role as an instrument of assistance policy that intervenes in the process of capitalist accumulation and domination in the country. We also show how this cycle and its effects are part of a process of internationalization of assistance policy in which the AUH must be registered. The work is mainly based on the documentary analysis based on the material provided by the World Bank itself and secondarily on the analysis of information provided by the press.

Key words: Universal Child Allowance – World Bank – Assistance policy – Internationalization

Introducción

A más de diez años del lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) se ha construido un verdadero campo de discusión en torno a esta. Valiosos aportes han dado lugar a la configuración de varios ejes de reflexión: (a) el modo específico en que se inscribe en la política social argentina (Lo Vuolo, 2010; Logiudice, 2011; Danani y Hintze, 2013; Seiffer, 2015; Arcidiácono, 2017); (b) el carácter de las condicionalidades y sus implicancias (Arcidiácono et ál., 2011; Straschnoy, 2011; Brown y Pérez, 2016); (c) el impacto de la prestación en los niveles de pobreza e indigencia de la población beneficiaria (Salvia y Poy, 2014; Cetrángolo y Curcio, 2017); (d) la relación con el mercado laboral (Boffi, 2013; Maurizio

y Vázquez, 2014); y (e) las representaciones y percepciones que el programa promueve en la población beneficiaria (Cabrera, 2014; Maneiro, 2017), en los efectores estatales encargados de las condicionalidades (Ambort, 2016; Corvalán, 2016; Hornes, 2017) y en los medios de comunicación masivos (Moguillansky et ál., 2014). En este marco, la relación del programa con la asistencia técnico-financiera del Banco Mundial (BM) no ha sido analizada en profundidad. Y aquí radica el sentido de este trabajo, el aporte al conocimiento de esta relación que al mismo tiempo arroja elementos para caracterizar el programa en su sentido general.

Nuestro objetivo, entonces, es caracterizar el ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo en el período que se extiende desde el año 2009 hasta el año 2018². Dicha operación otorgará elementos que aportan a la propia caracterización y explicación de la AUH. Por otro lado, vamos a entender a este ciclo de asistencia técnico-financiera como un aspecto de un proceso más amplio: la internacionalización de la política asistencial argentina³.

En términos metodológicos, el trabajo descansa, fundamentalmente, en el análisis documental a partir de los documentos provistos por el propio Banco Mundial. A su vez, se complementó este análisis con material proveniente de la prensa. En este marco, y en lo que sigue, organizamos el trabajo en tres grandes apartados. En el primero, se presentan las características del ciclo de asistencia técnico-financiera en modo descriptivo. Por ser este ciclo desconocido desarrollamos *in extenso* esta caracterización. En el segundo, se avanza en una reconstrucción analítica de la descripción anterior. Y, por último, en el tercer apartado se plantean los principales elementos que aporta el análisis del ciclo de asistencia para la caracterización general de la AUH.

1. El ciclo de asistencia técnico-financiera del BM a la AUH

El ciclo de asistencia técnico-financiera inicia en el año 2009 y, hasta el momento, tiene previsto finalizar en el año 2020. Lo que denominamos ciclo de

² Cuando hablamos de Banco Mundial nos referimos más precisamente al BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento).

³ Por internacionalización de las políticas públicas en general y, por ende, de la política asistencial en particular entendemos el proceso de internalización en el ámbito nacional de lineamientos políticos internacionales, así como la exteriorización de lineamientos políticos del ámbito nacional hacia el campo internacional. Cfr. Fernández (2020).

asistencia técnico-financiera del BM hacia la AUH consiste en dos proyectos acordados entre el Banco y el país, sostenidos en cuatro préstamos. El primer proyecto denominado *Protección Básica* aprobado en junio 2009 contiene el préstamo 7703-AR y recibe el préstamo adicional 8017-AR aprobado en marzo de 2011. Y el segundo proyecto denominado *Protección de Niños y Jóvenes* aprobado en junio del año 2016 se sostiene en el primer préstamo 8633-AR y recibe el préstamo adicional 8903-AR aprobado en noviembre de 2018. Estos dos proyectos sostenidos en cuatro préstamos forman parte de un ciclo en tanto constituyen partes de un mismo proceso de asistencia técnico-financiera destinada a una misma estructura operativa (Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES–) y contenido programático (AUH) (ver Tabla 1).

Este ciclo de asistencia financiera y técnica se inscribe en la trayectoria de asistencia de más largo aliento por parte de la institución internacional al área de la política asistencial. En este sentido, se ubica en un proceso de mayor escala como es la internacionalización del Estado, en el que se envuelve también la internacionalización de la política social en particular. De este modo, este ciclo de asistencia técnico-financiera no inicia, ni mucho menos, el proceso de internacionalización de la política asistencial argentina, sino que más bien opera en su continuidad y consolidación. Además, en tanto la AUH forma parte del proceso de internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), el ciclo de su asistencia técnico-financiera por parte del BM también se inscribe en este proceso. De este modo, este ciclo forma parte del *proceso de internacionalización en un doble sentido: como parte de una trayectoria de internacionalización de la política asistencial argentina y como parte de un proceso de internacionalización de los PTMC en el mundo.*

En lo que sigue describimos los dos proyectos que forman parte del ciclo, identificamos sus fundamentos, objetivos, componentes y los resultados de su implementación.

Tabla 1. Ciclo de financiamiento del BIRF a la AUH (2009-2018)

PROYECTO	NOMBRE TÉCNICO DEL PROYECTO	TIPO DE FINANCIAMIENTO	PLAZO (fecha de aprobación y prevista de cierre)	ORGANISMO ESTATAL EJECUTOR	MONTO DEL PROYECTO (en millones)
PROYECTO I: Argentina Basic Protection SWAP	P115183	Préstamo para inversión específica 7703-AR	9/6/2009 30/9/2011	MTEySS (Componentes I y III) ANSES (Componente II)	Total: USD 1270 Co-financiado BIRF: USD 450 Prestatario: USD820
	P120622	Préstamo para inversión específica 8017-AR	10/3/2011 30/9/2014	MTEySS (Componentes I y III a y III b) ANSES (Componente II y III c)	Total: USD 4984,4 Co-financiado BIRF: USD 480 Prestatario: USD4504,4
PROYECTO II: Children and Youth Protection Project	P158791	Préstamo para inversión 8633-AR	30/6/2016 31/12/2020	ANSES MDS (co ejecutor)	Total: USD600 BIRF: USD600
	P167851	Préstamo para inversión 8903-AR	1/11/2018 31/12/2020	ANSES MDS (co-ejecutor)	Total: USD450 BIRF: USD450

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del Banco Mundial.

a. “Protección básica”, el primer proyecto del ciclo

El proyecto denominado Protección Básica (*Basic Protection*) es el que inicia el ciclo de financiamiento y asistencia técnica a la AUH. Aunque no lo hace directamente, sino actuando sobre la estructura operativa en la que luego se apoya la AUH, siendo también la plataforma para un segundo préstamo del Banco que si financiará directamente a la AUH.

El proyecto comienza a negociarse el 22 de enero de 2009, a esta fecha corresponde el primer documento preliminar realizado por el Banco. Es aprobado por la Junta Ejecutiva del Banco el 9 de junio del mismo año y puesto en vigor el día 10 del mismo mes. El proyecto había estipulado inicialmente una fecha de cierre para el 30 de septiembre de 2011, pero sucesivas reestructuraciones en el proceso de su ejecución correrán esa fecha hacia adelante⁴.

El proyecto fue cofinanciado entre el Banco y el Estado nacional. De conjunto supuso un monto total de USD 1.270 millones, de los cuales USD 820 millones fueron aportados por el Estado nacional y USD 450 millones correspondieron al préstamo del Banco.

El organismo que es designado como máxima autoridad para la implementación del proyecto es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, mediante la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC). Esta entidad coordinará de modo general la implementación del proyecto y actuará como contraparte del Banco en el proyecto. Esto implica, a su vez, que la Dirección coordinará, en el proceso de implementación, con diferentes agencias del Estado –fundamentalmente con ANSES– para llevar adelante los componentes y actividades que proyecta el programa.

i. Orientación general del proyecto (objetivos generales y específicos)

El objetivo general que declara el proyecto es aumentar la *eficiencia y cobertura* de los programas de transferencia de ingresos para las personas desempleadas y las familias con hijos. Esto mediante la mejora en los aspectos de diseño, de transparencia y rendición de cuentas del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y del Programa de Asignaciones Familiares (AF), y también mediante la ampliación de su cobertura incorporando beneficiarios de programas sociales menos eficaces. La orientación global coloca el énfasis en apoyar la “protección social” destinada a lo que se identifica como “grupos vulnerables”, principalmente los niños y los desempleados. En este marco general, uno de los objetivos específicos es apoyar el programa de Asignaciones Familiares, que provee ingresos para familias de bajos ingresos del sector formal del trabajo y *establecer las pre-condiciones operatorias para una posible expansión de la cobertura en un futuro cercano*.

⁴ Las reestructuraciones de este proyecto fueron varias, hasta que colocan la fecha definitiva de su cierre para el 30 de septiembre de 2016.

Por parte del Banco, la selección de estos dos programas –las Asignaciones Familiares y el Seguro de Capacitación y Empleo– para el apoyo técnico y financiero, se sostiene en la consideración de que constituyen el centro del denominado “sistema de protección social” del país. Además, según los documentos, porque son aquellos: que poseen un sistema eficiente, transparente y de rendición de cuentas; que tienen una escala amplia suficiente para producir impacto en el bienestar; que reúnen condiciones básicas para expandirse en una situación de emergencia; y que poseen una adecuada gestión de procedimientos financieros para ser incluidos en un préstamo.

ii. Componentes del proyecto

El objetivo general y los objetivos específicos del proyecto se organizan en tres componentes. El primero destinado al Programa de Seguro de Capacitación y Empleo, el tercero sobre el monitoreo de programas sociales, y el segundo destinado al Programa de Asignaciones Familiares. Este último es el importante para nuestro análisis y sobre esto profundizamos.

El segundo componente, entonces, financiará las prestaciones del Programa de Asignaciones Familiares y será de un monto total de USD 365 millones. Esta cifra equivale al 81 por ciento del préstamo otorgado, es decir, al grueso del financiamiento aportado por el BM. El dinero aportado por el Banco solo podrá ir a las asignaciones destinadas a niños y niñas (excluyendo a las prestaciones para mayores de 18 años discapacitados) y solo a las asignaciones pagadas mediante el SUAF (Sistema Único de Asignaciones Familiares) excluyendo a las prestaciones pagadas mediante el Fondo Compensador.

Este componente tiene por objetivo avanzar en el incremento del capital humano de niños y niñas y en su “protección ante riesgos sociales”. Será llevado adelante por la ANSES.

iii. Fundamentos del proyecto

En consonancia con la Estrategia de Asistencia País 2010-2012 acordada entre el Banco y el Gobierno Nacional, el diagnóstico que fundamenta este proyecto *es la necesidad de construir un marco preventivo ante la crisis global*. De este modo, el Banco plantea la necesidad de contar con un “sistema de protección social fuerte, flexible y eficiente que dé respuesta a un eventual impacto de la crisis”. El documento de Evaluación del Proyecto del 4 de mayo de 2009 argumenta sobre la necesidad de cubrir a toda la “población

vulnerable” de los riesgos sociales. Por ejemplo, señala que 1,8 millones de personas cumplen las condiciones de recibir el PJJHD, pero no lo hacen porque está cerrado. Por otro lado, vuelve a insistir en que el programa de Asignaciones Familiares *se podría expandir en el futuro hacia los trabajadores informales o a hogares pobres*. Sostiene, entonces, que el principal desafío de la protección social en el país *es expandir la cobertura y la accesibilidad, y consolidar en el largo plazo a los programas, con especial foco en los niños y los trabajadores informales*.

La última afirmación está en línea con otro elemento que plantea el mismo documento de evaluación preliminar del proyecto: las “lecciones aprendidas”. Lo que se plantea como lección aprendida es que *la crisis de 2002 demostró la importancia de tener un sistema de protección social capaz de responder efectivamente a los shocks de corto plazo*. La respuesta a la crisis fue efectiva, pero la mayoría de los programas no estaban en el lugar y se tuvieron que diseñar e implementar en el apuro, resultando en innecesarios atrasos y problemas. Por esto, se concluye que la rápida respuesta estatal a las situaciones críticas es muy difícil de implementar a menos que las instituciones y políticas estén en marcha proporcionando alivio a la pobreza y con capacidad de ampliar la escala si es necesario.

En el marco de este diagnóstico y de una orientación que descansa en el imperativo de expandir la protección social, el Banco resalta la centralidad del Programa de Asignaciones Familiares en el sistema de protección social. Según el Banco, hacia el año 2009, el Programa de Asignaciones Familiares alcanza al 30 por ciento de los hogares en Argentina. En particular, lo que interesa de este programa es su sistema operativo, el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF). Expliquemos.

Aún en 2009, en el año en que se acuerda este proyecto, el Programa de Asignaciones Familiares contenía dos mecanismos de pago. El mecanismo tradicional, mediante el Sistema de Fondo Compensador, en que las empresas realizaban el pago de asignaciones directamente a los empleados a cuenta del fondo. Cuando este pago excedía el aporte que debían realizar en carácter de asignaciones familiares, el empleador solicitaba el reintegro de ANSES⁵.

⁵ Aclaremos que el aporte que deben realizar las empresas en concepto de aportes familiares se estipula en relación a la masa salarial que pagan. Según el Art. 5 de la Ley de Asignaciones Familiares (24.714), la contribución a cargo del empleador es del 9 por ciento y se abona sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores. De ese nueve por ciento, 7,5 por ciento se destina exclusivamente a asignaciones familiares y el 1,5 por ciento restante al Fondo Nacional del Empleo.

El segundo tipo de mecanismo es el vehiculado por el SUAF, en el que el pago de asignaciones familiares es realizado directamente por este sistema desde la ANSES. Este sistema posee varias ventajas con respecto al mecanismo tradicional: a las empresas les ahorra el costo administrativo y financiero del pago directo, mientras que el Estado evita prácticas de fraude y se vincula directamente con los beneficiarios mejorando su base informativa. Por esto, ANSES incorporaba, desde el año 2003, empresas al SUAF de modo que para fines del año 2008 el 70 por ciento de los pagos se efectuaban por este mecanismo (equivalente a 2,4 millones de asignaciones). En marzo de 2010, mediante la Resolución 144/10, ANSES culmina el proceso de traspaso, estableciendo que las empresas comprendidas en el Sistema de Fondo Compensador quedaban incorporadas de pleno derecho al SUAF⁶.

De aquí que el Banco caracteriza al SUAF como un sistema más confiable, mejor protegido contra el fraude o la manipulación empresaria, y que proporciona la base operativa para implementar otros servicios. Y relacionado a este último rasgo, es que identifica en este sistema y su pago directo de asignaciones familiares un mecanismo central, que sienta bases operativas para una futura expansión de asignaciones familiares hacia el sector informal. Por esto mismo apunta a su fortalecimiento.

iv. El proceso de implementación del componente dos

Hacia el 31 de junio de 2010 el préstamo estaba prácticamente desembolsado en su totalidad (en específico: USD 446,92 millones). En concreto, el primero y segundo componente estaban desembolsados, solo quedaba pendiente el tercer componente de asistencia técnica⁷.

El avance de la implementación se puede observar a partir de los indicadores de desembolso acordados por el Banco y las autoridades nacionales. En

⁶ Un antecedente previo a esta resolución fue la Resolución 292/2008, que también buscaba ampliar la incorporación de empresas al sistema. La resolución que implementa el SUAF como sistema de control, liquidación y pago de asignaciones familiares es la 641/2003. Mientras que la modalidad de pago directo por parte de las cajas, es sancionada incluso antes de la estatización de las mismas en 1991. La Ley que sanciona el pago directo es la 19.722 de julio de 1972.

⁷ El desarrollo de este último componente es el que implicó sucesivos cambios de fechas de cierre del proyecto. En una nota del 15 de agosto de 2012, el gobierno solicitó para completar esta actividad del componente 3, la extensión de la fecha de cierre del Préstamo 7703-AR para el 30 de septiembre de 2014, que fue fecha inicial de cierre del Préstamo Adicional (AF Loan 8017-AR).

relación al componente dos, el indicador de desembolso era *Asignaciones Familiares: Promedio del porcentaje mensual de pagos realizados a través del SUAF del total de pagos realizados en el marco de las Asignaciones Familiares*. Para el 30 de julio de 2010 el valor del indicador marcaba un 82,2 por ciento, mientras el objetivo final era 90 por ciento al 30 de diciembre de 2011. Es decir, el Banco evalúa un buen desempeño del indicador, teniendo en cuenta lo esperado en las proyecciones.

El avance de este indicador y de indicadores de resultados intermedios dan como resultado que la implementación haya sido evaluada como satisfactoria tanto por el Banco como por el gobierno nacional. Y hacia fines de 2010, los mismos informes plantean que el Banco y el país acuerdan comenzar la preparación de un préstamo adicional para extender el apoyo a programas sociales claves. Esto decanta en el préstamo adicional.

b. Protección básica: préstamo adicional

El Proyecto de Protección Básica recibe un préstamo adicional acordado en el año 2011, que entra en vigencia el 26 de septiembre de ese mismo año. La fecha prevista de cierre fue el 30 de septiembre de 2014. El préstamo adicional del BIRF equivale a USD 480 millones.

En términos generales, el préstamo no modifica el proyecto original, sino que lo continúa. En este sentido, es que mantiene la orientación general, con sus objetivos generales y específicos planteados al momento del primer préstamo del proyecto. Aunque sí incorpora una novedad: la asistencia financiera a la Asignación Universal por Hijo en el segundo componente.

i. La asistencia a la AUH

El préstamo adicional les da continuidad a los tres componentes originales del proyecto. Al segundo componente, que es el que nos interesa, le agrega el financiamiento a la AUH. De este modo, el segundo componente orienta la asistencia técnico-financiera a la recientemente implementada AUH. El monto estimado que se financiará a través de este componente es de USD 375,1 millones, es decir, el 78 por ciento del préstamo adicional.

El componente continúa financiando las prestaciones a los destinatarios que reúnen los requisitos para participar en el programa de AF contributivas e incluye a los destinatarios que reúnen los requisitos para participar en el nue-

vo programa de AUH. Al igual que en el primer préstamo apoya solo las prestaciones destinadas a los menores de 18 años de edad, y únicamente las prestaciones que se realizan vía transferencias a cuentas bancarias de los beneficiarios. Con este último criterio se descarta el financiamiento de prestaciones cuyo pago se canaliza en las oficinas de correos⁸.

ii. Implementación del proyecto en su segunda fase

El préstamo adicional tuvo problemas de desembolso porque la unidad ejecutora (ANSES) no cumplía con una serie de indicadores de desembolso. Para el 30 de junio de 2012, no había presentación de informes públicos estadísticos sobre la AUH en el sitio web de la ANSES (el objetivo era un total de 12 informes para el año 2014) y tampoco información sobre el número de niños menores de 18 años registrados en la Base de Datos del Administrador de Datos de Personas (ADP) de ANSES.

Según el informe del 10 de noviembre de 2013, los desembolsos se dieron durante el segundo trimestre de ese mismo año por un equivalente de USD 246,64 y en octubre del mismo año por un equivalente de USD 202,2 millones. El desbloqueo del desembolso para los dos primeros componentes se explica por el avance del país sobre los indicadores de desembolso. Así, el indicador de *Número de chicos menores de 18 años registrados en la base de datos del ADP de ANSES*: de una línea de base de 9.700.00 millones (al 31 de diciembre de 2010) pasa a 11.055.000 (al 30 de abril de 2013), superando el objetivo que era 10.400.000 (al 30 de septiembre de 2014). Mientras que el indicador *Número de publicaciones de informes estadísticos regulares sobre la AUH* marcó una cantidad de 5 (al 31 de agosto de 2013) sobre un objetivo de 12 (30 de septiembre de 2014). No obstante, aunque se logró el desembolso en los dos primeros componentes, el tercero continuará bloqueado por retrasos. Todavía hacia finales de 2014 el tercer componente (25,96 millones de dólares) seguía pendiente de reestructuración.

En el Informe Final del BM sobre el proyecto *Basic Protection*, del 15 de diciembre de 2016, podemos observar su trayectoria completa. Vayamos a la evolución de los indicadores que nos interesan. En relación a los indicadores de desembolso:

⁸ En este momento, el Banco identifica que el 14 por ciento de las prestaciones que reciben las personas beneficiarias de asignaciones se abonan en las oficinas de correos en los casos en que no se dispone de infraestructura bancaria.

1. *Porcentaje de gasto sobre Asignaciones Familiares pagadas mediante el sistema de pagos directo (SUAF)*, comenzó con un valor de base de 57 por ciento a mayo de 2008, siguió a 90 por ciento a diciembre de 2011, luego a 98 por ciento a diciembre de 2014, y a 100 por ciento hacia diciembre de 2015.
2. *Número de niños menores de 18 años registrados en Registro de Personas ANSES, quienes son receptores de Asignaciones Familiares de ANSES o no son receptores debido a exclusión normativa*, inicia con un valor de 9.700.000 niños/as registrados hacia diciembre de 2010, llega a 10.400.000 hacia diciembre de 2014 y a 12.320.000 hacia diciembre de 2015. El objetivo del proyecto había sido alcanzado en la fecha de cierre original (30 septiembre de 2014).

Y, en cuanto a los Indicadores de Resultados Intermedios observamos que:

1. *Número de firmas registradas en el SUAF*: comienza con una línea de base de 411.894 en mayo de 2008, siendo el objetivo logrado de 1.193.911 hacia diciembre de 2015, mientras que el objetivo esperado actualizado para diciembre de 2014 era de 792.197;
2. *Monto de reclamos a ANSES por reembolsos cuando asignaciones para ser compensadas excedieron contribuciones esperadas*: comienza con una línea de base de 2,4 millones de pesos en enero de 2009 y alcanza un valor de 0 hacia diciembre de 2015, siendo el objetivo esperado actualizado para diciembre de 2014 de 0,09 millones. Este objetivo estaba listo ya en el año 2011, cuando el anterior sistema por compensación fue eliminado por resolución;
3. *Número de asignaciones para niños pagadas por ANSES mediante SUAF*: inicia con un valor de 2,57 millones en enero de 2009, alcanzando hacia diciembre de 2015 2,71 millones, mientras el objetivo reprogramado para diciembre de 2014 era de 3,7 millones. El Banco explica que aunque el objetivo fue alcanzado hacia 2014, más tarde se debilitó debido a que el piso de elegibilidad no se ajustó a inflación y salarios⁹;

⁹ En efecto, aunque no contamos con los datos de los titulares (unidad que utiliza el Banco), sí contamos con datos sobre la cantidad de asignaciones contributivas y observamos que entre enero de 2014 y febrero de 2016 se pierden 1 millón por no actualización de las escalas. El valor que toma el BM para el año 2015 se ubica en esta evolución descendente.

4. *Número de beneficiarios del SUAF recibiendo su transferencia directamente en su cuenta bancaria:* con una línea de base de 805.348 niños/as en enero de 2009, alcanzando la cifra de 1.141.395 niños hacia 2015 y siendo el objetivo final reactalizado para diciembre de 2014 de 1,8 millones. El Banco plantea que el objetivo de la bancarización se logró ya que todas las personas titulares del beneficio cobran por banco y que la diferencia entre la cifra alcanzada y el objetivo final se explica por la pérdida de beneficios por el no ajuste de los valores de salarios e inflación hacia 2015;
5. *Encuesta de protección social es diseñada y realizada:* 2 encuestas sobre Sistema de Seguridad Nacional y protección fueron realizadas en 2014 y 2015 respectivamente (ENAPROSS I y II respectivamente);
6. *Número de informes estadísticos sobre la AUH* preparados y publicados mediante el sitio web de la ANSES: parte de 0 hacia diciembre de 2010 y termina en 8 hacia diciembre de 2015, mientras que el objetivo para 2014 era de 12 (cuatro por año).

iii. Evaluación del primer proyecto en sus dos tramos de financiamiento

En cuanto a la dimensión administrativo-operativa del proyecto, el Banco evalúa que los desembolsos en función de resultados intermedios fueron positivos ya que proporcionó incentivos y evitó procesos de adquisición engorrosos. También evalúa positivamente que la Asistencia Técnica se incluya en el proyecto (antes estaba por fuera), aunque se deben revisar los desfases de los tiempos. En relación a este último aspecto, el Banco plantea que el resultado es satisfactorio bajo el préstamo original ya que refleja alta pertinencia, eficiencia y efectividad. Mientras que la operación con el préstamo adicional se considera moderadamente satisfactoria por reflejar moderada eficacia (por los retrasos en el componente tres), alta pertinencia y sustancial eficiencia. Por esto de conjunto el proyecto es considerado moderadamente satisfactorio. Además, reitera que el país tomó importantes *pasos en la transición de la emergencia hacia una más integrada y sustentable estrategia de protección social*. Por último, indica que recomendó la inclusión de evaluación de impacto del SCyE y la AUH en la operación, pero que no fue aceptado por la administración kirchnerista. Veremos como esta recomendación es recuperada en el próximo proyecto, ya bajo la gestión de Cambiemos.

c. Segunda etapa del ciclo de asistencia técnico-financiera: Proyecto de Protección de Niños y Jóvenes

El proyecto denominado *Protección de Niños y Jóvenes (Children and Youth Protection Project)* abre la segunda etapa del ciclo de asistencia técnica y financiera a la AUH. Comienza a diseñarse desde principios del año 2016, es aprobado por el Directorio del Banco el 16 de junio y finalmente es firmado con el país el 30 de septiembre. El proyecto plantea dos objetivos generales: (a) expandir la cobertura de las Asignaciones Familiares y (b) mejorar la transparencia de los programas de protección social implementados por la ANSES. Ambos a través de la AUH.

El proyecto es financiado exclusivamente por el Banco Mundial con un préstamo equivalente a los USD 600 millones. La fecha prevista para el cierre del proyecto es el 31 de diciembre de 2020 y el vencimiento del plazo de amortización del Préstamo será el 15 de noviembre de 2048. Por otra parte, se prevé que el componente de transferencia directa a la prestación se desembolse por completo en un plazo de dos años. Esto porque el equipo del Banco evalúa que el proyecto presenta una necesidad urgente dadas las reformas económicas en curso y el pronóstico de bajo crecimiento económico para el año 2016.

La coordinación general del proyecto será llevada a cabo por la ANSES, en su carácter de organismo ejecutor, a través de su Unidad de Gestión de Proyectos (PMU, por sus siglas en inglés) y por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) como organismo co-ejecutor. ANSES será responsable de los componentes 1, 2 y 3, mientras que el MDS gestionará una cuenta operativa y será responsable del componente 4 mediante su propia PMU. Por otra parte, el componente dos será llevados adelante por las dos agencias.

i. Fundamentos del proyecto

El proyecto se fundamenta tanto en la evaluación positiva del impacto de la AUH, como también en la nueva etapa abierta con Cambiemos (alianza política que llega al gobierno nacional en las elecciones de 2015). En una lectura de la situación del país, los documentos preparatorios avalan la estrategia económica oficial marcada por las primeras medidas de ajuste. En este sentido, señalan que, durante la transición hacia una macroeconomía más estable, en el corto plazo los ajustes podrían tener impactos negativos sobre el consumo y la pobreza podría provocar más riesgos para aquellos que carecen de instrumentos y recursos contra un shock potencial. Por lo tanto, la nueva administración necesitaría diseñar cuidadosamente políticas *para*

limitar impactos negativos en los pobres y preservar hitos sociales importantes alcanzados durante los pasados años.

En el mismo documento preliminar del 16 de febrero de 2016, el equipo del Banco Mundial parte de identificar un sistema de protección social mejor preparado que nunca antes para afrontar los efectos sociales de la inflación y la presión sobre el mercado laboral. Argumenta que la protección social en Argentina se movió hacia un *sistema integrado y coordinado de transferencias de ingresos, que contribuyó a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la distribución del ingreso, expandiendo cobertura y gasto social público*. En este marco, identifica a la AUH como el pilar del sistema de protección social del país, que se ha convertido en la “piedra angular de las redes de seguridad social” en respuesta a los problemas de ingreso por inflación o presiones del mercado laboral.

Sin embargo, el Banco plantea el problema de cobertura que aún subsiste en el sistema de protección social. Indica que, en el año 2016, mientras hay 13 millones de niños de 18 años o menos en el país, 8 millones son los cubiertos por algún programa de asignación familiar (3,5 millones del sector privado formal, 3,5 millones de la AUH y 1 millón del Estado). De los 5 millones de niños sin cubrir, aproximadamente 4 millones no se encuentran dentro de las condiciones de elegibilidad (ingreso familiar por encima del umbral para los trabajadores del sector privado) o incluido en el sistema de impuesto a las ganancias en el caso de altos ingresos (impuesto a las ganancias) o viviendo en hogares de padres que trabajan por cuenta propia. El otro millón de niños está excluido de la elegibilidad debido a la información mal registrada en la base de datos de ANSES. Alrededor de 800 mil de ellos está en los registros administrativos, pero solo uno de los padres está vinculado con su identificación de seguridad social: Código Único de Identificación Laboral (CUIL)¹⁰. Por lo que esos niños están excluidos del proceso de elegibilidad.

De este modo, plantea que cerrar el vacío de la cobertura de un millón de niños excluidos de la elegibilidad implica un desafío que significa sintonizar con la legislación. Indica, a su vez, que esto implica un trabajo conjunto entre la ANSES y el MDS. Dice que el rol de este último es clave para complementar en campo el rol llevado adelante por la ANSES para la elegibilidad del usuario.

¹⁰ Es un requisito para el otorgamiento de la prestación que los niños figuren en la Base de Personas de la ANSES vinculados a sus dos progenitores/tutores y su condición laboral. Cuando solo están vinculados a uno/a no son elegibles.

El Banco refiere además a su conocimiento de la política social argentina, como también a su experiencia global en el apoyo a programas sociales. En este sentido, señala, entre otras cuestiones, que: (a) los programas que tienen sistemas de flujos financieros muy claros, usando sistemas bancarios para buscar beneficiarios e incluyendo informes públicos regulares, son más transparentes y efectivos; (b) las fortalezas institucionales necesitan ser identificadas y apalancadas para maximizar las posibilidades de una implementación exitosa. Por ejemplo: ANSES es muy fuerte en la administración de programas de transferencia de efectivo en todo el país, mientras que el MDS debe enfocarse en actividades de extensión territorial directa para incluir a los grupos más vulnerables; (c) los mecanismos financieros basados en resultados, que vinculan el progreso de los desembolsos con los resultados, proveen incentivos para mejorar los programas mientras que además evitan procesos de adquisición engorrosos; (d) mientras las transferencias de dinero son importantes para reducir la pobreza, programas de protección social efectivos necesitan incluir un enfoque multidimensional para trabajar sobre las causas subyacentes de la pobreza y la vulnerabilidad. Asimismo, menciona su experiencia en la estrategia brasileña *Busca Ativa*, que enfatiza la importancia de la coordinación institucional y alcance activo para mejorar la cobertura de los programas¹¹.

ii. Orientación general del proyecto: objetivos y componentes

El proyecto se organiza alrededor de cuatro grandes componentes. El primero establece el financiamiento del programa Asignación Universal por Hijo. La suma destinada al componente es de USD 522 millones que equivale al 87 por ciento del total del préstamo. Este componente financiará directamente las prestaciones de los beneficiarios de la AUH. Se espera que se desembolse en el primero de los dos años del proyecto, en intervalos de tres meses.

El segundo componente está destinado a cerrar la brecha de cobertura de la AUH, para lo que se destina USD 53,6 millones. Este componente apoyará: (a) una activa búsqueda por completar la información faltante de niños que actualmente les impide ser beneficiarios de la AUH; (b) esfuerzos por corregir la información sobre el cumplimiento de las condicionalidades en la base de datos de la ANSES que, hasta febrero de 2016, excluyó a 537.000 niños

¹¹ El programa *Busca Ativa Escolar* de Brasil es una plataforma gratuita para apoyar a los municipios a reducir la exclusión escolar, desarrollado por UNICEF y otros organismos del país.

de recibir el beneficio. Se espera que este componente sea implementado en el curso de cuatro años y comprende tres sub-componentes.

El subcomponente 2.1 sostiene el objetivo de reunir información de Registros Civiles provinciales y otras agencias, y tiene destinado USD 10.9 millones. Este subcomponente incluye dos actividades:

1. La ANSES tiene el objetivo de llegar a todos los Registros Civiles provinciales para la recolección de datos de certificados de nacimiento de niños cuyos padres puedan ser elegibles para recibir la AUH. Los registros civiles encontrarán, completarán y transferirán la información faltante a ANSES. Específicamente el subcomponente implicará las actividades: (a) preparación de un plan en los registros civiles para colaborar con ANSES, y (b) ANSES pagaría a los registros para completar la información faltante a través de un esquema basado en resultados¹²;
2. La ANSES y el MDS coordinarán actividades con los Ministerios de Educación provinciales y las UDAIs para completar el informe sobre condicionalidades de un grupo de 537.000 niños y jóvenes quienes no tienen evidencia de cumplimiento para 2015 en las bases de datos de ANSES.

El subcomponente 2.2 tiene el objetivo de reunir información en el nivel local, para lo cual se destinan USD 40,2 millones. Este subcomponente contribuirá a cerrar la brecha de información asociada a las condicionalidades de la AUH y a encontrar información en los casos donde las actividades del subcomponente 2.1 no hayan sido exitosas¹³. El MDS y ANSES apoyarán a

¹² El niño que ingresa en la base de datos ADP con registros completos puede ser: (a) no elegible para participar en la AUH por motivos establecidos en la legislación o (b) elegible para participar. Si es elegible, ANSES envía un correo a la dirección de los padres disponibles (preferiblemente la de la madre), informando sobre la elegibilidad de su hijo/a para participar en el programa AUH, invitándola a visitar la UDAI (oficinas ANSES) para estar informado sobre las corresponsabilidades y sobre dónde buscar la tarjeta de débito para recibir el pago. Alternativamente, si no se observa respuesta, los casos se transferirán al subcomponente 2.2.

¹³ Este subcomponente incluirá dos actividades. La primera, consistente en la provisión de apoyo para seleccionar municipalidades para: (a) desarrollar un plan de acción territorial municipal (Plan de acción territorial-PAT) para buscar familias con niños y jóvenes sin evidencia de cumplimiento de condicionalidades y aquellos que no fueron identificados mediante el subcomponente 2.1 del proyecto. El MDS y la ANSES firmarán acuerdos con municipalidades para recolectar información necesaria acerca de información faltante o desactualizada de residentes locales en base de datos que podrían no ser completadas

municipios seleccionados para encontrar a niños y adolescentes y recolectar la información que falta. Este subcomponente cubrirá, a nivel nacional, las 100 municipalidades con el mayor número de niños con registros incompletos en la base de datos de ANSES¹⁴.

El subcomponente 2.3 está destinado a la mejora del acceso a la AUH de las Poblaciones Indígenas, para lo que se destinan USD 2,5 millones. Para llegar a estas poblaciones la ANSES y el MDS llevarán adelante acciones específicas descritas en el Plan Nacional de Poblaciones Indígenas. El MDS y la ANSES mediante la asociación directa con las organizaciones representativas

mediante el componente 2.1. Además, los acuerdos establecerán: i) acciones para superar los problemas asociados con la falta de presentación de pruebas de cumplimiento con las corresponsabilidades de salud y educación; ii) la adecuación para suministrar los servicios educativos y de salud en el territorio; iii) diseñar mecanismos de monitoreo; iv) acciones para superar los problemas asociados con el incumplimiento de las corresponsabilidades. El PAT contendrá un detallado diagnóstico, objetivos en base a resultados, un plan para capacitar al staff del municipio para recolectar la información necesaria; (b) implementar el pertinente PAT, incluyendo el trabajo de campo para recolectar información mediante visitas a hogares usando el registro de información de direcciones (si está disponible) y completando una ficha social. Los municipios proveerán con *tablets* para recolectar la información faltante mediante la Ficha Social del MDS. La implementación del PAT será monitoreada por el MDS y la ANSES mediante un conjunto de indicadores establecidos. El MDS y la ANSES analizarán la información recolectada por las municipalidades para identificar los problemas en el cumplimiento de condicionalidades, revisar regularmente y mejorar los instrumentos (protocolos, manuales) para apoyar las municipalidades en la implementación del PAT. En la información recolectada por municipalidades se incluirán datos socio-económicos de las familias. Los formularios para ser usados en los procesos (ficha social), en conjunto con los protocolos y manuales asociados con orientación para municipalidades, entre otros materiales que son necesarios para la implementación serán desarrollados por el MDS y apoyados financieramente mediante el componente 4.1. La segunda actividad, para la implementación de actividades para apoyar el campo de trabajo: (a) llevar a cabo una campaña de comunicación y preparación de distribución de materiales; (b) instalación de “kioskos” en lugares claves, como hospitales y lugares públicos; (c) provisión de unidades móviles de ANSES con conectividad.

¹⁴ La Ciudad de Buenos Aires es la municipalidad con el mayor número de chicos con registros incompletos en la ADP de ANSES (287.835) y Alberdi en la provincia de Santiago del Estero, la más pequeña de las 100 municipalidades, con 3.905 niños con registros incompletos en la base de datos de la ANSES. De las 24 jurisdicciones, la provincia de Buenos Aires ocupa el primer lugar con 587.831 beneficiarios potenciales distribuidos en 36 municipios. La Rioja es la provincia con el número más pequeño de población objetivo con 5.946 potenciales beneficiarios. Con el área metropolitana (ciudad de Buenos Aires y barrios circundantes), la municipalidad con más número de chicos con registros incompletos es la Matanza con 71.285, mientras Presidente Perón es el más pequeño con 3.960 beneficiarios potenciales.

de la población indígena deben apuntar a superar las barreras que impiden la expansión de la cobertura en poblaciones indígenas¹⁵.

El tercer componente del proyecto apunta al fortalecimiento institucional de la ANSES y de su Unidad de Gestión de Proyectos. Tiene destinado USD 10,5 millones. Este componente posee los objetivos de proveer apoyo para completar los registros del ADP de ANSES en el futuro; mejorar la transparencia mediante el acceso a la información sobre los programas de seguridad social para beneficiarios y público en general e incrementar la efectividad de los mecanismos de reclamo y participación ciudadana asociados a los beneficios de la seguridad social, particularmente de la AUH. Este componente está integrado por dos subcomponentes.

El subcomponente 3.1 está destinado a mejorar los procedimientos de gestión de la información y transparencia y tiene destinado USD 5.7 millones. Este subcomponente apoyará las actividades para el fortalecimiento de los flujos de información que alimenta y actualiza el ADP de ANSES, incluyendo el desarrollo de un nuevo sistema de verificación de condicionalidades que conecte ANSES directamente con los Ministerios de Salud y Educación y genere alertas sobre no-cumplimientos que puedan activar intervenciones del MDS. Mientras el componente 2 focaliza sobre la reducción de los stocks de niños excluidos, este subcomponente focaliza sobre la reducción de errores de exclusión para futuros beneficiarios de la AUH, u otros programas sociales basados sobre iguales registros administrativos¹⁶.

¹⁵ Este subcomponente financiará: (a) el diseño de un trabajo de campo especial de arreglos y gestiones de beneficios y servicios en áreas de comunidades indígenas; (b) el llevar adelante talleres de capacitación de líderes indígenas sobre temas de seguridad social; (c) la provisión de entrenamiento para permitir que las comunidades indígenas tengan acceso a la información de ANSES y procedimientos a distancia; (d) la difusión de información asociada al proyecto en idiomas indígenas, incluidos los contenidos en programas de radio de lenguas indígenas y programas indígenas que llegan a las áreas de comunidades indígenas, así como en cualquier otro tipo de telecomunicación adecuada.

¹⁶ Este subcomponente incluirá tres actividades: (a) ANSES establecerá un acuerdo con RENAPER y Registros Civiles pertinentes para generar un sistema permanente de datos compartido y de validación, en orden para actualizar el ADP sobre una base regular, en particular en nacimientos, muertes, y composición familiar de niños y jóvenes; (b) apoyar la mejora de los flujos de información entre la ANSES y aquellos responsables de verificar el cumplimiento con las condicionalidades. El subcomponente financiará en ambas actividades: i) evaluaciones de los actuales flujos de información e identificación de los principales asuntos; ii) la asistencia tecnológica sobre los procesos de intercambio entre agencias para acordar sobre nuevos procedimientos y herramientas; iii) el desarrollo de manuales de software y capacitación; y iv) equipamiento para crear las capacidades estructurales para

El subcomponente 3.2 apoya la gestión misma del proyecto con USD 4,8 millones. Este subcomponente proveerá apoyo a la Unidad de Gestión de Proyectos de ANSES, incluyendo la realización de auditorías de proyectos. De conjunto, el componente 3 financiará servicios de consultores, talleres, bienes (equipos de tecnología de la información) y costos operativos.

El cuarto componente plantea el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Social y su Unidad de Gestión de Proyectos y supone el costo de USD 12,4 millones. Este componente financiará actividades con el objetivo de fortalecer la capacidad de gestión del MDS y será implementado por dos sub-componentes. El primero, de fortalecimiento de la planificación y coordinación del MDS, también de su Unidad de Gestión de Proyectos. El segundo, de fortalecimiento de la capacidad de monitoreo y evaluación del MDS. Este último subcomponente se vincula directamente con la AUH.

En efecto, el sub-componente 4.2 plantea el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo y evaluación del MDS, para lo cual se destinan USD 5,2 millones. Este sub-componente apoyará al MDS para desarrollar e implementar un monitoreo social y un sistema de evaluación, construido sobre la información existente y el Sistema de Información Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). Este subcomponente apoyará entre otras actividades: la evaluación de la AUH y de otros programas sociales. En la próxima tabla esquematizamos los principales trazos de este proyecto.

iii. El préstamo adicional al proyecto

El préstamo adicional, por USD 450 millones, fue aprobado el 1 de noviembre de 2018 y comenzó a ser efectivo el 17 de diciembre. El primer desembolso de 90 millones de dólares tuvo lugar el 27 de diciembre de ese mismo año, tras la verificación del cumplimiento de los objetivos alcanzados en los dos primeros indicadores vinculados a desembolsos.

Para el 5 de abril de 2019, el primer préstamo del proyecto estaba desembolsado en un 89 por ciento (USD 531,5 millones desembolsados), restando USD 68,5 millones no desembolsados. Mientras que el segundo préstamo estaba desembolsado en un 20 por ciento (USD 91,13 millones desembolsados), restando USD 358, 88 millones no desembolsados.

iniciar las actividades del sub-componente 2.1, (c) mejoramiento de la capacidad de ANSES en el área de uso de mecanismos de reparación de reclamos y participación ciudadana. ANSES tiene un trato justamente sofisticado y estandarizado de estos mecanismos

iv. Sobre la implementación del proyecto

El proceso de implementación del proyecto comienza a partir y en el marco del Decreto 1049 firmado el 29 de septiembre de 2016, que aprueba el Modelo de Contrato de Préstamo BIRF N°8633-AR, el que financia el Proyecto para la Protección de Niños y Jóvenes.

El 25 de noviembre de 2016, la ANSES a través de Federico Braun (subdirector de ANSES) y el Registro Nacional de Personas (RENAPER) mediante su Director Nacional Juan José D'Amico firmaron un Convenio de Colaboración e Intercambio Electrónico de Información. Pero no solo se observa la articulación de ANSES con el RENAPER, sino también con los Registros Civiles Provinciales. Por ejemplo, el 24 de agosto de 2017, ANSES y los Registros Civiles de Ciudad y Provincia de Buenos Aires firman un convenio de intercambio de información. Emilio Basavilbaso (Director Ejecutivo de ANSES) enmarca el convenio en el marco del trabajo con el BM:

La firma de estos convenios se establece en el marco del trabajo conjunto con el Banco Mundial para buscar a aquellos niños que aún no están identificados pero que están en condiciones de cobrar AUH. De esta manera, se ayuda a que tengan protección social por parte del Estado (24/8/2017, El Cronista).

También se suceden otros convenios, por ejemplo, con el Registro Civil de Río Negro, el 4 de diciembre de 2017, donde se acuerda un plan que consiste en el suministro de 6.639 actas del Registro Civil a la ANSES, y esta se compromete a pagar por el mismo un total de \$278.566,44. El Registro Civil conforma un equipo de trabajo dedicado al proyecto y designa un responsable del mismo ante la ANSES. También, el acuerdo implica adquisición de nuevos equipamientos para el Registro Civil, capacitación de su personal, entre otros aspectos¹⁷. Otro ejemplo es el convenio firmado con el Registro

¹⁷ Según el Convenio firmado en Viedma: “A partir de la evaluación realizada y en función de las actividades que deberán ejecutarse, resulta necesario impulsar las siguientes acciones para la puesta en marcha del Proyecto: provisión de equipamiento informático. 4 escáneres Cama Plana con alimentador automático de documentos. 4 PC - Computadora de Escritorio tipo AIO. Actividades y procedimientos de intercambio de información. Se detallan las principales actividades que involucra el intercambio de información entre el Registro Civil y la ANSES como consecuencia de la suscripción del Convenio: la ANSES remitirá al Registro un archivo informativo con detalles técnicos sobre el intercambio de información y, si fuera necesario, brindará capacitación sobre el envío de información (diseño de registro y SITACI). El Registro Civil informará formalmente a la ANSES la cuenta bancaria a

Civil de Salta el 28 de marzo de 2018, al respecto su subdirector Matías Assennato plantea:

Existe una base de datos en ANSES de aproximadamente 13000 chicos en Salta que podrían estar en condiciones de recibir ciertos beneficios como es la AUH. Lo que no tiene ANSES son los datos filiatorios, es decir, quién es el papá y quien es la mamá [...] Lo que hacemos ahora a través de este convenio es un intercambio de información, donde el Registro Civil a demanda del ANSES, va a enviar información, partidas y datos de los menores que están en posible condición de acceder a un beneficio, para que en ese momento, para que el área de ANSES correspondiente sea quien pueda en definitiva dar ese beneficio [...] además va a hacer muy beneficioso para el registro civil porque la contraprestación de esta información que nosotros enviamos va a ser recibir equipamiento para poder seguir avanzando con la digitalización que estamos llevando adelante desde el organismo (Radio Nacional, 25/4/2018).

Por otra parte, la Directora General de Proyectos de Niñez, Adolescencia y Juventud de la ANSES, Fernanda Reyes, plantea que desde este organismo se lleva adelante la “Red de AUH”. Desde esta red se trabaja en la articulación inter-institucional con otras áreas del Estado para resolver los diferentes aspectos que dificultan el acceso de los niños y niñas a la prestación. Sobre la articulación con los Registros Civiles Provinciales y el RENAPER plantea:

Cuando llegamos a ANSES había 1,5 millones de chicos que no teníamos datos de sus padres. Si yo no tengo los datos de sus padres no puedo establecer el vínculo, por lo tanto, no sé si son destinatarios del derecho o no. Lo que trabajamos con el RENAPER y los Registros Civiles, *que generó un fortalecimiento de los Registros Civiles. Porque muchos de ellos decían yo no tengo esto digitalizado, yo esto no lo puedo implementar, no lo puedo llevar a cabo. Entonces lo que se hizo fue, fortalecer a los registros civiles y al RENAPER fuertemente*, y pasamos de marzo de 2016 que teníamos 1, 5 millones a 400 mil chicos nada más que no tenemos datos aún. De los cuales esta reducción del 73 por ciento, de chicos que no cobraban

donde serán transferidos los importes que demanden las actividades de colaboración técnica. La ANSES, de acuerdo a lo establecido en el Convenio de Colaboración, depositará el aporte inicial en la cuenta bancaria designada por el Registro y entregará, oportunamente, el equipamiento informático detallado precedentemente. La ANSES elaborará el diseño de registro y la aplicación de carga, mediante la cual el Registro Civil remitirá la información” (Convenio 1829/2017).

absolutamente nada ni AUH ni Asignación Familiar, el 18 por ciento pasaron a cobrar AUH. *Por lo tanto, la AUH lo que hizo fue empujar a los organismos del RENAPER y Registros Civiles a través de intercambio de información y fortalecimiento de instituciones para que hoy tengamos esta información cotidianamente y podamos establecer estos tipos de vínculos*” (Reyes, 19/7/19, Exposición en SAAP 2019; las cursivas son nuestras).

Por otra parte, en relación a las condicionalidades y a la articulación entre ANSES y el Ministerio de Educación y de Salud plantea:

“Nosotros habíamos empezado a trabajar, ya hace un par de años, con Salud a nivel nacional con intercambio de información. Saben que la registración no deja de ser federal, no deja de ser de cada provincia, municipio en términos de salud. Pero no obstante existe una base a nivel nacional que nos permite que esta información llegue a ANSES. De esa forma yo puedo tener el registro de salud y vacunación que por lo menos me establece alguna de las condicionalidades. Y lo mismo con educación. Con educación el trabajo ya es más provincial, jurisdiccional. Allí hemos avanzado con algunas provincias que permite también tener información, que permite establecer cuáles son los chicos que están en el sistema educativo... Nosotros seguimos manteniendo la presentación de Libreta, pero también generamos un mecanismo donde las personas puedan chequear qué información intraestatal existe para que le sea mucho más fácil tener el acceso al beneficio. ¿Por qué? Porque muchas veces, ANSES ya tiene toda esa información de educación y salud, y lo único que tiene que hacer es imprimir la parte que falta y hacer solamente ese trámite, ¿sí? (Reyes, 19/7/19, Exposición en SAAP 2019).

En el mismo marco de trabajo, también se interviene con el problema de accesibilidad que poseen los niños y niñas (cerca de 9 mil según cálculos de los organismos especializados) cuyos tutores no son sus progenitores. En este sentido, ANSES firma un convenio con la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia (SENNAF) el 13 de junio de 2019 para garantizar el acceso a la AUH a los menores que se encuentran en dispositivos de cuidado institucional, de un familiar o referente afectivo y que no lo percibían por las dificultades en el trámite de la responsabilidad legal. Del evento del acuerdo también participa UNICEF¹⁸. El acuerdo, entre otras cosas, establece el lan-

¹⁸ Desde principios de 2018 la Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud de ANSES y la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de SENAF vienen realizando un trabajo en conjunto. Entre otros datos relevantes se recabó que existen en el país en la

zamiento y difusión de la guía “Cobertura a la niñez. Guía de Herramientas disponibles en ANSES para garantizar el acceso a la protección social de los niños, niñas y adolescentes que no están al cuidado de sus padres”, destinado a los efectores de la política social. También, en este marco de articulación con la SENNAF, según plantea Fernanda Reyes, se estableció en las 24 jurisdicciones y con 150 referentes de diferentes organismos, un plan de formación de formadores, con el objetivo de mejorar en el territorio los niveles de información sobre los mecanismos de acceso a la AUH.

Pero el problema de la cobertura, como es estipulado por el proyecto, también se aborda desde el perfeccionamiento de los mecanismos de las condicionalidades. En relación a este aspecto, la Directora Nacional de Proyectos de Niñez de ANSES, plantea:

El año pasado fue el tope en términos de prestación de libreta. ¿Por qué? Porque se reforzó muchísimo el trabajo de abordaje integral con las provincias principalmente, porque el trabajo con las provincias permitió identificar dónde teníamos los nexos o los lugares con mayor complejidad en términos de presentación de libreta, y eso en vez de ser una definición de baja lo que hicimos fue una definición de reforzar cuales son los mecanismos que estaban fallando. De hecho, cuando arrancamos nos dimos cuenta de que por ejemplo la provincia de Buenos Aires tenía un alto nivel de libretas no presentadas. Y después que trabajamos con este abordaje integral, de sentarnos en una mesa integrada por Educación, Salud, con Desarrollo Social, Registros Civiles, y sentarnos en conjunto... y poder ir a las escuelas para ver cómo hacíamos para estos chicos accedieran al beneficio. Después de todo ese trabajo más una campaña de difusión muy fuerte logramos tener un pico histórico en términos de presentación de libreta (Reyes, 19/7/19, Exposición en SAAP 2019).

La campaña de difusión, se ve refleja también en la página web de la ANSES, la que periódicamente recuerda la necesidad de la presentación de libreta y sus tiempos. Al mismo tiempo, también esa campaña supuso la intimación a

actualidad 9.096 niños, niñas y adolescentes en dispositivos de cuidado institucional y una cantidad no dimensionada a cargo de una familia extensa o comunidad. El acuerdo contempla la incorporación de la figura del referente afectivo y la extensión de su aplicación a otros sistemas de prestación social (no sólo Asignación Universal por Hijo). Además, se prevé la actualización de nómina de firmantes autorizados de Organismos Administrativos Locales de Niñez de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, referentes territoriales de SENAF y del Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación. (Noticias ANSES 13/6/2019- Fecha de consulta: 30/6/2019).

los efectores de educación y de salud a realizar las registraciones necesarias. En una noticia del 14 de enero de 2019, la ANSES informa que a 150.000 personas beneficiarias se les suspende el pago mensual, ya que no presentaron la Libreta correspondiente al año 2016, luego de tres prórrogas implementadas durante el año 2018. Y al mismo tiempo señala:

[...] gracias a la intensa labor de comunicación, concientización de los ciudadanos, operativos específicos, trabajo articulado con otros organismos y jurisdicciones e intercambio de información con ellos, ANSES registra un récord de presentación de Libretas en el último año. *Esto surge de comparar la cantidad de complementos pagados (libretas entregadas y abonadas) acumulado a noviembre de 2017 contra noviembre de 2018, cuando surge que el último año 367.775 niños, niñas y adolescentes más cobraron el 20%*. Esto significa que, si se tienen en cuenta las liquidaciones al undécimo mes de 2018, el 84% del universo recibió el cobro del complemento, en tanto en el mismo período del año anterior fue de 76% (Noticias de ANSES, 14/1/2019).

Pero, además, en el marco del proyecto también la ANSES plantea líneas de articulación con otros organismos estatales. El 15 de agosto de 2017, la ANSES firmó un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación, orientado a enmarcar el plan de desarrollo territorial en distintas municipalidades. Por otra parte, y como también señala una de las metas del proyecto, se avanzó en la digitalización de la presentación de la Libreta (en la actualidad, un formulario). De esa forma, los beneficiarios pueden cargar la libreta de forma digital sin necesidad de concurrir a los establecimientos de la ANSES¹⁹.

Completemos este cuadro de situación con los informes de evaluación (basados en indicadores) del proceso de implementación realizados por el BM. En cuanto al objetivo de cobertura, tenemos que el *Número de niños menores de 18 años con registros completos en la ADP de la ANSES para los propósitos de elegibilidad de la AUH*, hacia el 30 de noviembre de 2018 se encontraba en 12.997.794, mientras que la línea de base era de 11.583.647 el 31 de marzo de 2016 y el objetivo final es de 13.181.650 de niños registrados para el 31 de diciembre de 2020. Es decir, se incorporaron al registro de la ANSES, a noviembre del año 2018, 1.414.147 niños y adolescentes (12 por ciento más)

¹⁹ Noticias de ANSES (1/11/18).

en condiciones de ser elegidos. Al mismo tiempo, el *Número de beneficiarios de la AUH* marca un total de 3.994.424 de niños, niñas y adolescentes beneficiarias para noviembre de 2018, con una línea de base de 3.798.000 beneficiarios de marzo de 2016, y 4.023.000 el objetivo final de 2020. Es decir, la cobertura creció en 196.424 niños y niñas. También, en cuanto al objetivo de resolver la exclusión por la falta de evidencia en el cumplimiento de condicionalidades se registra avances en sintonía con lo declarado por las autoridades nacionales. En este sentido, el indicador *Porcentaje de beneficiarios de la AUH cuyo pago ha sido suspendido debido a carecer de evidencia de cumplir las condicionalidades*: equivale al 7,01 por ciento el 21 de marzo de 2019, con una línea de base de 11,4 por ciento al 31 de marzo de 2016 y un objetivo final de 9,5 por ciento hacia el 31 de diciembre de 2020.

En el mismo objetivo de cobertura, los avances son menos marcados en lo que hace al trabajo a nivel territorial en las diferentes municipalidades. Esto se ve reflejado en los indicadores de: *Número de Planes de Acción Territorial activos*: equivale a 7 al 21 de marzo de 2019, mientras que la línea de base es naturalmente 0 hacia el 31 de marzo de 2016 y el objetivo final es de 100 hacia el 31 de diciembre de 2020; *Número de hogares con encuestas socio-económicas completas (ficha social)*: equivale a 1.661 hacia el 21 de marzo de 2019, con una línea de base de 0 en marzo de 2016 y un objetivo final de 120 mil hacia el 31 de diciembre de 2020; *Número de niños menores de 18 años que han sido identificados con la encuesta (ficha social)*: equivale a 2.027 hacia el 21 de marzo de 2019, con una línea de base de 0 y un objetivo final de 300.000 niños y adolescentes hacia el 31 diciembre de 2020; *Número de niños menores de 18 años que han sido identificados con la encuesta (ficha social) que viven en comunidades indígenas*: equivale a 0 hacia el 21 de marzo de 2019, con un objetivo de 18 mil hacia el 31 de diciembre de 2020.

En lo que hace al aspecto de la transparencia en la gestión del programa los indicadores muestran avances. Estos indicadores son: *Número de publicaciones de informes sobre seguridad social*: para noviembre de 2018 es de 8, con una línea de base en marzo de 2016 de 0 y un objetivo final de 10 en diciembre de 2020; *Número de publicaciones de Informes de monitoreo de la AUH*: equivale a 15 al 30 de noviembre de 2018, con una línea de base de 0 al 31 de marzo de 2016 y un objetivo final de 37 hacia el 31 diciembre de 2020. Y en relación a la eficiencia en la atención de reclamos, los indicadores muestran también avances: *Porcentaje de quejas a la ANSES respondidas en 20 días o menos*: equivale al 95 por ciento hacia el 21 de marzo de 2019, con una línea de base de 50 por ciento en marzo de 2016 y un objetivo final

de 90 por ciento hacia el 31 de diciembre de 2020; *Promedio de tiempo de respuesta para quejas sobre AUH*: equivale a 10 días el 21 de marzo de 2019, con una línea de base de 21 días en marzo de 2016 y 5 días como objetivo final hacia diciembre de 2020.

Por último, en relación al fortalecimiento institucional del MDS, contemplado en el componente cuatro del proyecto, no se registran avances. En este sentido, el indicador *Fortalecimiento del MDS para implementar, monitorear y evaluar programas sociales*, marca que el proceso hasta el anteúltimo registro no estaba en curso, recién el 21 de marzo de 2019 aparece en proceso. El objetivo final hacia el 31 de diciembre de 2020 es el Informe de evaluación de impacto de la AUH.

2. Análisis de la asistencia técnico-financiera a la AUH

a. Sobre los dos proyectos del ciclo de asistencia

Los dos proyectos descriptos con sus dos fases de préstamos respectivas permiten hablar de un ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial hacia la AUH. Existe una unidad en el objeto de financiamiento (las Asignaciones Familiares, en general, y la Asignación Universal por Hijo, en particular), en el agente estatal que recibe y gestiona esa asistencia (la ANSES y luego también el MDS) y en los objetivos técnico-políticos de la asistencia (la consolidación y perfeccionamiento del llamado sistema de protección social en dos vectores: ampliación de cobertura e incremento de transparencia/eficiencia). A grandes rasgos, podemos delinear dos fases de este ciclo que se corresponden a los proyectos descriptos, cada uno sobre la base de un préstamo original y luego un préstamo adicional. De este modo, la primera fase corresponde al Proyecto de Protección Básica (2009-2016) y la segunda fase corresponde al Proyecto de Protección de Niños y Jóvenes (2016-2020).

La primera fase actúa principalmente en las precondiciones político-operativas de la AUH, es decir, se localiza especialmente en las bases que constituyen su condición de posibilidad. Aquí el aspecto central a resaltar es su intervención en el sentido de fortalecer la base operativa del SUAF, su impulso hacia una base administrativa de pago directo de las asignaciones familiares. El sistema de pago directo como mecanismo único de pago de asignaciones familiares, se planteaba como una condición para una posterior ampliación del sistema de asignaciones familiares hacia el sector no formal del trabajo. Esto con independencia de que luego el sistema operativo de

control, liquidación y pago para la AUH (y luego para el PROGRESAR) no fuera el SUAF, sino el UVHI (las siglas no aparecen especificadas)²⁰.

Esta primera fase estructurada alrededor del primer proyecto se organiza en torno de objetivos estratégicos: consolidar programas sociales identificados como eficientes y transparentes y aumentar su cobertura y accesibilidad; y objetivos tácticos: amortiguar los eventuales impactos sociales de la crisis mundial desatada en 2008. Es decir, contiene un carácter preventivo, pero a la vez estratégico. La respuesta improvisada de la política asistencial a la crisis de acumulación y dominación de principios de siglo se presenta como “lección aprendida” que debe repararse consolidando un sistema de “protección social” con capacidad de responder a los “shocks sociales”. Es decir, con mayor capacidad de articular bases de consenso político para la dominación política. Además, el marco de referencia hacia la política asistencial que plasma el proyecto se encarga, también, de indicar el sujeto de la asistencia social. Deben ser las personas trabajadoras en el sector informal y, en particular, sus niños y niñas. O sea, la prioridad de la asistencia social se encuentra en la clase trabajadora pobre y, en el seno de esta, en la formación y preservación de la fuerza de trabajo portada por los niños, niñas y adolescentes. Esta *selectividad estratégica* se expresa también en que el dinero del préstamo que va directo a las prestaciones, posee como condición de desembolso su gasto en los menores de 18 años de edad (excluyendo a personas con discapacidad que cobran la prestación, pero son mayores de edad).

Pero el proyecto no solo opera sobre el contenido de la política asistencial argentina, sino que también lo hace en su forma. O sea, opera sobre las estructuras y prácticas burocráticas del aparato estatal que gestiona la asistencia social. Este es el sentido fundamental de la directriz de transparencia que persigue el proyecto en sus dos momentos de implementación. La transparencia entendida en términos de rendición de cuentas y procedimientos financieros. Este imperativo se expresó en las metas que plasmaban los indicadores de desarrollo intermedio del proyecto: pagos vía el sistema SUAF, pagos vía sistema bancario, publicación de informes con datos de la gestión del programa por parte de ANSES y disminución de reclamos a la ANSES. También esta directriz se sustancia en la otra condición que tenía el desembolso para el componente uno (de dinero directo a las prestaciones):

²⁰ A partir de agosto de 2019 se unifican estos dos sistemas (SUAF y UVHI) bajo un nuevo sistema denominado CUNA.

solo a las asignaciones que otorgaban vía SUAF y vía sistema bancario. En este sentido, tanto en los objetivos formales planteados en el proyecto, en las metas que lo articulan internamente, como en los requisitos específicos para los desembolsos, el BM orienta determinado tipo de estructura y lógica estatal, moldea una forma específica de procedimientos, rutinas y prácticas burocráticas.

Esta primera fase del ciclo de asistencia técnico-financiera se ve marcada por sanciones del BM que derivan en retraso de los desembolsos durante el año 2012. Aunque el retaceo de los desembolsos es justificado por el no cumplimiento con algunos indicadores acordados durante la negociación del préstamo adicional (publicaciones de estadísticas del programa, por ejemplo), también hay que enmarcarlo en una coyuntura de tensión general entre el organismo y el país.

La segunda fase del ciclo de asistencia técnico-financiera hacia la AUH es muy diferente a la primera. No solo porque asiste directamente a la AUH, sino porque lo hace con mucha mayor profundidad. Se trata de un salto cualitativo hacia el interior del mismo ciclo que también está dado por el monto del préstamo.

Al igual que la primera fase del ciclo, la segunda fase está guiada también por objetivos estratégicos: la ampliación de la cobertura y transparencia en la instrumentalización de la AUH; y objetivos tácticos: amortiguar los impactos sociales de la estrategia de ajuste de la administración de Cambiemos. El planteo de fortalecer el sistema de “protección social”, sin embargo, esta vez se realiza sobre la existencia consolidada de un sistema con mayor nivel de integración y coordinación.

El proyecto parte del diagnóstico preciso de la “brecha de cobertura” y plantea una estrategia que coloca en estado de disposición a todas las instituciones que intervienen en el proceso de implementación de la AUH. Es un proyecto que opera sobre el aparato estatal en un sentido horizontal –actuando sobre la coordinación inter-institucional en el mismo nivel jurisdiccional– y en un sentido vertical –actuando sobre la coordinación inter-institucional a distintos niveles jurisdiccionales–. O sea, se orienta hacia la coordinación inter-institucional entre los organismos de nivel nacional –ANSES, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud (en la actualidad Secretaría), Ministerio de Desarrollo Social, SENAF, RENAPER– y hacia la coordinación inter-institucional de ANSES y el MDS con instancias sub-nacionales –Registros Civiles provinciales y municipalidades–.

La otra novedad del proyecto es la incorporación del MDS como organismo cogestor, como copiloto en un proyecto que es comandado por la ANSES desde el punto de vista del prestatario. Esta incorporación se aparta de la tradicional división del trabajo entre el BID y el BM en la Argentina, en la que el primero reserva su cartera para el MDS y el segundo su cartera para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, y ANSES).

Por otra parte, este proyecto incorpora el aspecto de la evaluación de la AUH como uno de sus lineamientos operativos contenido en el cuarto componente. Y lo hace movilizándolo la estructura del SIEMPRO del MDS, la que también originalmente posee la impronta del organismo. Este aspecto había sido sugerido por el Banco en el préstamo adicional de 2011 al primer proyecto, pero no había sido aceptado por las autoridades nacionales.

El problema de la cobertura se apunta a resolver interviniendo desde el *stock* de niños y niñas excluidos de la medida en el momento del acuerdo del proyecto y desde el *flujo* perfeccionando mecanismos para en adelante no producir esas exclusiones. Para el primer aspecto, incorporar a los niños y niñas excluidos en la actualidad, es que se plantea: (a) que la ANSES articule con los Registros Civiles provinciales para recolectar datos de nacimiento de niños/as que por la situación laboral de sus padres puedan ser elegibles; (b) que la ANSES articule con UDAsI y Ministerio de Educación para el informe sobre el problema de condicionalidades de los aproximadamente 500 mil niños y niñas sin evidencia de cumplimiento de esas condicionalidades a 2016; (c) que la ANSES y el MDS en articulación con comunidades indígenas desarrollen un plan para mejorar el acceso de poblaciones indígenas a la AUH. A su vez, se complementan estas acciones de corte intra-institucional, con Planes de Acción Territorial en cien municipios identificados con los mayores problemas de accesibilidad. Se busca con esta estrategia encontrar problemas de condicionalidad, como también problemas de información incompleta en la base de datos de la ANSES (por ejemplo, niños/as que están vinculados en los registros de la ANSES a un solo tutor o tutora por lo que no reciben el beneficio). Esto es, básicamente, lo que se realiza en el componente dos del proyecto. En cuanto al segundo aspecto, la variable del flujo de información para resolver la cobertura, se plantea dos orientaciones: (a) que la ANSES articule con el RENAPER para generar un sistema de datos compartido de validación y actualización de datos de niños/as (nacimientos, muertes y cambios en la composición familiar); (b) la creación de un sistema de verificación de cumplimiento de condicionalidades que conecte directamente a la ANSES con el Ministerio de Salud y Educación, que elimine la

necesidad de libretas para evidenciar cumplimientos. A esto está destinado en gran parte el componente 3.

Aunque su implementación esté en curso, podemos observar sus avances en los casi tres años que lleva de vigencia. En primer lugar, vimos cómo el objetivo general de aumentar la cobertura establecido en el proyecto, al que se subordinan objetivos específicos como fortalecer la base informativa de la ANSES y disminuir la baja por condicionalidades, implicó la puesta en marcha de líneas de coordinación intra-estatal en sentido vertical y horizontal. En este sentido, la línea de coordinación intra-estatal horizontal movilizó acuerdos de la ANSES con el RENAPER, con la SENNAF, con el MDS, con el Ministerio de Educación y con el (ex) Ministerio de Salud. En simultáneo, se concretó la coordinación intra-estatal vertical entre ANSES y Registros Civiles provinciales. Es decir, el marco de trabajo impulsado por el proyecto abrió un proceso de articulación y rearticulación hacia el interior del aparato estatal federal. Y es un proceso que persigue una lógica centrípeta, siendo la ANSES el eje del proceso. La correa ordenadora de este proceso es el objetivo de resolver el déficit informacional del Estado como condición de posibilidad para ampliar la cobertura. Según muestran los datos, hasta ahora, los resultados son de avance de este proceso. Así lo confirma la incorporación de 200 mil niños/as a la prestación, que a su vez refleja los resultados en la ampliación de la base informativa (la incorporación de 1.414.147 niños/as al ADP de la ANSES), como también la baja de las suspensiones por incumplimiento (o falta de evidencia) de las condicionalidades.

Asimismo, al menos por ahora, parece que este resultado en términos de cerrar la brecha de cobertura se explica más por este proceso de coordinación horizontal y vertical *por arriba (intra-estatal)*, que el proceso *por abajo* que implican los planes territoriales estipulados en el proyecto. Al respecto, los indicadores asociados a los planes territoriales para recoger de allí información que falta de niñas y niños no reflejan por ahora avances. De este modo, al mes de marzo de 2019, son 7 los planes territoriales que se han desarrollado, siendo el objetivo 100 para fines de 2020. Este indicador también se refleja en el indicador de las fichas sociales completas (las que se harían en el marco del plan de acción territorial), ya que para esa misma fecha las fichas realizadas son solo 1600 sobre un objetivo de 120 mil para fines de 2020. Tampoco el plan de articulación con comunidades indígenas para mejorar el acceso de esta población parece estar efectivizándose, ya que no hay a la fecha del mismo informe fichas sociales que identifiquen menores de 18 años de esta población (siendo el objetivo del proyecto 18 mil meno-

res). Es decir, la estrategia territorial en 100 municipalidades y el plan con las comunidades indígenas no parecen, por ahora, jugar un rol importante en la implementación del proyecto. Tampoco parece jugarlo el intercambio de información sobre estudiantes sin cumplimiento de condicionalidad entre ANSES y provincias, ya que ninguno de los dos indicadores destinados a esa actividad presenta avances²¹.

En cuanto al plano de la transparencia, manejo de información y procedimientos de gestión se presentan avances. Las publicaciones de informes estadísticos sobre seguridad social se realizaron, siendo un total de 8 hacia noviembre de 2018. Por otro lado, el último informe de marzo de 2019, también señala avances. Esto se expresa en el aumento del porcentaje de respuestas ante quejas atendidas con velocidad (20 o menos días) y en la disminución del promedio de tiempo de respuesta ante quejas sobre la AUH (de 10 días al 21 de marzo de 2019, sobre 21 días al inicio del proyecto). También se han realizado las periódicas publicaciones de informes de monitoreo de la AUH, y hay avances en la aplicación digital para descargar y actualizar comprobantes de cumplimiento de condicionalidades.

De conjunto, la implementación del proyecto, en términos del contenido mismo de la AUH, redonda en un proceso de aumento parcial de su capacidad de cobertura, al mismo tiempo que de mayor transparencia y simplificación administrativa para el caso de las condicionalidades. En este sentido, el proyecto corona la “lógica de embudo” que persigue el ciclo de asistencia técnico-financiera: de contribuir a las bases técnico-operativas generales para la implementación de la AUH a su perfeccionamiento para alcanzar mayor grado de cobertura. De los aspectos más gruesos a los aspectos más finos. Necesariamente, alcanzar mayor nivel de cobertura requería perfeccionar el aparato estatal: sus bases informativas, su coordinación interna y su comunicación externa a la población beneficiaria y a los efectores de la política social.

En términos de la forma de organización de la gestión de la AUH, el diseño e implementación del proyecto también otorga varios elementos de análisis. En principio, el perfeccionamiento del programa social es al mismo tiempo el perfeccionamiento del aparato estatal encargado de su diseño e imple-

²¹ *Lista de beneficiarios suspendidos o por suspender enviados hacia provincias*: equivale a 0 hacia el 21 de marzo de 2019, con un objetivo final de 18 beneficiarios hacia diciembre de 2020; *Número de listas de alumnos enviadas por provincias a ANSES*, equivale a 0 el 21 de marzo de 2019, mientras que el objetivo final es de 8 hacia el 31 de diciembre de 2020.

mentación. El proyecto vehiculiza una estrategia de fortalecimiento de las capacidades estatales de la principal agencia que lo implementa, la ANSES, que al mismo tiempo es la encargada de llevar adelante el proyecto. Este fortalecimiento institucional está dado en el perfeccionamiento de los procedimientos de recolección, clasificación y almacenamiento de la información de la población beneficiaria de sus políticas, en el perfeccionamiento en su articulación horizontal y vertical con otras áreas del Estado y en el manejo, procesamiento y publicación de esa información. El proyecto con el BM refuerza así las “ventajas comparativas” de la ANSES con respecto al resto de las áreas de la burocracia estatal argentina (con excepción, quizá, de la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP). En este sentido, opera en un sentido de reproducir y reforzar asimetrías en las capacidades operativas pre-existentes en el aparato estatal. No obstante, existe un “efecto derrame” sobre el conjunto del aparato estatal. Como observamos, el proyecto que implicó intercambio de información con otros organismos del Estado, también los fortaleció, ya que incorporaron tecnologías para la informatización de sus bases de datos. Es decir, el proyecto, comporta un “efecto colateral” sobre varias áreas del aparato estatal, modificando sus procedimientos y rutinas, como también creando áreas (como se vio en el caso del Registro Civil de Río Negro, el que creó una unidad especializada para la articulación con la ANSES). De esta manera, aunque la ANSES se reposiciona como la agencia con mayor capacidad rectora del despliegue de la política social argentina, también tracciona en este movimiento a otras áreas del aparato estatal. La capacidad operativa y política de la ANSES la posiciona como “nicho” dentro del aparato estatal, donde se presentan los mayores niveles en la capacidad de planificación con arreglo a resultados, en donde la mentada racionalidad de la burocracia estatal parece más alcanzada.

b. Rasgos generales del ciclo de asistencia técnico-financiera

Salgamos ahora del análisis por proyecto e intentemos sistematizar algunos elementos generales de caracterización del ciclo de asistencia técnico-financiera del BM a la AUH de conjunto. Veamos.

En primer lugar, este ciclo de asistencia técnico-financiera a la AUH debe inscribirse en una etapa más amplia de asistencia técnico-financiera del BM hacia el área de la política social y, en particular, hacia el campo de la política asistencial. Esta etapa, iniciada post crisis de 2001, contiene el Proyecto Social VI-Jefes de Hogar (2003), el Proyecto de inversión en salud mater-

no infantil provincial (2004), el Proyecto de Transición para Jefes de Hogar (2006) y el Proyecto de Capacitación y Aprendizaje Permanente (2007). Pero además de estos proyectos que poseen como destino a programas sociales específicos, también la etapa abarca aquellos proyectos orientados a fortalecer áreas de la burocracia estatal que los administra. Aquí, encontramos principalmente el proyecto denominado Fortalecimiento Institucional-ANSES II (2005), una continuidad de un proyecto original de 1997, que tuvo por objetivo fortalecer la capacidad operativa de esa agencia estatal. El resultado de este desarrollo de proyectos de asistencia técnico-financiera es la sedimentación en la burocracia estatal de un acumulado de estructuras político-técnicas, procedimientos, prácticas y visiones técnico-políticas que organizan la política social. En este acumulado se emplaza el ciclo de asistencia orientado a la AUH.

En segundo lugar, esta etapa de asistencia técnico-financiera del BM hacia la política social tras la crisis de principios de siglo se orienta en dos grandes vectores. El primero organizado en base al objetivo de *cerrar la brecha de cobertura del sistema de protección social y fortalecer el capital humano de la población beneficiaria*. Es decir, el objetivo de *masificar la política asistencial como forma de contención política de la clase trabajadora pobre y, al mismo tiempo, de sostener atributivos productivos mínimos de dicha capa para el requerimiento ocasional del capital*. El segundo, estructurado en torno al objetivo de *la eficiencia y la transparencia del sistema de protección social*. Es decir, el objetivo de dotar al Estado de la capacidad para llevar adelante el primer objetivo. Estos vectores se reproducen al interior del ciclo de asistencia a la AUH.

En tercer lugar, como parte de este ciclo de asistencia del BM a la política social argentina, *el ciclo de asistencia técnico-financiera a la AUH reproduce, recrea y consolida la introyección de dos paradigmas de política transnacional en aquella: el paradigma de la Nueva Gestión Pública y el paradigma de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas*. O sea, la incorporación de marcos de ideas que suponen objetivos e instrumentos para organizar la política social y responder a la cuestión social local (Hall, 1993). Por un lado, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (López, 2005; Ciolli, 2018), asentado en el neo-institucionalismo, ordena un conjunto de ideas y prácticas burocráticas en un sentido de dotar de mayor eficiencia y transparencia a la administración pública. Este paradigma lo observamos en la orientación hacia la base operativa de la AUH: impulsando coordinaciones intra-burocráticas, buscando moldear tiempos en la ejecución, perfecciona-

ndo sus bases informativas y marcando modos y tiempos en la publicación de la información pública. Por otro lado, el paradigma de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, basado en la transferencia de dinero atada al cumplimiento de condicionalidades en educación y salud por parte de la población beneficiaria (Fernández, 2020).

En cuarto lugar, y en relación a los anteriores aspectos, destaquemos el *carácter doblemente integral* que asume este ciclo de asistencia técnico-financiera del BM a la AUH. En primer término, porque actúa integralmente (y simultáneamente) sobre el conjunto del ciclo del programa: sobre el proceso de diseño, rediseño, implementación y evaluación. De este modo, actúa sobre el diseño cuando plantea una reingeniería en el proceso de comprobación de las condicionalidades (el pasaje hacia un sistema automático como se describió, o la digitalización de su presentación); sobre las condiciones de implementación cuando plantea una estrategia de incorporación de niños y niñas excluidas de facto de la política (el trabajo de relevamiento territorial, que se observa con mayor claridad en el segundo proyecto) o los procedimientos de recolección de la información de los niños no incorporados a la base informática; y sobre el proceso de evaluación, movilizándolo a la estructura del SIEMPRO para una evaluación oficial de la AUH. La intervención sobre estos momentos de la política se realiza en forma simultánea en un proceso de retroalimentación técnico-política constante que, por otro lado, demuestra el carácter no secuencial del desarrollo de las políticas públicas. En segundo término, y como ya lo dijimos, porque actúa tanto sobre el contenido como sobre la forma del programa de la AUH, en tanto aspectos de una unidad. En este sentido, estructura procedimientos destinados a su contenido (aumentar la cobertura y transparencia del programa) y, como condición de posibilidad para esto, estructura un proceso de re-ingeniería institucional que opera sobre los sistemas de pago y liquidación (como en el caso de la primera fase del ciclo), y sobre los sistemas de recolección, clasificación y producción de información (como en el caso de la segunda fase del ciclo).

Reflexiones finales

Detengámonos, por último, en poner de relieve qué aporta el análisis del ciclo de asistencia técnico-financiera a la caracterización más general de la AUH.

En primer lugar, permite dar cuenta de la envoltura del programa en el proceso de internacionalización de la política social y asistencial. Más precis-

amente, en la etapa de internacionalización de la política social trazada por la incorporación de paradigmas políticos transnacionales como la Nueva Gestión Pública y los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Esta misma envoltura es la que conecta al programa con la agenda social global que organiza a nivel internacional el diagnóstico y las hipótesis de resolución para las distintas expresiones de la cuestión social. Advertimos, también, que dicha incorporación de lineamientos internacionales, como los paradigmas mencionados, se realiza mediante un proceso de asimilación-acomodación sobre la base de las lógicas y tradiciones propiamente locales de organización de la política social²².

En segundo lugar, considerar la asistencia técnico-financiera del BM a la AUH permite explicar en parte la capacidad de este programa para desplazar hacia adelante sus propios límites internos. Sin embargo, aunque la asistencia del BM interviene en un sentido correctivo de las fallas contenidas en el proceso de implementación del programa, esta corrección es parcial. Y esto por los propios límites que contiene el ciclo de asistencia técnico-financiera. Así, en el último proyecto del ciclo observamos que una de las metas acordadas es sumar a 200 mil niños y niñas a la AUH, cuando la cantidad estimada de niños y niñas sin cobertura es de 1,6 millones²³. En el mismo sentido, otra de las metas es reducir la cantidad de bajas anuales por incumplimiento de condicionalidades en 72 mil, que significa solo el 13 por ciento de las bajas anuales llevadas adelante²⁴.

²² En este sentido, Argentina posee una fuerte tradición de Asignaciones Familiares. Para una historia del debate e implementación de las Asignaciones Familiares, Cfr. Falappa y Mossier (2014).

²³ El informe oficial *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la AUH* (2017) sostiene que de un total de niños y niñas menores de 18 años de 12.990.939, 1.631.905 (12,6 por ciento) no posee cobertura alguna de programas sociales. En este universo están: 12.600 (0,1%) sexto hijo/a, 8.021 (0,06%) extranjeros/as con menos de 3 años de residencia, 330.103 falta de presentación de libreta (2,5%), 114.153 exclusiones (0,9%), 1.167.028 (9%) no identificados.

²⁴ El proyecto no plantea la meta en números absolutos, sino de porcentaje de bajas sobre el total. La cifra que presentamos surge de aplicar los porcentajes que propone como meta al total de niños cubiertos. Sobre el problema de las condicionalidades, Straschnoy (2016) plantea que si bien funcionarios del propio BM declaran que el 75% de las beneficiarias luego de ser bajadas presentan las certificaciones (siendo entonces un problema de certificación y no de cumplimiento), el proyecto no se propone incorporar automáticamente al 25 % que no certifico ni cumplió las condicionalidades.

Por último, aquel corrimiento hacia adelante de los límites internos del programa como resultado del ciclo de asistencia, se manifiesta en el incremento gradual de los grados de eficiencia y eficacia con que concretiza su intervención en el proceso general de la acumulación y dominación. O sea, equivale a su tonificación en tanto instrumento asistencial que al mismo tiempo que busca contener demandas de la clase trabajadora pobre intentando ampliar las bases de consenso del estado, busca sostener atributivos productivos mínimos de la fuerza de trabajo de esa misma capa de clase (de condición sobrante) para el consumo que realiza de ella el capital (Marx, 2009). Se refleja así el carácter contradictorio mismo de la AUH: expresar tanto la potencia de la clase trabajadora pobre (y de la clase trabajadora en general) para luchar por mejorar sus condiciones de existencia, como su impotencia para revertir las determinaciones de dichas condiciones de existencia y, al mismo tiempo, expresar tanto la impotencia de la clase dominante para omitir las demandas de aquella clase, como su potencia para canalizarlas e institucionalizarlas en un modo de dominación bajo su dirección. ❧

Referencias bibliográficas

- AMBORT, M. (2016). La AUH en la escuela. Principios de acceso en el diseño y perfiles de percepción en la práctica: ¿Mérito, derecho o regalo? *Cuadernos del Ciesal, Revista de estudios multidisciplinarios sobre la cuestión social*, Año 13, N°15, 280-293.
- ARCIDIÁCONO, P., BARRENECHEA, V. Y STRASCHNOY, M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal? *Revista Margen*, N°61, 1-16.
- ARCIDIÁCONO, P. (2017). Asignación Universal por Hijo: Rupturas y continuidades en el campo de las transferencias de ingresos en Argentina. *Revista: Igualdad, autonomía personal y derechos Sociales*, N°6, 10-43.
- BOFFI, S. (2013). Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de Asignación Universal por Hijo y Programa de Inclusión Previsional en Argentina. *Avances de Investigación*, N°16, 1-18.
- BROWN, B. Y PÉREZ, P. (2016). ¿La condicionalidad como nuevo paradigma de política social en América Latina? *De Prácticas y discursos. Centro de Estudios Sociales*, Vol. 5, N°6, 1-32.
- CABRERA, C. (2014). Las memorias del “plan” en el conurbano bonaerense. Reflexiones acerca de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. *POSTData Vol. 19*, N°1, 105-128.
- CENTRÁNGOLO, O. Y CURCIO, J. (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la AUH*. UNICEF-UBA.

- CIOLLI, V. (2018). Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad. *Revista Relaciones Internacionales*, N°38, 79-98.
- CORVALÁN, F. (2016). Actitudes docentes acerca de la Asignación Universal por Hijo. Estudio comparativo (2010-2013). *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol. 27, N°52, 295-318.
- DANANI, C. Y HINTZE, S. (2013). Seguridad social y condiciones de vida: la protección social en la Argentina entre 2002 y 2012. *Revista Voces en el Fénix*, Vol. 22, N°2, 1-21.
- FALAPPA, F Y MOSSIER, V. (2014). Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991). En C. Danani y S. Hintze (Coord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 173-241). UNGS
- FERNÁNDEZ, E. (2020). Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas. *Revista SAAP*, Vol. 14, N°2, 429-451.
- FERNÁNDEZ, E. (2020). La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (1995-2008): una revisión por América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático [manuscrito presentado para publicación]. *Revista E-latina*.
- HALL, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy making in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, N°3, 275-296.
- HORNES, M. (2017). Paradojas de la inclusión: categorías técnicas y evaluaciones morales en un programa de transferencias monetarias condicionadas. *Prácticas de Oficio*, Vol. 2, N°18, 1-14.
- LO VUOLO (2010). *Las perspectivas del Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al "Programa Bolsa Familia" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" de Argentina*. Documento de Trabajo N°76. CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas).
- LOGIUDICE, A. (2011). Pobreza y neoliberalismo. La asistencia social en la Argentina reciente. *Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de sociología*, Vol. 1, N°1, 61-90.
- LÓPEZ, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. López (Comp.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas* (pp. 69-90). Prometo.
- MANEIRO, M. (2017). Representaciones sociales sobre la Asignación Universal por Hijo de los sectores populares urbanos periféricos (AUH). *Trabajo y Sociedad*, N°29 (invierno), 611-629.
- MARX (2009). *El Capital*. Tomo I/Vol. I. Siglo Veintiuno Editores.
- MAURIZIO, R. Y VÁZQUEZ, G. (2014). Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. *CEPAL* N°113, 121-144.
- MOGUILLANSKY, M., GARRIDO, G., BARREIRO, S. Y PAGLIARO, M. (3 al 5 de diciembre de 2014). *¿Qué desigualdades toleramos? Un análisis de los discursos sobre la Asignación Universal por Hijo* [ponencia]. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina.

- SALVIA, A. Y POY, S. (3 al 5 de diciembre de 2014). Efectos de la Asignación Universal por Hijo en el ingreso per-cápita familiar, en la pobreza extrema e indicadores de desarrollo humano de la infancia [ponencia]. *VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata*, Ensenada, Argentina.
- SEIFFER, T. (2015). Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR:  un cambio en la forma estatal de atendi-miento de la “cuestión social” en Argentina? En A. Rossi, E. Fernán-dez y P. Musso (coord.). *Política asistencial, PTMC y OIC en América Latina y el Caribe* (pp. 267-299). UNCPBA.
- STRASCHNOY, M. (2016). Las condicionalidades de la asignación universal por hijo. Un análisis desde el enfoque de derechos y las capacidades estatales. *Revista Administración Pública y Sociedad*, N 2, 60-78.

Documentos

Argentina Basic Protection Project

- Banco Mundial: Project information document (pid) concept stage (22 de enero 2009)
- : Project information document: stage 13 de marzo 2009 y stage 13 de mayo 2009)
- : Implementation status & results argentina- basic protection project (12/10)
- : Project paper on a proposed additional loan in the amount of us\$480 million to the argentine republic for a basic protection Project (2/2011)
- : Integrated safeguards data sheet appraisal stage (2 de septiembre de 2011)
- : Implementation status & results argentina-argentina basic protection project (10 de noviembre de 2013).
- : Loan agreement (additional financing for the basic protection project) between argentine republic and BIRF
- : Restructuring paper on a proposed project restructuring of argentina basic protection project loan 7703- ar approved by the board on june 9, 2009 to the republic of argentina (september 30, 2011)
- : Basic protection Project implementation status & results argentina
- : Restructuring paper on a proposed project restructuring of argentina basic protection project loan 7703- ar approved by the board (28 de septiembre de 2012)
- : Argentina protection Project implementation status & results argentina (4/2013)
- : Implementation status & results argentina: 10 de noviembre de 2013; 16 de mayo de 2014; 3 de diciembre 2014; 9 de junio 2015; 14 de diciembre 2015; 16 de junio de 2016; 15 de diciembre de 2016; junio de 2017.

Children and Youth Protection Project

Banco Mundial: Combined project information documents (Febrero 2016)

-----: Plan nacional para pueblos indígenas del proyecto

-----: Argentina - Children and Youth Protection Project (1 de mayo 2016)

-----: Appraisal Project Information Document-Integrated Safeguards Data Sheet. Children and Youth Protection Project

-----: Argentina - Children and Youth Protection Project

-----: Official Documents- Disbursement Letter for Loan 8633

-----: Supplemental Letter Ref. Financial and Economic Data for Loan 8633

-----: Official Documents. Loan Agreement for Loan 8633-AR

-----: Argentina LATIN AMERICA AND CARIBBEAN. P15879. Children and Youth Protection Project. Procurement Plan

-----: Argentina-LATIN AMERICA AND CARIBBEAN- P158791- Children and Youth Protection Project - Procurement Plan

-----: Plan-Archive-3 y 4

-----: Children and Youth Protection Project

-----: Disclosable-Version-of-the-ISR-Children-and-Youth-Protection- Project-P158791-Sequence-No-03

-----: Informe-de-auditoria (1-de-diciembre-de-2016)

-----: Children and Youth Protection Project

-----: Project children and youth protection

-----: Informe Children and Youth Protection Project

-----: Carta préstamo adicional

-----: Convenio del préstamo adicional

<http://noticias.anses.gob.ar/noticia/anses-y-senaf-firmaron-un-acuerdo-para-ampliar-la-proteccion-a-la-ninez-3230> (Consultado el 1/7/2019)

<http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/el-registro-civil-y-anses-firmaran-un-convenio-para-el-intercambio-de-datos/57785> (Consultado el 1/7/2019)

<http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-anses-y-ministros-de-gobierno-porteno-y-bonae-ense-firman-convenio-para-expandir-la-cobertura-de-la-auh-2194> (Consultado el 1/7/2019)

<http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-anses-firmo-un-acuerdo-para-mejorar-la-cobertura-de-la-asignacion-universal-por-hijo-2175> (Consultado el 1/7/2019)

<http://www.adelaprat.com/2016/11/la-anses-y-el-renaper-firmaron-convenio-para-simplificar-los-tramites-conjuntos/> (Consultado el 1/7/2019)

<https://www.cronista.com/economiapolitica/ANSeS-firma-convenio-para-expandir-la-AUH-20170824-0032.html>(Consultado el 1/7/2019)

<http://noticias.anses.gob.ar/noticia/de-aumento-en-la-cobertura-de-asignaciones-familiares-y-universales-2085> (Consultado el 1/7/2019)

<http://www.radionacional.com.ar/el-registro-civil-aportara-informacion-para-beneficiar-a-ninos-y-ninas/> (Consultado el 1/7/2019)