Tesis de Maestría

# Acceso a los programas sociales de transferencias de ingresos de protección a la infancia por parte de los hogares de jóvenes con hijos.

Un estudio comparativo de los hogares con vulnerabilidad social de la Argentina (2010)

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

**Alumna de la Maestría en Políticas Públicas:**
Lic. Adriana C. Cáceres
DNI: 29.670.790
E-mail: adrianaccaceres@gmail.com
Cel: 011- 15 36843968

**Director de tesis:**
Dr. Agustín Salvia
E-mail: agsalvia@gmail.com

# Índice

**1. DESCRIPCIÓN GENERAL** **4**
1.A Presentación 4
1.B Antecedentes 7
1.C Estrategia metodológica 15

**2. PRINCIPALES RESULTADOS** **20**
2.A. Acceso por parte de los hogares con niños, niñas y adolescentes al sistema de protección social según situación de pobreza 21
2.A.1 Acceso a los programas sociales de transferencias de ingresos de protección a la infancia y errores de exclusión 22
2.A.2 La pobreza en los hogares de jóvenes con hijos menores de 18 años y el sistema de protección social 23
2.B Evaluación de perfiles de hogares beneficiarios y riesgos de exclusión de los programas no contributivos de asistencia a la infancia 27
2.B.1 La vulnerabilidad de los hogares monoparentales 27
2.B.2 Madres jefas de hogar como titulares de la ayuda pública social 30
2.B.3 Riesgos de exclusión de los hogares en formación y con hijos pequeños 32
2.B.4 Mayor protección social a favor de las familias numerosas 35
2.B.5 Protección social en función de los recursos educativos del jefe de hogar 37
2.B.6 Transferencia de ingresos a los sectores excluidos del sistema laboral formal, desocupados e inactivos 39
2.C. Análisis multivariado de factores de riesgo en los hogares de jóvenes con niños, niñas y adolescentes 43
2.C.1 Modelos multivariados para explicar los factores determinantes de recibir un programa social en situación de pobreza 43

**3. CONCLUSIONES** **47**

**4. BIBLIOGRAFÍA** **50**

# 1. Descripción General

## 1.A Presentación

Luego de la crisis socio-económica y político institucional de los años 2001-2002, la economía argentina entró en un período importante de recuperación y crecimiento económico. Este proceso permitió que muchas familias puedan ingresar al sistema de seguridad social alrededor del empleo formal (Salvia, 2011a), a la vez que se registraba una ampliación de derechos y extensión de los sistemas de protección a sectores estructuralmente afectados por la informalidad y el desempleo (ODSA, 2012).

A fines de 2009, en un marco de crecientes demandas para la concreción de un programa más universal e integrado de asistencia económica hacia la infancia, el Estado argentino amplia el sistema de protección social a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo. De esta manera, se conforma en el país un nuevo sistema de transferencia de ingresos hacia los hogares con niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema contributivo de Asignaciones Familiares y de otros beneficios de la seguridad social tradicional, con alto impacto económico sobre el ingreso de los hogares más pobres (ODSA, 2013).

Sin embargo, en países bajo condiciones de subdesarrollo y desigualdades estructurales, con regímenes de bienestar incompletos, es altamente probable que los atributos socio-demográficos y socio-económicos de los hogares se articulen y potencien, condicionando el acceso a los sistemas públicos de protección social (Salvia, 2012).

En este marco, es factible que hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad social logren acceder a tales sistemas de protección, mientas otros con igual características quedan excluidos, aumentando así las desigualdades sociales (Salvia, 2012). A su vez, diferentes factores hacen que esta situación de indefensión social sea aún más grave en hogares con niños, niñas y adolescentes, y cuyos padres son jóvenes (Kaztman y Filgueira, 2001).

Desde esta perspectiva, resulta relevante preguntarse, por un lado, si tales rasgos de la reproducción social se hacen presentes en la sociedad argentina a finales de la primera década del Siglo XXI y, por el otro, en qué medida los cambios ocurridos a nivel nacional en los últimos años han sido suficientes para garantizar un más equitativo e integrado sistema de protección social en los sectores pobres.

Dado este panorama, el objetivo general del presente estudio es evaluar en qué grado los hogares urbanos en situación de exclusión social de nuestro país, de padres y/o madres jóvenes con hijos menores de 18 años, logran acceder a al menos un programa de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia o al sistema tradicional de protección social; así como dar cuenta de algunas de

las características que presenta esta población y que tenderían a condicionar el acceso a los programas de ayuda a la infancia.

Por su parte, los objetivos particulares que guían el presente informe son:

I) Desarrollar un análisis estadístico del perfil socio-económico y socio-demográfico de los hogares urbanos de jóvenes en situación de pobreza a nivel nacional (donde al menos uno de los cónyuges tiene entre 18 y 30 años, con hijos menores de 18 años), beneficiarios o no de los programas sociales de transferencia de ingresos destinados a la niñez.

II) Aportar a la construcción de un diagnóstico integrado sobre la estructura de hogares urbanos de jóvenes con niños, niñas y adolescentes, que están excluidos del sistema social de protección a la infancia. Para realizar el diagnóstico se toma como objeto de análisis el tipo de hogar, el nivel educativo alcanzado y la inserción laboral del jefe de hogar, entre otras dimensiones.

III) Estudiar qué tanto el sistema público de ayuda a la niñez llega a los hogares urbanos pobres de padre y/o madre jóvenes con hijos. Ello se realiza a través de un doble análisis de pobreza: pobreza por línea de ingresos (LP) y pobreza según necesidades básicas insatisfechas (NBI).

IV) Indagar qué factores externos inciden en la exclusión o acceso a los programas de transferencia de ingresos de protección a la infancia por parte de los hogares urbanos de jóvenes con niños, niñas y adolescentes, según situación de pobreza (LP y NBI), lo cual permite obtener una identificación más precisa de la población que se encuentra en estado de indefensión y que está cubierta o no por estos programas.

Por lo tanto, ¿Todos los hogares en situación de riesgo social están protegidos por el sistema público de ayuda a la niñez?; ¿los atributos socio-demográficos y socio-económicos de los hogares se articulan y potencian condicionando el acceso a los sistemas públicos de protección social?; ¿hay diferencias en el acceso a este sistema por parte de los hogares pobres por ingresos y aquellos que son pobres según necesidades básicas insatisfechas?; los factores externos ¿inciden en la distribución de los programas de ayuda pública a la infancia? Estos interrogantes guían el estudio de este trabajo.

En función de atender los objetivo, se sigue aquí una estrategia de investigación cuantitativa centrada tanto en la correlación entre la condición de pobreza y el acceso a los programas de transferencia de ingresos, como entre la composición socio-económica y socio-demográfica de los hogares de estudio y el acceso a estos programas según condición de pobreza por LP y NBI.

Sin embargo, dado que la correlación que habría con la variable independiente puede estar sesgando nuestra interpretación, y para obtener un análisis más aproximado que permita

determinar el sentido y la fuerza en que una serie de categorías sociales inciden en que los hogares accedan o no a los programas sociales, se investiga el grado de significancia de cada uno de los factores, controlando el resto de las variables, a través de un análisis de modelos multivariados de regresión logística.

La investigación buscará mostrar que la población que es beneficiaria de al menos un programa público de ayuda a la niñez presenta importantes diferencias cualitativas entre sí.

Para alcanzar los objetivos planteados, y ante la falta de información oficial o de estudios sobre la materia en el ámbito nacional, se realiza un análisis estadístico descriptivo sobre condiciones demográficas, educativas, socio-ocupacionales y económicas de hogares a nivel sincrónico, a partir de los datos proporcionados por la encuesta anual de hogares de los centros urbanos más importantes del país (Encuesta de la Deuda Social Argentina -EDSA-, 4° trimestre de 2010), elaborada por el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA).

Además, esta herramienta estadística se seleccionó por la precisión de los datos que brinda y por su alcance, ya que permite analizar la cobertura de los programas sociales en el total de los hogares urbanos del país de padre y/o madre jóvenes con niños, niñas y adolescentes. Por otro lado, la EDSA es una encuesta de hogares, multipropósito, que desde el 2004 releva datos de hogares y personas de aglomerados urbanos de la Argentina. A partir del 2007, esta encuesta incorpora un módulo específico que busca medir el grado de cumplimiento de los derechos y el desarrollo humano de las infancias, realizado al adulto responsable en el hogar.

La estructura de la encuesta se mantuvo a lo largo de los años con el objetivo de hacer comparaciones en el tiempo. No obstante, a partir del año 2010 se introdujeron cambios metodológicos en el diseño muestral, en el marco del bicentenario. Ello permite identificar dos momentos en la encuesta: la EDSA - Serie EDSA 2004-2009, y la EDSA Serie Bicentenario 2010 - 2016. La primera, alcanza a 2.130 hogares (355 puntos muestrales) representativos de las grandes ciudades de la Argentina. Por su parte, la segunda se amplió a 5.700 hogares (950 puntos muestrales), también representativos de las grandes ciudades del país.

En función de los objetivos mencionados, el estudio se desarrolla en tres grandes secciones: 1- Presentación general, 2- Principales resultados, y 3- Conclusiones.

De esta manera, en una primera parte, y luego de este apartado de presentación, en la sección 1.B se desarrolla un análisis que permite situar a la Argentina en el contexto latinoamericano. Se estudian los cambios suscitados a nivel económico, social y cultural durante las últimas décadas, su impacto en los hogares y el accionar del Estado a través de los programas sociales de transferencia de ingresos. Para ello, se utilizan fuentes secundarias provenientes de instituciones públicas y privadas que analicen la temática que se aborda en este trabajo.

Luego de reconocer los antecedentes en la temática, en la sección 1.C se explica la estrategia metodológica a seguir para alcanzar los resultados que permitirán verificar o refutar la hipótesis de este estudio.

Seguidamente, en el apartado 2 de este trabajo se responde a los objetivos planteados, por lo que se expone la información empírica resultante del procesamiento de datos cuantitativos, a través del programa SPSS.

De esta forma, en la sección 2.A, por un lado se evalúa la cobertura del actual sistema de protección a la infancia en todos los hogares urbanos de jóvenes con hijos; por el otro, se examina en un doble análisis de pobreza (LP y NBI) la exclusión o el acceso de estas familias tanto al sistema tradicional de protección social como a los programas de transferencias de ingresos.

Luego, en la sección 2.B se identifica el perfil de los hogares de estudio, a la vez que se evalúa en qué medida determinados atributos de los hogares se encuentran asociados a la probabilidad de que un hogar urbano de jóvenes con hijos, pobre por LP y NBI, acceda a los programas de transferencia de ingresos de protección a la infancia.

Para obtener un conocimiento más aproximado sobre la incidencia de determinados factores en la exclusión o acceso al sistema no contributivo de protección social a la infancia, en la sección 2.C se realiza un análisis multivariado de regresión logística.

Por último, y a partir del conjunto de aspectos que se abordan en este trabajo, en el apartado 3 se exponen las reflexiones finales.

## 1.B Antecedentes

A partir de la aplicación de reformas estructurales, en los últimos años se ha comenzado a debatir en América Latina (en ámbitos académicos e intergubernamentales) acerca la necesidad de garantizar un ingreso mínimo a todos los ciudadanos con el fin de reducir los índices de indigencia y pobreza de la población (Bucheli, Cabella y Vigorito, 2005).

En la región, la magnitud de los cambios acontecidos durante las últimas tres décadas en el ámbito económico, social y cultural ha impactado con fuerza en los hogares, afectando de manera distinta a mujeres y varones, así como a las diferentes generaciones (Pautassi, 2010). A la vez que ha originado una pluralidad de formas familiares. Las madres y las parejas participan cada vez más del mercado laboral. No obstante, Gutiérrez expresa que “en el interior de cada unidad doméstica, aparece claramente visible una división de las tareas que asigna al varón la responsabilidad del afuera del hogar y el rol de proveedor de los recursos materiales y a la mujer la responsabilidad del adentro de la casa y el rol de gestora de lo doméstico” (2007: 408). Por su parte, Pautassi

sostiene que: "lo protegido y reglamentado para las mujeres se relaciona con su responsabilidad sobre el mundo privado más que sobre el continuum productivo-reproductivo" (2010: 59).

En este contexto, es de esperar que los vínculos entre los hogares de jóvenes (espacio donde los programas sociales pretenden incidir) con el mercado, la sociedad civil y el Estado, se efectúen mediante procesos sociales diferentes a los de otros grupos poblacionales. En este sentido, entendemos que los hogares son las unidades de análisis idóneas para observar los cambios que los programas sociales de transferencia de ingresos intentan producir, "(…) porque el impacto de los PTC existe en mayor o menor medida en función de los procesos familiares y las condiciones domésticas de aprovechamiento de los apoyos" (González de la Rocha, 1997: 11).

En la actualidad, la mayoría de los países de la región cuenta con algún esquema de programa social de transferencia de ingresos. Los diseños y sus mecanismos de implementación varían entre los países, e incluso, dentro de un mismo país (Repetto y Díaz Langou, 2010). Sin embargo, estos programas adoptaron una modalidad masiva y condicionada a partir de una serie de experiencias exitosas en la región desde mediados de los '90 (Gasparini y Cruces, 2010), y presentan como factor común el objetivo de contrarrestar la pobreza e indigencia en la que amplias franjas de la población han sido subsumidas a lo largo de las últimas décadas (Arceo, González y Mendizábal, 2010).

Ejemplo de políticas públicas masivas y relevantes en la región son el programa Oportunidades de México, que originalmente se llamaba PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), y el Programa Bolsa Familia de Brasil. Ambos programas consisten en una transferencia monetaria mensual a los hogares, de monto variable de acuerdo al número de hijos y con algunas condicionalidades. Por otro lado, éstos priorizaron a la mujer como la receptora directa del beneficio dentro del grupo familiar. Bolsa Familia alcanzó a cerca de 11 millones de hogares y 46 millones de personas en 2006, siendo el programa de transferencias de ingresos de mayor alcance de la región (Gasparini y Cruces, 2010).

La sociedad argentina acompañó los procesos de cambios que se presentaban a nivel regional. Las nuevas generaciones encarnan las transformaciones acaecidas a partir de los cambios culturales y las profundas modificaciones en la organización del mundo del trabajo. Hoy vemos a cada vez más mujeres participando activamente en el mercado laboral, lo cual repercute inevitablemente en la vida familiar, en los roles, las expectativas y los intercambios (Balardini, 2002).

A principios de los años ´90, con la llegada de la convertibilidad y luego de la salida de la hiperinflación, se registró en la economía argentina un rápido crecimiento. Pero éste "no había sido generoso a la hora de crear puestos de trabajo, en parte por la reestructuración de la economía pública y la privada, en parte porque con la combinación de precios surgida tras la estabilización era sensato para los empresarios reemplazar trabajadores por capital y tecnología siempre que fuera posible. La expansión del empleo en algunos servicios privados o en nichos de

exportación no alcanzó, ni siquiera en aquellos años iniciales de la convertibilidad, para incorporar a personas expulsadas de sectores productivos que ya no gozaban del amparo de la protección o de la inflación, o estimuladas -por una prosperidad vislumbrada, o justamente por la pérdida del empleo de un miembro de su hogar- a insertarse en el mercado laboral" (Gerchunoff y Llach, 2004).

Por otro lado, las sucesivas crisis financieras internacionales, como el efecto Tequila en el año 1995, impactaban directamente sobre la economía argentina en un contexto de desindustrialización y destrucción del aparato productivo (Rapoport, 2011). Es por ello que la primera experiencia de transferencia condicionada de ingresos se registra en ese año con el Plan Trabajar[1], con financiamiento del Banco Mundial[2], dentro del marco de una amplia serie de reformas estructurales y un sistemático aumento en la tasa de desempleo.

A su vez, durante la década del ´90 se implementaron un conjunto de políticas orientadas a la creación de empleos sociales focalizados y de fomento al empleo privado. Ejemplo de ellos son los programas PIT, PROAS/PRENO, Servicios Comunitarios[3] y el mismo Plan Trabajar. "La mayoría de estas acciones se plantearon originalmente bajo el supuesto de "transitoriedad" del fenómeno, así como también a partir del argumento de la existencia de un déficit de calificaciones que desde la oferta afectaba la rápida contratación de los desocupados" (Salvia, 2002: 31).

Ahora bien, poco después de la crisis del Tequila, entre 1996 y 1998, tuvo lugar la fase más activa en materia de generación de empleos. Sin embrago, el Plan Trabajar y otros programas de capacitación de empleo dirigidos al sector privado siguieron ejecutándose, experimentando muchos de ellos un crecimiento importante en cuanto a la cobertura y montos comprometidos (Salvia, 2002).

Pero ya a fines de los años ´90, en un contexto de creciente déficit fiscal y comercial, la economía argentina volvió a sufrir un proceso recesivo que desencadenó nuevos incrementos en el desempleo, la precariedad laboral y la pobreza (Resico, 2003).

Después de tres años de estancamiento y fallidos intentos de sostenimiento financiero por parte de los organismos internacionales de crédito, el año 2001 expresa el momento más crítico del programa de convertibilidad monetaria (default, devaluación y ajustes bruscos sobre el sistema de

[1] El Plan Trabajar proveía a jefes de familia con necesidades básicas insatisfechas una ocupación transitoria en el área de la construcción y el mantenimiento de infraestructura comunitaria. Su función principal era paliar la pobreza en el corto plazo, y su cobertura alcanzó cerca de 200.000 beneficiarios en su nivel máximo.

[2] Para la ejecución de programas de transferencia de ingresos, importantes organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial y BID, no solo daban apoyo financiero a los países, sino también activa asistencia programática, técnica y operativa (Salvia, 2012).

[3] PIT, PROAS/PRENO y Servicios Comunitarios eran programas de empleo transitorio aplicados sobre zonas de emergencia ocupacional y se destinaban a trabajadores desocupados de baja calificación en situación de extrema pobreza. Estas acciones brindaban una ayuda económica a cambio de una contraprestación laboral orientada a la realización de obras de infraestructura social o servicios comunitarios.

precios). Las condiciones estructurales de la economía argentina y la particular situación socio-económica generada por el tipo de cambio no favorecían que los programas de empleo y capacitación tuvieran éxito. Pero más allá de la coyuntura, se hizo evidente en ese momento la existencia de déficit sociales estructurales que los programas sociales y de empleo no podían resolver, pero que debían atener para reducir la conflictividad y las necesidades básicas de los sectores excluidos (Salvia, 2012).

Luego, con la crisis 2001-2002, los indicadores sociales alcanzaban niveles muy elevados e inéditos en la historia del país (Gerchunoff y Llach, 2004), poniendo de manifiesto graves problemas sociales y humanos. Los movimientos piqueteros y las protestas se recrudecieron en esta etapa a nivel local. Las organizaciones y movimientos de desocupados se constituyeron en centros aglutinantes de la población y potenciaron un amplísimo movimiento de protesta, que se generalizó y se manifestó en el plano político y cultural (Rapoport, 2007).

En este contexto se creó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), dando respuesta a la crítica situación laboral, política y social del país (Golbert, 2004). De esta forma, el Estado hacía una transferencia monetaria de emergencia a hogares con jefe desempleado e hijos menores, que alcanzó a cubrir casi 2 millones de hogares, el 20% de los existentes en la Argentina (Gasparini y Cruces: 2010).

Durante y debido al período de recuperación económica, basada en una producción que aprovechaba la capacidad instalada excedente, el bajo nivel salarial y la existencia de una fuerte masa de desocupados (Rapoport, 2011), se planteó una estrategia gradual de salida del PJJHD mediante la creación de dos programas: Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), y el Plan Familias[4] (Maurizio, 2008; Arceo, González y Mendizábal, 2010). Paralelamente a estos programas nacionales, en la Provincia de Buenos Aires se implementaba el plan Derecho Garantizado para la Niñez[5] y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) el programa Ciudadanía Porteña con todo

[4] El SCyE es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. Esto implica una asignación monetaria mensual no remunerativa de $225 durante los primeros 18 meses y de $200 durante los últimos 6 meses. Esta asignación es acompañada por acciones (prestaciones) que debe realizar el participante.
Por su parte, el Plan Familias apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas más estructurales. El programa prevé transferencias de ingresos crecientes de acuerdo con el número de hijos, e incorpora condicionalidades con respecto a la educación de los niños y la salud materno-infantil, pero no exige contraprestaciones laborales.
Tanto en el SCyE como en el Familias, los beneficios monetarios son compatibles con ingresos por empleo formal hasta cierto nivel de ingresos.

[5] Derecho Garantizado para la Niñez, creado en el año 2009, era un programa implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, a través del cual se hacía una transferencia monetaria, que se recargaba mensualmente, por cada niño menor de 6 años de cada núcleo familiar. Para ello, la familia no tenía que recibir asignaciones familiares, pensiones no contributivas y el Plan Familias.

Derecho[6] (Novacovsky, 2010). Pero a pesar del crecimiento económico, una parte importante de la sociedad argentina seguía requiriendo de asistencia pública dada la imposibilidad de acceder a un empleo formal y de garantizar ingresos suficientes por medio del mercado de trabajo y los sistemas tradicionales de la seguridad social como la Asignación Familiar[7].

Entre 2003 y 2007 el PBI creció en forma notable, mientras que la desocupación descendió sensiblemente y se redujeron los niveles de pobreza (Rapoport, 2007). Sin embargo, durante este proceso no todos los hogares se habrían beneficiado de igual manera, ni el mejoramiento de las condiciones laborales los favorecieron de la misma forma (ODSA, 2010; Salvia, 2011a; Salvia, 2011b). Los puestos de trabajo habían demostrado no ser suficientes para eliminar la pobreza y la indigencia (Gasparini y Cruces, 2010), a la vez que el mercado de trabajo continuaba exhibiendo dificultades para mejorar la calidad del empleo y apuntalar un crecimiento más vigoroso de la capacidad adquisitiva de los salarios (Maurizio, 2008).

Entre 2007 y 2009 se comienza a observar los primeros signos de desaceleración de la economía, que retrajo la generación de empleo y aceleró el proceso inflacionario, lo cual impacta en la capacidad adquisitiva, en particular, de los sectores de bajos recursos.

En este marco se crea el programa Asignación Universal por Hijo (AUH), el cual recibe a los beneficiarios del PJJHD y del Plan Familias, extendiendo los beneficios del régimen de asignaciones familiares a hijos de desocupados y trabajadores informales (Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1.602 del 29 de octubre de 2009).

La AUH consiste en un subsistema no contributivo destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años residentes en el país, o discapacitados sin límite de edad, que sean argentinos nativos o naturalizados o con residencia legal en el país mínima de 3 años, que no perciban otra asignación familiar y que pertenezcan a hogares cuyos padres se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (ANSES, 2011). Su normativa establece una liquidación básica mensual para cada hijo menor de 18 años correspondiente al 80% del monto total de la asignación, mientras que el 20% restante es percibido de manera acumulada una vez al año, en tanto se certifique el cumplimiento de una serie de condiciones en materia de salud y asistencia educativa. Los requisitos para acceder al beneficio varían según la edad: asistencia a la

[6] El Programa Ciudadanía Porteña con todo Derecho fue creado por la Ley 1878 de la Legislatura porteña y comenzó a funcionar en noviembre de 2005. Consiste en la entrega de un subsidio mensual, a través de una tarjeta magnética, a los hogares en situación de pobreza o indigencia. De esta forma, las familias pueden solo adquirir alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares y combustible para cocinar, y está condicionado al cumplimiento por parte de los hogares beneficiarios de obligaciones en educación y salud.

[7] El Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714), en su subsistema contributivo, otorga, entre otras prestaciones, una asignación familiar que consiste en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años de edad que se encuentre a cargo del trabajador registrado (o beneficiario de la Ley de Riesgos del trabajo). Su financiamiento proviene del sector privado, específicamente de contribuciones patronales. El monto de la prestación es decreciente con relación a la remuneración del trabajador y depende de la zona económica.

escuela de los niños a partir de los 5 años, inscripción al Plan Nacer y cumplimiento con el plan de vacunación obligatorio en el caso de los menores de 7 años, y realización del control sanitario para los mayores de 6 años.

La AUH presenta características que la distinguen de los programas sociales de transferencia de ingresos aplicados con anterioridad en el país. Un ejemplo de ello es su baja condicionalidad, característica que presentan el programa Ciudadanía Porteña, el plan Derecho Garantizado para la Niñez y el Programa Nacional de Pensiones No Contributivas[8]; es decir, aquellos programas que brindan prestaciones de ingresos en el marco de prestaciones no contributivas que se destinan a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad social. Al respecto, Lo Vuolo (2009) sostiene que algunos aspectos de la AUH lo colocan como una nueva especie dentro de los programas de transferencia condicionadas que han venido presentándose en la región y en el país.

Siguiendo un informe de Lozano y Raffo (2011), con la implementación de la AUH se incorporaron al derecho a una Asignación Familiar 3.509.066 menores de 18 años; de los cuales 1.713.699 carecían de cobertura de planes Nacionales, de la Provincia de Buenos Aires o de la CABA (2011: 2). Según información oficial, en marzo de 2010, la AUH brindaba asignaciones a un poco más de 3,5 millones de niños, siendo el rango de 5 a 14 años el que presentaba mayor peso en el total de los menores de 18 años (ANSES, 2011). Por otra parte, y de acuerdo a los resultados de la Encuesta del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA, 2010), de los hogares del país con menores de 18 años, y cuyo jefe de hogar es un joven entre 18 y 29 años, el 39,9% recibe ayuda económica o ingresos por AUH; mientras que en el Gran Buenos Aires la cifra es del 41%.

Distintos estudios sobre la AUH analizan principalmente su impacto potencial (Maurizio, 2008; Vázquez, 2009; Agis, Cañete y Panigo; 2010) sobre un conjunto de variables, en particular pobreza, indigencia y desigualdad. En el análisis sostienen que el país ha avanzado en la dirección correcta en términos de basar su política social en un masivo programa de transferencia de ingresos, pero alertan sobre la necesidad de mejorar ciertas cuestiones del diseño (Lo Vuolo, 2009; Repetto, Díaz Langou y Marazzi, 2009; Repetto y Díaz Langou, 2010; Vázquez, 2009).

Un estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina sobre el impacto de la AUH y las Pensiones para Madres con Siete Hijos, considera que se estaría revelando un hecho positivo en sí mismo, que sería la garantía de un ingreso mínimo con el que satisfacer necesidades económicas básicas y, a través de un análisis estadístico del período 2010-2012, concluye que se constata una sustancial mejora de los ingresos familiares de los hogares beneficiarios y del efecto

[8] El Programa Nacional de Pensiones No Contributivas consiste en brindar asistencia económica, otorgando Pensiones No Contributivas a madres de siete o más hijos, personas con discapacidad y a adultos mayores de 70 años que se encuentren en situación de indigencia y que no tengan vínculos familiares. Por otro lado, se otorgan pensiones que surgen de la aplicación de leyes especiales (Primeros Premios, Pioneros de la Antártica, etc.) y a familiares de personas desaparecidas.
En este trabajo cuando hablemos de Pensiones No Contributivas haremos referencia a la ayuda económica a madres de siete hijos o más hijos y a personas con discapacidad.

de ese proceso sobre la disminución en las tasas de indigencia y pobreza en los últimos tres años. Sin embargo, se sabe que reduce de manera significativa la indigencia pero no la pobreza, así como tampoco permite salir de las condiciones más estructurales de exclusión (ODSA, 2013).

Por su parte, Garganta y Gasparini analizaron el impacto de la AUH sobre la informalidad laboral de los beneficiarios del programa, generando de esta forma datos inexistentes hasta ese momento. De esta forma, los autores llegan a la conclusión que "existe evidencia a favor de la presencia de significativos desincentivos hacia la formalidad en respuesta al programa. Estos desincentivos se manifiestan en cuentapropistas, asalariados informales y desocupados, en hombres y mujeres, en adultos con distinto número de hijos, y en trabajadores primarios y secundarios. El desincentivo a la formalización desaparece en el caso de los trabajadores secundarios de hogares cuyo jefe se formaliza. Por su parte, la AUH no parece haber provocado incentivos hacia la informalidad de los trabajadores registrados" (2012: 16).

Ante esta situación, Garganta y Gasparini señalan que, sin abandonar las iniciativas para extender la protección social a toda la población, se debe "evaluar y discutir costos y beneficios de distintas alternativas, con el objeto de aspirar a sistemas que representen una efectiva ayuda al nivel de vida corriente de las personas, y a la vez no limiten las posibilidades de progreso y generación de ingresos en el futuro" (2012: 17).

Por otro lado, distintos autores manifiestan que la implementación de los métodos no completamente universales de los programas sociales de transferencia de ingresos, han tendido a ser defectuosos en la región (Britto, 2006; González de la Rocha, 2007), generando así ciudadanos privilegiados y excluidos del beneficio (Faret, 2011; González de la Rocha, 2005). En este sentido, Pautassi considera que programas como el PJJHD, el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo pueden solucionar en el corto plazo las condiciones urgentes de hambre y situaciones pandémicas, pero que al no estar implementadas con soluciones de largo alcance para crear sociedades sustentables e igualitarias, es impensable que puedan reducir la pobreza infantil en el largo plazo (2009a).

En cuanto a los jóvenes, numerosos estudios coinciden en señalar que ellos constituyen un segmento poblacional especialmente afectado por los cambios ocurridos en el sistema productivo y la crisis de las instituciones públicas y sociales que tradicionalmente mediaban sus mecanismos de integración a la vida adulta (Salvia y Miranda, 1997; Jacinto, 2002; Salvia y Tuñón, 2003, Tuñón, 2005). De este modo, lo que antes era simplemente un paso, hoy se convierte en una transición larga, compleja y que no conduce a todos al mismo lugar (Jacinto, 2002; Filmus, Miranda, Zelarrayán, 2003).

A su vez, los programas de capacitación y becas escolares destinadas a jóvenes, y que no solo se implementaron para atender la emergencia sino que aún prevalecen, han mostrado ser poco efectivos para generar una mejora significativa de la situación laboral de los sectores pobres

(Salvia, 2008). En esta línea de programas se encuentra "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo", creado en el 2008 por Nación para jóvenes desocupados de entre 18 y 24 años del país, que no hayan completado sus estudios primario o secundario.

En este nuevo escenario han crecido las actuales parejas jóvenes con hijos, las cuales, siguiendo a Kaztman y Filgueira (2001), atraviesan por un período particularmente complejo de sus vidas, y que la pobreza y el estancamiento en los procesos de movilidad social parecen afectar de manera especialmente negativa a estos sectores en las primeras etapas de formación y reproducción familiar. Los estudios de estos autores evidencian que las condiciones en que los niños de los hogares más jóvenes deben vivir, son notoriamente peores que en los núcleos familiares de mayor edad; desventaja que se expresa especialmente en los sectores de bajos ingresos. Por lo tanto, esta situación reflejaría la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes que son criados y socializados en el marco de estos hogares.

No obstante, en el caso particular de la infancia, el Estado argentino ha participado activamente en la construcción de las condiciones para el ejercicio de una plena ciudadanía desde el marco jurídico. Entre las principales políticas realizadas, se destacan la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061); Ley de Educación Nacional (Ley 26.206); el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; y el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (Tuñón y González, 2012).

Pero a pesar de los avances logrados en la Argentina en materia jurídica para garantizar las bases fundamentales para el desarrollo de los menores de 18 años, las condiciones de vida de la infancia sigue afectada por profundas desigualdades sociales en los procesos de crianza y socialización (Salvia y Tuñón, 2011; Lozano y Raffo; 2011).

A nivel nacional, aún podemos observar amplios sectores sociales que viven en situación de marginalidad y exclusión estructural. En este sentido, según los datos relevados por la EDSA, mientras en 2012 la tasa de indigencia en hogares urbanos con niños menores de 18 años era del 6,1%, la tasa de pobreza alcanzó el 30,2% (ODSA, 2013).

La persistente marginalidad estructural constituye un estado de indefensión social, frente a lo cual el Estado debe intervenir evitando al máximo los riesgos de exclusión para paliar dicha situación, sin que ello implique oportunidades reales de inclusión social para los hogares que viven bajo condición de vulnerabilidad.

En este marco, los cambios acontecidos en las últimas décadas que impactaron al interior de los hogares, la implementación de los programas de transferencia de ingresos para paliar la situación de pobreza e indigencia en la que se encuentran muchos hogares del país, junto a la situación particular por la que atraviesan las nuevas generaciones que crecieron en un nuevo contexto socio-cultural, guían al presente trabajo a realizar un análisis sobre el acceso a los programas de

protección social a la infancia por parte de los hogares pobres de jóvenes con hijos menores de 18 años de la Argentina.

## 1.C Estrategia metodológica

En un contexto de desigualdad socio-económica persistente y oferta creciente de asistencia pública por parte del Estado, es posible que las características socio-demográficas y las condiciones de pobreza potencien, de manera conjunta, el acceso a programas sociales de transferencia de ingresos por parte de los hogares de jóvenes con hijos de sectores de bajos recursos. No obstante, dado un patrón de reproducción social desigual, la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo y los propios límites de la política social, es de esperar que parte de la población con las mismas características y necesidades que los hogares beneficiarios no reciba ninguna asistencia social ni económica por parte del Estado.

Asumiendo el amplio reconocimiento que presenta esta situación, este trabajo procura identificar y dar cuenta de cuál es el particular perfil social que presentan los hogares de jóvenes con hijos en condición de pobreza beneficiarios de los programas sociales de transferencia de ingresos y, al mismo tiempo, evaluar qué tan diferentes son con respecto a los hogares pobres formado también por jóvenes que no reciben ninguna asistencia pública. Por el otro, intenta responder de qué manera estos rasgos característicos inciden en el acceso de los hogares en situación de vulnerabilidad social a tales beneficios.

Para ello, se sigue una estrategia de investigación cuantitativa centrada en el estudio de hogares con características de vulnerabilidad social de jóvenes, integradas por al menos uno de los cónyuges de entre 18 y 30 años y su pareja menor de 50 años, con hijos menores de 18 años residentes en el país, beneficiarios y no beneficiarios de los programas de transferencia de ingresos a cargo del Estado.

El informe se presenta como un estudio comparativo en donde, por un lado, se examina el acceso de hogares pobres, constituidos por jóvenes con hijos, a alguno de los programas sociales de transferencia de ingresos de protección a la infancia según una serie de atributos socio-económicos y socio-demográficos del hogar. Por otra parte, se analiza cuáles y con qué intensidad factores socio-demográficos y socio-ocupacionales inciden sobre el hecho de que tales hogares sean sujetos o no de asistencia pública a través de los actuales programas de transferencia de ingresos[9].

[9] Los programas que van a ser considerados para este estudio son: Asignación Universal por Hijo, el Programa Nacional de Pensiones No Contributivas a Madres con Siete Hijos y por Discapacidad, y otros planes dirigidos a proteger a la infancia (nacional, provincial o municipal).

Sin embargo, la correlación que puede haber con la variable independiente puede estar sesgando nuestra interpretación, por lo que se estudia cuál es la incidencia de cada uno de los factores controlando el resto de las variables. Para ello, se ajustaron modelos multivariados de regresión logística[10] que permiten determinar el sentido y la fuerza en que una serie de categorías sociales inciden en que los hogares de estudio accedan a los programas sociales de ayuda a la infancia. La determinación de las categorías sociales que poseen más relevancia se realiza utilizando el coeficiente B y su significancia; y la chance de poseer uno u otro atributo al interior de las categorías sociales por medio de la razón de momio o "Exp (B)" (razón de probabilidades u "odds ratio") que expresa la desigualdad relativa cuando hay un cambio unitario en el valor de una variable independiente manteniendo constante el efecto de las restantes (ODSA, 2012).

Por otro lado, este estudio no toma en cuenta en qué medida los hogares en situación de pobreza cumplen o no con las condiciones para ser beneficiario que fijan las respectivas normas de cada programa, ya que consideramos que la situación de vulnerabilidad económica es en sí misma una condición válida para que un grupo familiar con niños, niñas o adolescentes tenga derecho a un sistema de protección social que le garantice al hogar un piso mínimo de ingresos.

Al considerar la pobreza económica como un estado de indefensión social, el Estado debe intervenir evitando al máximo los riesgos de exclusión para paliar dicha situación. En este sentido, el actual régimen de protección a la infancia vigente en el país otorga una particular legitimidad a estos argumentos.

Aquí estudiaremos el grado de cobertura de protección pública de ayuda a la infancia desde dos ejes de pobreza, pobreza por línea de ingresos (LP) y por necesidades básicas insatisfechas (NBI). La condición de pobreza de los hogares se estudia retomando aquí tanto la definición de LP como NBI según la definición tradicional recientemente ampliada por el ODSA-UCA. Para medir los hogares bajo línea de pobreza se ha calculado un promedio de canasta básica de instituciones privadas y direcciones provinciales con medición alternativa del 4° trimestre de 2010. Asimismo, se ha utilizado la variable de ingresos, que incluye estimaciones para los casos de no respuesta[11]. Por su parte, los hogares con NBI-ODSA son aquellos que presentan al menos una de las siguientes privaciones: residir en una villa o asentamiento precario, cohabitación de más de tres personas por cuarto, no disponer en la vivienda de baño con retrete, presencia de algún niño en edad

[10] Se considera adecuada la aplicación de la técnica de regresión logística debido a que en ésta, los modelos teóricos considerados, están compuestos por una variable dependiente dicotómica y en variables independientes, pudiendo estar definidas en escala métrica, ordinal o nominal. La opción utilizada es la de presentación de un modelo definido, es decir que no fue solicitado el agregado o desagregado de variables con un criterio estadístico determinado (ODSA, 2012).

[11] Se considera pobre aquel hogar cuyos ingresos no superen el umbral del ingreso monetario necesario para adquirir en el mercado el valor de una canasta de bienes y servicios básicos (CBT). En 2010, la CBT con la misma composición que la oficial pero valuada a precios relevados en forma independiente en el mercado era de $2,262 por grupo familiar.

escolar (entre 6 y 12 años) que no asiste a la escuela, y existencia en el hogar de cuatro o más personas por miembro ocupado cuyo jefe no tenga secundaria completa.

En el marco del diseño cuantitativo, se elaboran y analizan datos estadísticos sobre condiciones demográficas, educativas, socio-ocupacionales y económicas de hogares a nivel sincrónico, a partir del procesamiento directo de datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-ODSA-UCA) de los centros urbanos más importantes del país (4° trimestre de 2010). Se cuenta para ello con una muestra de 1.230 hogares de jóvenes con hijos menores de 18 años.

**Figura I: Ficha técnica de la Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario**

| | |
|---|---|
| **DOMINIO** | Aglomerados urbanos con más de 50.000 habitantes de la República Argentina. |
| **UNIVERSO** | Hogares particulares / Población de 18 a 50 años con hijos hasta 17 años. |
| **TAMAÑO DE LA MUESTRA** | 1.230 hogares. |
| **TIPO DE ENCUESTA** | Multipropósito longitudinal. |
| **ASIGNACIÓN DE LOS CASOS** | No proporcional post-calibrado. |
| **PUNTOS DE MUESTREO** | 952 radios censales. |
| **DOMINIO DE LA MUESTRA** | Aglomerados urbanos con 50.000 habitantes o más agrupados en 3 grandes conglomerados (Gran Buenos Aires, Otras Aéreas Metropolitanas y Resto Urbano). GBA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Conurbano Zona Norte, Conurbano Zona Oeste y Conurbano Zona Sur; Otras Áreas Metropolitanas: Gran Rosario, Gran Córdoba, San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo, Gran Mendoza; y Resto Urbano: Mar del Plata, Gran Salta, Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran San Juan, Neuquén-Plottier-Cipoletti, Zárate, La Rioja, Goya, San Rafael, Comodoro Rivadavia y Ushuaia-Río Grande. |
| **PROCEDIMIENTO DE MUESTREO** | Muestreo polietápico con una primera etapa de conglomeración y una segunda de estratificación. La selección de los radios muestrales dentro de cada aglomerado y estrato será aleatoria y ponderada por la cantidad de hogares de cada radio. Las manzanas al interior de cada punto muestral y los hogares de cada manzana se seleccionaron aleatoriamente a través de un muestro sistemático, mientras que los individuos dentro de cada vivienda son seleccionados mediante un sistema de cuotas de sexo y edad. |
| **CRITERIO DE ESTRATIFICACIÓN** | Estratificación socio-económica efectuada por clasificación y ordenación de los radios censales según el promedio del nivel educativo del jefe de hogar en cada radio censal. |
| **FECHA DE REALIZACIÓN** | Cuarto trimestre de 2010. |
| **ERROR MUESTRAL** | Error muestral de +/-1,30% con una estimación de una proporción poblacional del 50% con un nivel de confianza del 95%. |

La información cuantitativa es procesada mediante el programa SPSS, el Paquete Estadístico para Ciencias Sociales, con el cual se construyen variables complejas agregadas referentes a las características familiares de los jóvenes (en sus distintas dimensiones: educativas, laborales, etc.).

Se llevan a cabo análisis bivariados y multivariados de datos, mediante las técnicas de tablas de contingencia, regresión logística, correlaciones, entre otras.

En las figuras II y III se presenta un esquema detallado de las dimensiones, variables y categorías que son objeto de análisis a lo largo del documento. En ellas se puede observar que la variable dependiente es acceso a un programa social de transferencia de ingresos de protección a la infancia; las variables de estratificación son pobreza por Línea de Ingresos y por Necesidades Básicas Insatisfechas; mientras que las variables explicativas son tipo de hogar, sexo del jefe del hogar, etapa de crianza, cantidad de hijos en el hogar, nivel educativo y calidad de inserción en el empleo del jefe del hogar.

A partir de los factores socio-económicos y socio-demográficos mencionados, y siendo nuestra unidad de análisis y de observación los hogares urbanos de jóvenes con niños, niñas y adolescentes, en el presente informe se evalúa la cobertura del actual sistema de protección a la infancia en estos hogares. Luego, se examina en un doble análisis de pobreza (LP y NBI) el acceso de estas familias tanto al sistema tradicional de protección social como a los programas de transferencias de ingresos. Finalmente, se indaga en qué medida determinados atributos de los hogares -tipo de hogar, etapa de crianza y cantidad de niños en el hogar, sexo, educación e inserción laboral del jefe- se encuentran asociadas a la probabilidad de que un hogar urbano de jóvenes con hijos, pobre por LP y NBI, acceda a los programas de transferencia de ingresos de protección a la infancia.

**Figura II: Esquema de variables de estratificación y variable dependiente del estudio**

| | VARIABLE | REFERENCIAS | CATEGORÍAS |
|---|---|---|---|
| **VARIABLES DE ESTRATIFICACIÓN** | Pobreza por Línea de Ingresos (Pobreza LP) | Se ha calculado con una canasta básica / total alternativa del cuarto trimestre 2010. Asimismo, se ha utilizado la variable de ingresos que incluye estimación para los casos de no respuesta | 1. Si<br>2. No |
| | Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (Pobreza NBI) | Hogares que presentan al menos una de las siguientes privaciones: residir en una villa o asentamiento precario, cohabitación de más de tres personas por cuarto, no disponer en la vivienda de ningún tipo de retrete, presencia de algún niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) que no asiste a la escuela, existencia en el hogar de cuatro o más personas por miembro ocupado cuyo jefe no tenga secundaria completa | 1. Si<br>2. No |
| **VARIABLE DEPENDIENTE** | Acceso a un programa social de transferencia de ingresos de protección a la infancia | El hogar recibe (o no) un plan de ayuda a la infancia (Asignación Universal por Hijo, salario familiar u otro plan nacional, provincial o municipal) | 1. Si<br>2. No |

**Figura III: Esquema de variables independientes consideradas en el estudio**

| | VARIABLE | REFERENCIAS | CATEGORÍAS |
|---|---|---|---|
| **VARIABLES EXPLICATIVAS** | Tipo de hogar | Hogar familiar nuclear completo con hijos | 1.Biparental |
| | | Hogar familiar nuclear incompleto con hijos | 2. Monoparental |
| | Sexo del jefe del hogar | Sexo del jefe del hogar | 1. Mujer<br>2. Varón |
| | Etapa de crianza | Hogar con hijos de hasta 4 años | 1. Familia con hijos pequeños |
| | | Hogar con hijos de 5 a 14 años | 2. Familia con hijo en edad escolar |
| | | Hogar con hijos mayores a 15 años | 3. Familia con hijos mayores a 15 años |
| | Cantidad de hijos en el hogar | Cantidad de hijos del núcleo familiar | 1. 1<br>2. 2-3<br>3. 4 ó más |
| | Nivel educativo del jefe del hogar | Educación del jefe del hogar | 1. Hasta primario completo<br>2. Secundario incompleto<br>3. Secundario completo y más |
| | Calidad de inserción en el empleo del jefe del hogar | Situación laboral del jefe del hogar | 1. Empleo estable<br>2. Empleo precario<br>3. Subempleo inestable<br>4. Desempleo<br>5. Inactivo |

**Nota:** Se entiende por jefe del hogar, en el caso de los hogares biparentales, quien ha alcanzado el mayor nivel educativo ó el del varón, si ambos padres tienen el mismo nivel educativo. Para el caso de los hogares monoparentales, la madre o padre a cargo del hogar.

# 2. Principales resultados

En este apartado exploraremos el nivel de cobertura y los límites tanto de los programas de transferencia de ingresos destinados a la infancia como del sistema tradicional de protección social, en los hogares en situación de pobreza de los grandes centros urbanos de la Argentina, constituidos por padre y/o madre jóvenes con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

En función de poder identificar las diferentes situaciones que presentan los hogares urbanos de jóvenes con hijos frente al sistema de protección social, en este apartado se determina cuál es nivel de hogares bajo estudio:

1. Beneficiarios directos de la Asignación Familiar por tener una remuneración mensual superior al mínimo no imponible, pero que reciben un beneficio implícito al poder realizar deducciones por hijo en el pago de impuesto a las ganancias.
2. Beneficiarios de la Asignación Familias.
3. Beneficiarios de los programas de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia.
4. Excluidos del sistema de protección.

Además, se evalúa la situación de vulnerabilidad social de los hogares en un doble análisis de la pobreza: pobreza por línea de ingresos (Pobreza LP) y pobreza según necesidades básicas insatisfechas (Pobreza NBI).

Una vez determinado el nivel de acceso al sistema de protección social por parte de los hogares de jóvenes con hijos en situación de pobreza, nos detendremos en estudiar la asistencia económica hacia los niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema contributivo de Asignaciones Familiares y de otros beneficios de la seguridad social tradicional, así como evaluar los perfiles de los hogares beneficiarios y los riesgos de exclusión de los programas no contributivos de asistencia a la infancia.

Para ello, se desarrolla un análisis estadístico de las características socio-económica y socio-demográfica de los hogares de jóvenes pobres, beneficiarios o no de al menos un programa social de transferencia de ingresos destinado a la infancia. Se toma como objeto de análisis el tipo de hogar, el sexo del jefe, la etapa de crianza y la cantidad de hijos en el hogar, el nivel educativo alcanzado y la inserción laboral del jefe del hogar.

Por último, y con el objetivo de eliminar sesgo en nuestra interpretación, el cual podría estar ocasionado por la correlación que habría con la variable independiente, se realiza un análisis de modelos multivariados de regresión logística a través del cual se investiga el grado de significancia de cada uno de las variables manteniendo constante el resto de los factores.

## 2.A. Acceso por parte de los hogares con niños, niñas y adolescentes al sistema de protección social según situación de pobreza

Distintos estudios evidencian que durante la última década, Argentina registró un período importante de recuperación y crecimiento económico que alejó al país de la crisis 2001-2002 (Gerchunoff y Llach, 2004; Rapoport, 2007; Salvia, 2011a). Dado este panorama, resulta relevante conocer en qué medida este crecimiento, la ampliación de los derechos sociales y las mejoras en las políticas públicas promovidas durante los últimos años impactaron de manera positiva en el desarrollo humano y en una más justa distribución de las capacidades de integración social para el conjunto de los hogares urbanos de padre y/o madre jóvenes con niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, se sabe que no todos los hogares han sido beneficiados de la misma manera ni la mejora en el mercado laboral y la recuperación salarial logró llegar a toda la población de igual forma (ODSA, 2010; ODSA, 2012; Salvia, 2011a; Salvia 2011b), por lo que el Estado nacional tomó el desafío de ampliar el sistema de protección social a partir de la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo, impulsada, entro otros aspectos, por el aumento de la inflación y la emergencia de una nueva recesión económica en los años 2009-2010. Aquí, se conoce que este programa de transferencia de ingresos logró sacar de la indigencia pero no de la pobreza a los hogares con hijos menores de 18 años (ODSA, 2013).

En este marco, también es importante conocer en qué nivel los hogares urbanos pobres de jóvenes con hijos, se encuentran asistidos por el sistema tradicional de protección social o por el conjunto de programas sociales como la Asignación Universal por Hijo, Programa Nacional de Pensiones No Contributivas a Madres con Siete Hijos y por Discapacidad, y otros planes dirigidos a proteger a la infancia (nacionales, provinciales y municipales).

Por lo tanto, este apartado se propone examinar, por un lado, la cobertura del actual sistema de protección a la infancia en los hogares de jóvenes con hijos y, por el otro, el acceso de estas familias al sistema tradicional de protección social o a los programas de transferencias de ingresos según nivel de pobreza (LP y NBI).

¿Todos los hogares en situación de riesgo social están protegidos por el sistema público de ayuda a la niñez?; ¿hay diferencias en el acceso a este sistema por parte de los hogares pobres por ingresos y aquellos que son pobres según necesidades básicas insatisfechas? Estos interrogantes y los planteos mencionados anteriormente guían el análisis de la presente sección.

## 2.A.1 Acceso a los programas sociales de transferencias de ingresos de protección a la infancia y errores de exclusión

Existe consenso sobre la necesidad de generar condiciones económicas, sociales y culturales favorables para el desarrollo humano y social de la infancia. Por ello la necesidad de contar con un marco de derechos y mecanismos de protección social a la niñez que restablezcan equilibrios en el marco de situaciones sociales desiguales.

De esta forma, resulta relevante analizar qué grado de cobertura alcanza el sistema de protección social tradicional y los programas de transferencias de ingresos de ayuda a la infancia, en el total de los hogares urbanos de jóvenes con hijos menores de 18 años[12]. A la vez que se identifica el nivel de hogares cuyo jefe se encuentra en relación de dependencia y que no son beneficiarios directos del salario familiar por tener una remuneración mensual superior al mínimo no imponible.

Al respecto, y como se puede apreciar en la figura 1, sabemos que al tiempo que el 4,8% recibe beneficios fiscales, el 42,8% de los hogares urbanos de jóvenes con niños, niños y adolescentes cuentan con un salario familiar. Mientras que al examinar la medida en que estos hogares acceden a al menos un programa de transferencia de ingresos, visualizamos que el 33,3% recibe este tipo de ayuda destinada a la infancia.

Por lo tanto, los datos muestran que el 80,9% de los hogares urbanos de jóvenes con hijos accede a algún sistema de protección social. Sin embargo, la población que recibe ayuda económica no es homogénea, ya que las familias que son beneficiarias de la Asignación Familiar o recibe beneficios fiscales cuentan con un sistema de protección más favorable y estable que los destinatarios de los programas no contributivos de asistencia a la infancia, cuyos beneficiarios son, de acuerdo a su población objetivo, los hogares que se encuentran en situación de exclusión social.

**Figura 1: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años según acceso al sistema de protección social. Año 2010**

| **Protección social** | |
|---|---|
| Sin protección social | 19,1% |
| Programas de protección social a la infancia | 33,3% |
| Asignación familiar | 42,8% |
| Beneficios fiscales | 4,8% |
| Total | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

[12] Al respecto, es importante mencionar que los hogares urbanos del país con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años representan el 55,7% de la población total. De ellos, 38,6% son hogares integrados por padre y/o madre jóvenes (EDSA-ODSA, 2010).

Por otro lado, encontramos que el 19,1% de los hogares urbanos con niños, niñas y adolescentes no está protegido ni por el sistema tradicional de protección social ni por al menos un programa público destinado a la niñez. Situación que pondría a estas familias en condición de desigualdad socio-económica con respecto a los beneficiarios del sistema de seguridad social, que garantizan un piso mínimo de ingreso a los hogares con el cual poder satisfacer las necesidades básicas.

Ante esta situación, cabe preguntarse: los hogares que están excluidos del sistema de protección social, ¿en qué medida los programas de ayuda económica logran efectivamente asistir a los hogares en condiciones de pobreza por LP o NBI?; ¿qué grado de incidencia tiene la pobreza en la distribución de los programas público de ayuda a la infancia? Estos interrogantes son respondidos en el siguiente apartado.

Sin embargo, más allá de que los hogares que no reciben una ayuda pública se encuentren o no en situación de vulnerabilidad social, debemos mencionar que el actual sistema de protección a la infancia presenta errores de exclusión ya que no llega a todos los hogares con padre y/o madres jóvenes, cuyos hijos tienen menos de 18 años, composición que sitúa a estos hogares en mayor situación de indefensión social que los núcleos familiares de mayor edad (Kaztman y Filgueira, 2001).

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, deben ser garantizados a todos y cada uno de ellos sin distinción y de forma independiente de cualquier condición personal o familiar. La adopción de un enfoque de derechos implica sustentar el análisis y las propuestas en el reconocimiento de la igualdad de derechos y en el acceso a los recursos y servicios necesarios para el bienestar y la inclusión de todos los niños, niñas y adolescentes, y no exclusivamente de aquellos que se encuentran en situación de pobreza, lo que suele conducir a acciones de corte asistencialista, focalizada y clientelar. Esta perspectiva ofrece la oportunidad de considerar los desafíos en términos de brechas de cumplimiento de derechos y plantear políticas públicas que se dirijan al pleno goce de éstos (CEPAL y UNICEF, 2010).

### 2.A.2 La pobreza en los hogares de jóvenes con hijos menores de 18 años y el sistema de protección social

Presentada la situación general de exclusión y acceso al sistema de protección social, y tras el proceso de recuperación económica y de transformaciones en el mercado laboral, el rol activo del Estado en los últimos años y la reconstitución del tejido social dañado en la crisis 2001-2002 (ODSA, 2012), resulta relevante examinar si dicha recuperación ha sido suficiente para garantizar un más equitativo e integrado sistema de protección social en los hogares urbanos pobres con niños, niñas y adolescentes, y cuyos padres son jóvenes.

Para ello estudiaremos el grado de cobertura de protección pública de ayuda a la infancia a partir de las distintas categorías que surgen de comparar el método indirecto de "línea de pobreza por ingresos" (LP) con el método directo de indicadores sociales llamado "necesidades básicas insatisfechas" (NBI).

Mientras que el método LP mide la capacidad de consumo potencial, mensurando los ingresos monetarios de los hogares y comparándolos con el costo de una canasta básica total, el método NBI mide la pobreza indagando si los hogares cuentan con una serie de recursos para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas (ODSA, 2012). De esta manera, analizamos aspectos vinculados a la situación económica de los hogares -como el ingreso-, así como a atributos demográficos, educativos, ocupacionales y características de la vivienda, que posibilita encarar la medición de la pobreza desde las dos estrategias: LP y NBI.

En la figura 2 se presenta una tipología de la pobreza según los métodos de medición por LP y NBI. De la misma se desprende que el 41% de los hogares se encuentra en situación de pobreza por NBI, mientras que asciende dos puntos porcentuales si se utiliza la medida de pobreza por ingresos. El 26,1% de los hogares de jóvenes con hijos sufre de pobreza por NBI o LP, mientras que el 17% de los hogares es solo pobre por LP y el 14,9% solo por NBI. Ahora bien, los hogares que no son pobres ni por NBI ni por LP representan el 42%.

**Figura 2: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años según situación de pobreza NBI y LP. Año 2010.**

| | | **Pobreza estructural** | | **Total** |
|---|---|---|---|---|
| | | Pobre NBI | No pobre NBI | |
| **Pobreza por ingresos** | Pobre LP | 26,1% | 17,0% | 43,0% |
| | No pobre LP | 14,9% | 42,0% | 57,0% |
| **Total** | | 41,0% | 59,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

De lo expuesto se obtiene que si bien la mayoría de los hogares urbanos integrados por padre y/o madre jóvenes con hijos menores de 18 años no son pobres ni por NBI ni por LP, es alta la tasa de hogares que sí lo son, en especial aquellos hogares que sufren pobreza por NBI o LP.

Ahora bien, ya conociendo la situación de indefensión social en la que se encuentran muchos hogares urbanos de jóvenes con niños, niñas y adolescentes, examinemos el alcance del sistema de protección social de acuerdo a la situación socio-económica y socio-demográfica de estas familias.

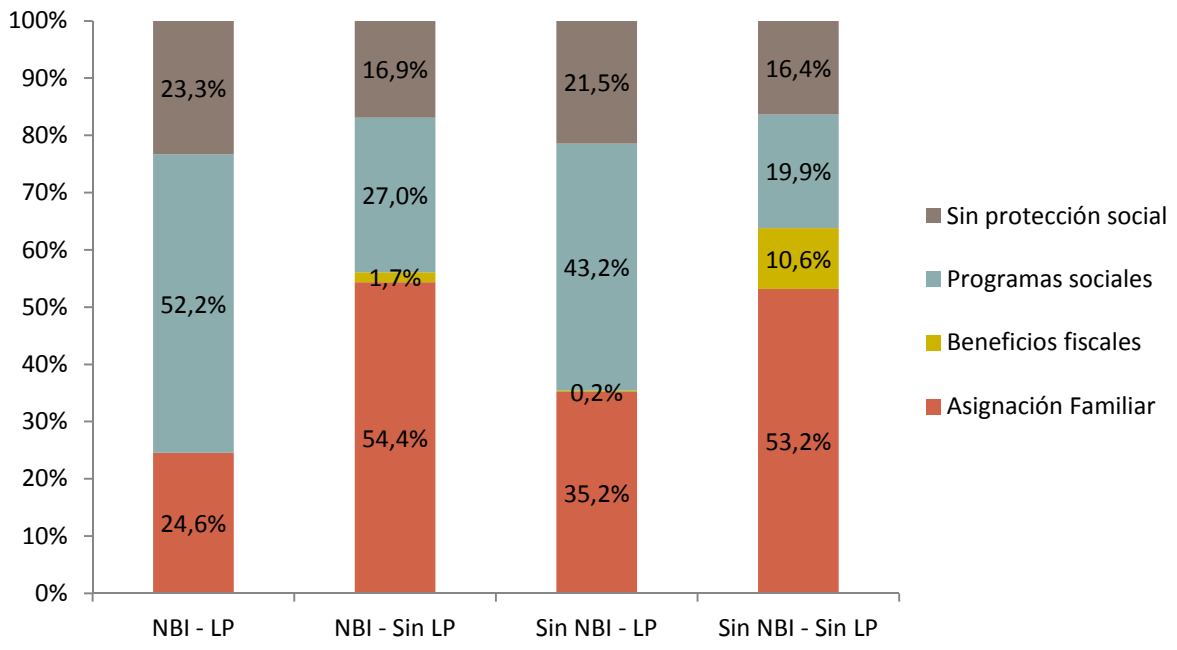
Siguiendo la figura 3, en líneas generales encontramos que mientras los hogares no pobres son los que perciben en mayor proporción beneficios fiscales o la Asignación Familiar, lo cual refleja la participación de estos hogares en el mercado laboral formal, los hogares pobres, más allá del nivel de pobreza en la que se encuentren, son los que más acceden a los programas sociales de ayuda a

la niñez como la Asignación Universal por Hijo, Pensiones No Contributivas a Madres con Siete Hijos o por Discapacidad, y otros planes específicos destinados a la infancia.

Sin embargo, es importante mencionar que los hogares que presentan privaciones estructurales como residir en una villa o asentamiento precario, presencia de algún niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) que no asiste a la escuela, pero que no son pobres por ingresos, tienen mayor acceso al salario familiar o a los beneficios fiscales en comparación a los hogares que solo son pobres por LP o a aquellos que tienen los dos tipos de pobreza.

Esta situación plantea una desigualdad entre los hogares que perciben una u otra ayuda económica pública, ya que las familias que reciben beneficios fiscales o la Asignación Familiar, cuentan con un sistema de protección más favorable y estable que aquellos que reciben al menos un programa de transferencia de ingresos, cuyos beneficiarios son los hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. En este sentido, si bien el mercado laboral, en un contexto de crecimiento económico demostró ser insuficiente para erradicar la pobreza, refleja la capacidad de protección social que brinda a los hogares insertos en el mercado laboral formal.

**Figura 3. Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por protección social según situación de pobreza NBI y LP. Año 2010.**




Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Ingresando a un análisis más detallado de la distribución de los programas de transferencia de ingresos de protección a la niñez según el nivel de pobreza de las familias de jóvenes con hijos, continuando con el estudio de la figura 3, hallamos que los que más acceden a estos programas son aquellos hogares que no solo son pobres por ingresos sino que también tienen privaciones

estructurales (52,2%). Si comparamos a los hogares que padecen un tipo de pobreza, los que más acceden son los hogares pobres por ingresos (43,2% contra el 27% de pobres por NBI).

Paralelamente observamos que los hogares que mayor acceso tienen a los programas de transferencia de ingresos son los más excluidos del sistema de protección social en general (23,3% en el caso de los hogares pobres por NBI-LP y 21,6% aquellos que solo son pobres por LP), lo cual amplia la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran, quedando los niños, niñas y adolescentes de estos hogares sin oportunidades reales de integración y/o participación activa en la vida social. A la vez que se refleja una situación de desigualdad en el tratamiento de una responsabilidad social por parte del Estado.

A partir de los datos presentados, podemos decir que si bien los programas de transferencia de ingresos de protección a la infancia se destinan principalmente a los hogares urbanos que son pobres tanto por LP como por NBI, lo cual los ubica en situación de extrema pobreza, la cobertura de esta asistencia no alcanza a todos los hogares que necesitan de una ayuda económica, siendo asimétrica su distribución en los hogares pobres. No solo es desigual el acceso por parte de la población en situación de pobreza en general, sino también dentro del mismo grupo de hogares pobres por LP y aquellos por NBI, y entre estos dos grupos.

Por lo tanto, a partir de considerar a la pobreza -sea por ingresos o por NBI- como un estado social de indefensión, lo cual otorga el derecho a la asistencia pública, se hace evidente el sesgo de exclusión que presenta el actual sistema de protección a la infancia. De esta forma, niños, niñas y adolescentes que serían sujetos de derecho de los programas sociales de transferencia de ingresos quedan exentos de este beneficio social.

Lo planteado pone en riesgo el desarrollo de formación y crecimiento de los niños, niñas y adolescentes de las familias no beneficiarias de los programas de transferencia de ingresos, afectándose así el proceso de inclusión y de socialización de las actuales y nuevas generaciones que habrán de constituir la sociedad argentina en el futuro. Por lo que la generación de errores de exclusión que se visualiza en los límites de la asignación de los programas sociales, representa un grave retroceso en materia de los derechos humanos (FAO, 2011), a la vez que refleja la reproducción social desigual existente en la Argentina.

Esta situación de exclusión se plantea a la vez que casi el 20% de los hogares que no son pobres ni por LP ni por NBI reciben al menos un programa económico de ayuda a la infancia. Sin embargo, aquí no se podría considerar que exista error de inclusión, esto es, que los programas se destinen a hogares no pobres, si, desde una perspectiva de derechos humanos, sostenemos que todo niño debe nacer con el derecho de recibir una ayuda social para asegurar un piso mínimo de ingreso con el que satisfacer necesidades económicas básicas.

## 2.B Evaluación de perfiles de hogares beneficiarios y riesgos de exclusión de los programas no contributivos de asistencia a la infancia

A lo largo del apartado 2.A de este documento se ha mostrado que en los centros urbanos del país el acceso a la ayuda pública por parte de los hogares urbanos de jóvenes con hijos menores de 18 años dista de ser homogéneo y equitativo. A la vez que las desigualdades sociales resultan ser regresiva para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza.

La pregunta que orienta esta sección es en qué medida una serie de características de los hogares se encuentran asociadas a la mayor/menor probabilidad de que en 2010 un hogar urbano en situación de pobreza acceda a los programas de transferencia de ingresos de protección a la infancia[13].

En este sentido, interesa indagar si conociendo ciertos atributos de los hogares -tipo de hogar, etapa de crianza y cantidad de niños en el hogar, sexo, educación e inserción laboral del jefe- es posible conocer la incidencia de estos factores al acceso del sistema de protección social. El peso que tienen estas variables resultaría fundamental para explicar la distribución y los riesgos de exclusión de los programas no contributivos de ayuda a la niñez.

### 2.B.1 La vulnerabilidad de los hogares monoparentales

El cambio en la estructura familiar es una de las transformaciones sociales a las que asistimos en la historia reciente. A la tradicional composición de los hogares con dos padres, hoy encontramos, por ejemplo, hogares monoparentales, producto de la creciente tendencia a las separaciones, divorcios, entre otras cuestiones (Wainerman, 2008).

En este contexto, se clasifica al hogar en biparental y monoparental, lo cual permite evaluar si este factor incide en el acceso a los programas de transferencia de ingresos por parte de los hogares pobres de jóvenes con hijos, conociendo las desventajas que presentan los núcleos familiares monoparentales en comparación a los biparentales.

Se acepta que los hogares monoparentales con hijos, más allá del sexo del jefe del hogar, tienen muchas más dificultades para cumplir con las cargas de trabajo doméstico-reproductivo, con sus empleos o autoempleos, y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes. De esta forma, la resolución del conflicto entre las responsabilidades derivadas de la familia y del trabajo varía enormemente por nivel socioeconómico de pertenencia y según el género (Pautassi, 2009b). Por lo tanto, el problema de la articulación de responsabilidades familiares y laborales de estos

[13] Debemos señalar que a partir de esta sección focalizaremos nuestro análisis en estudiar sólo la distribución de los programas de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia en los hogares urbanos en situación de pobreza.

hogares se vería agravado en contextos donde los hogares se constituyen por núcleos familiares jóvenes y se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social.

Analizando las figuras 4 y 5, podemos decir que dentro de los núcleos familiares de jóvenes con hijos de bajos recursos, hay mucho más hogares biparentales que monoparentales, principalmente en aquellos casos que viven en condiciones estructuralmente desfavorables.

Por otro lado observamos que, más allá del indicador de pobreza con el que se mida, los hogares monoparentales acceden en mayor proporción a los programas de protección social a la infancia que aquellos constituidos por padre y madre.

A su vez, los datos muestran que mientras los hogares monoparentales con extrema pobreza tienen un déficit de cobertura del 14,8%, en el caso de los hogares pobres por ingreso el déficit asciende al 25,5%. Por lo tanto, son los núcleos familiares monoparentales que se encuentran en condiciones de pobreza estructural quienes más acceso tienen a la ayuda pública destinada a la infancia. Por el contrario, cuando analizamos los hogares biparentales, hallamos que el déficit de cobertura se acentúa en aquellos hogares con necesidades básicas insatisfechas (85,2% contra el 74,5% de los hogares pobres por ingresos).

**Figura 4: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según tipo de hogar y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Tipo de hogar | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | Hogar biparental | Hogar monoparental | |
| Pobre por LP | No perciben | 74,5% | 25,5% | 100,0% |
| | Perciben | 62,4% | 37,6% | 100,0% |
| | Total | 67,9% | 32,1% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 5: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según tipo de hogar y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Tipo de hogar | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | Biparental | Monoparental | |
| Pobre por NBI | No perciben | 85,2% | 14,8% | 100,0% |
| | Perciben | 71,8% | 28,2% | 100,0% |
| | Total | 78,7% | 21,3% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Al estudiar la probabilidad de ingreso al sistema de protección social no contributivo, hallamos que los que más chances tienen de obtener el beneficio son los hogares monoparentales, más allá del tipo de pobreza del hogar. En cuanto al acceso de los hogares biparentales según el nivel de pobreza, encontramos una asimetría en las posibilidades de obtener un plan de ayuda a la infancia a favor de los hogares cuyos ingresos están por debajo de la canasta básica de bienes.

Cabe resaltar la importancia de que sean los hogares monoparentales, especialmente aquellos que viven en las peores condiciones, los que más acceden y mayor probabilidad tengan de ser beneficiarios de los programas de ayuda a la infancia, ya que estos núcleos familiares sufren mayores riesgos y dificultades sociales que los hogares biparentales.

**Figura 6: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según tipo de hogar y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Tipo de hogar | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | Biparental | Monoparental | |
| Pobre por LP | No perciben | 49,7% | 37,4% | 44,3% |
| | Perciben | 50,3% | 62,6% | 55,7% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 7: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según tipo de hogar y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Tipo de hogar | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | Biparental | Monoparental | |
| Pobre por NBI | No perciben | 56,1% | 35,7% | 49,6% |
| | Perciben | 43,9% | 64,3% | 50,4% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Como se dijo, en un hogar monoparental no extenso, que es el caso de este estudio, se superponen responsabilidades de trabajo y familiares, donde el jefe del hogar es el único encargado de encontrar las herramientas para realizar ambas tareas. "Entonces, el problema de la articulación de responsabilidades familiares y laborales para los progenitores, y la problemática del cuidado infantil en contextos de alta pobreza presenta un estado de gravedad severa" (Pautassi, 2009b: 3).

A su vez, siguiendo a Laura Pautassi y Carla Zibecchi, "(…) el conflicto familia y trabajo se produce en tanto existe una clara concentración temporal del trabajo entre lo que se denomina la edad más productiva de varones y mujeres en el mercado laboral (25 y 45 años) que coincide precisamente con las mayores responsabilidades familiares que surgen a partir de la formación de las familias, el cuidado de hijos pequeños (…)" (2010: 15).

Más allá de la situación planteada, no debemos olvidar que hay una alta tasa de hogares biparentales que se encuentran en situación de pobreza y que no está recibiendo ningún programa de transferencia de ingresos que garantice al hogar un piso mínimo de ingresos. A la vez que los hogares monoparentales no están cubiertos en su totalidad por estos programas de protección, quedando de esta forma excluidos de la ayuda y en un estado de mayor indefensión social.

Por lo tanto, podemos advertir los límites que presentan los distintos programas de ayuda a la infancia como la Asignación Universal por Hijo, las Pensiones No Contributivas a Madres con Siete Hijos y por Discapacidad, y otros planes destinados a los menores de 18 años, lo cual consolida la segmentación social y acentúa las desigualdades sociales presentes en la niñez.

## 2.B.2 Madres jefas de hogar como titulares de la ayuda pública social

Las políticas públicas pueden favorecer u obstaculizar distintas conductas de las personas, como la participación de la mujer en el mercado laboral o bien su permanencia en el hogar, a la vez que pueden alterar la combinación entre el trabajo productivo y el trabajo de cuidado.

Al respecto Valdés considera que el Estado produce y reproduce cierto tipo de familia, por ejemplo "cuando actúa como si en todas las familias los padres fueran los proveedores principales, desconociendo el elevado porcentaje en que no es así; cuando desconoce las relaciones de poder que se establecen al interior de la familia; cuando diseña políticas y programas sobre la base de una disponibilidad total de tiempo de las mujeres, suponiendo que no tienen compromisos en el mercado laboral y pueden realizar trámites durante horas y días laborales" (Valdés, 2008: 101). Esta situación la podríamos ver a través de titularidad del programa de acuerdo al sexo del jefe del hogar.

Dentro de nuestra población de estudio se aprecia que, en los dos tipos de pobreza, hay más mujeres que varones jefes de hogar. Precisamente, son ellas quienes más acceden al beneficio social de ayuda a la infancia y quienes más chances tienen de hacerlo. Esta situación es particularmente relevante porque "los hogares pobres con jefatura femenina y con niños dependientes aparecen como especialmente vulnerables a la pobreza y con mayores obstáculos para superarla, dada la discriminación hacia las mujeres presentes en el mercado laboral, entre otros factores" (CEPAL y UNICEF, 2010: 21).

A su vez, los datos que muestran la mayoría de mujeres jefas de hogar dentro de familias urbanas integradas por padre y/o madre jóvenes, marcarían la incidencia de los cambios ocurridos en las últimas décadas en estas nuevas generaciones de padres. Habría modificaciones en las relaciones intra-familiares, con un debilitamiento de la autoridad masculina y una mayor participación de las mujeres en las economías domésticas. Al respecto, González de la Rocha menciona que las madres "prescindan de los maridos para convertirse de hecho y derecho en mujeres jefa de hogar constituye una fuerte amenaza al modelo que ve a las mujeres como cuidadoras del hogar y de los hijos, realizando labores reproductivas, mientras los maridos juegan el papel de proveedor" (1997: 7).

**Figura 8: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según sexo del jefe del hogar y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Sexo del jefe de hogar | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | Varón | Mujer | |
| Pobre por LP | No perciben | 42,5% | 57,5% | 100,0% |
| | Perciben | 39,8% | 60,2% | 100,0% |
| | Total | 41,0% | 59,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 9: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según sexo del jefe del hogar y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Sexo del jefe de hogar | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | Varón | Mujer | |
| Pobre por NBI | No perciben | 45,9% | 54,1% | 100,0% |
| | Perciben | 40,8% | 59,2% | 100,0% |
| | Total | 43,4% | 56,6% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 10: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según sexo del jefe del hogar y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Sexo del jefe de hogar | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | Varón | Mujer | |
| Pobre por LP | No perciben | 46,9% | 44,1% | 44,3% |
| | Perciben | 53,1% | 55,9% | 55,7% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 11: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según sexo del jefe del hogar y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Sexo del jefe de hogar | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | Varón | Mujer | |
| Pobre por NBI | No perciben | 54,8% | 49,6% | 49,6% |
| | Perciben | 45,2% | 50,4% | 50,4% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

El escenario donde la mujer es la responsable directa del beneficio dentro del grupo familiar, en el ámbito académico genera posturas a favor y en contra. Los primeros ven a la mujer con mayor independencia respecto de los varones y, en este sentido, consideran que ser las encargadas de administrar los programas sociales las empodera en su rol (Lo Voulo, 2009; Gasparini y Cruces, 2010). Mientras que quienes mantienen la segunda postura, sostienen que la entrega de las transferencias hacia las mujeres implica una sobre carga de su trabajo informal, feminizando las responsabilidades de cuidado al interior del hogar y reafirmando presunciones históricas sobre el

rol de la mujer en el hogar y la sociedad (Pautassi y Zibecchi, 2010; González de la Rocha, 1997; Valdés, 2008).

En este sentido, Lo Voulo recomienda no separar el receptor de la ayuda económica de quien es el responsable de cumplir con las condicionalidades de los programas sociales. "Es mejor que sea la madre quien administra el beneficio que debería estar en cabeza de los menores de edad" (2009: 16).

Por su parte, Pautassi considera que en los programas de transferencia de ingresos "se cristaliza la forma bajo la cual el Estado participa activamente en la (re) estructuración de relaciones asimétricas entre varones y mujeres, lo cual tiene consecuencias en la forma bajo la cual se satisfacen necesidades sociales esenciales para la reproducción del sistema social, como son las del cuidado infantil. Nuevamente, más allá del lenguaje modernizante que impregna a estos programas -vinculados con "la ciudadanía", la "participación"- la mujer aparece circunscripta a roles tradicionales y, en tanto "madre", su función principal consiste en garantizar el bienestar y desarrollo de los hijos" (2009b: 5).

Más allá de los debates sobre el rol de la mujer en el hogar, los nuevos arreglos familiares (hogares monoparentales, con jefatura femenina y/o con dos proveedores), donde la perspectiva de género no es ajena, ha obligado a repensar los modelos tradicionales de intervención y evaluar las políticas públicas bajo estos nuevos parámetros.

A pesar de esta situación, debemos remarcar que un importante sector de los hogares con jefatura femenina y masculina, que viven en situación de marginalidad social, no está protegido por ningún esquema de ayuda a la infancia, lo que supone la exposición al riesgo socio-económico en la que se encuentran estas familias. Por lo tanto, podemos decir que se mantiene y acentúa el tratamiento desigual a niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y con desprotección social.

## 2.B.3 Riesgos de exclusión de los hogares en formación y con hijos pequeños

La categoría general de "infancia" supone cierta heterogeneidad, especificando las diferentes etapas del ciclo vital de los menores de 18 años y la forma en que dichas etapas lo colocan ante diferentes oportunidades y riesgos que se eslabonan en el tiempo, siendo los más vulnerables y dependientes de los recursos familiares aquellos de menor edad.

Al respecto, cabe señalar que para que los niños, niñas y adolescentes puedan desarrollarse plenamente en sus capacidades físicas, mentales y emocionales, es crucial el abastecimiento de recursos en los primeros años de vida. Los chicos menores de 12 años, y especialmente los más

pequeños, están en plena formación psicomotora y de despliegue de sus habilidades básicas, por lo que la insuficiencia de ingresos tiene enormes consecuencias en ellos (CEPAL y UNICEF, 2010), que repercuten negativamente en el resto de su vida y se transmiten a las generaciones siguientes (Kaztman, 2011).

En este sentido, si bien todas las etapas de la niñez y la adolescencia necesitan de atención, la inversión en la primera infancia trae consigo mejores resultados que los que se podrían conseguir en etapas posteriores, ya que en esa etapa serán mayores los logros educacionales, el estado de la salud y la inserción futura en el mercado laboral (CEPAL y UNICEF, 2010: 134).

Al estudiar la etapa de crianza de los hijos en los hogares pobres de padres jóvenes, hallamos que la mayor población está representada por aquellos con hijos en edad escolar (5 a 14 años), seguido por las familias con hijos mayores de 15 años (15 a 17 años) y, por último, las familias con hijos en etapa inicial (0 a 4 años).

En este contexto, de acuerdo a la etapa de crianza de los hijos, se puede observar una desigualdad en el acceso a al menos un programa social en desmedro de los hogares con chicos pequeños, particularmente aquellos que tienen desventajas estructurales. Por lo tanto, los hogares con hijos entre 15 y 17 años son quienes mayor cobertura presentan, indistintamente del tipo de pobreza, aunque hay menor déficit en las familias que viven bajo condiciones de extrema pobreza.

**Figura 12: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según etapa de crianza y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Etapa de crianza | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Familias en etapa inicial | Familias con hijo en edad escolar | Familias con hijos mayores a 15 años | |
| Pobre por LP | No perciben | 21,2% | 57,7% | 21,2% | 100,0% |
| | Perciben | 18,9% | 52,5% | 28,6% | 100,0% |
| | Total | 19,9% | 54,8% | 25,4% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 13: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según etapa de crianza y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Etapa de crianza | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Familias en etapa inicial | Familias con hijo en edad escolar | Familias con hijos mayores a 15 años | |
| Pobre por NBI | No perciben | 26,80% | 55,90% | 17,40% | 100,00% |
| | Perciben | 18,50% | 47,10% | 34,40% | 100,00% |
| | Total | 22,60% | 51,50% | 25,90% | 100,00% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

En cuanto a la probabilidad de acceso a los programas de transferencia de ingresos, los datos muestran que las familias con hijos mayores a 15 años no solo son quienes más acceden, sino también quienes mayor chance tienen de hacerlo. Por otro lado, de las familias con hijos pequeños, aquellos que se encuentran bajo la línea de pobreza por ingresos son quienes presentan más probabilidad de recibir el beneficio.

**Figura 14: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según etapa de crianza y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Etapa de crianza | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Familias en etapa inicial | Familias con hijo en edad escolar | Familias con hijos mayores a 15 años | |
| Pobre por LP | No perciben | 48,4% | 46,1% | 35,7% | 44,3% |
| | Perciben | 51,6% | 53,9% | 64,3% | 55,7% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 15: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según etapa de crianza y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Etapa de crianza | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Familias en etapa inicial | Familias con hijo en edad escolar | Familias con hijos mayores a 15 años | |
| Pobre por NBI | No perciben | 59,00% | 54,10% | 33,40% | 49,6% |
| | Perciben | 41,00% | 45,90% | 66,60% | 50,4% |
| | Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Si bien los programas de transferencia de ingresos llegan en mayor proporción a hogares con adolescentes, no logran proteger económicamente a la totalidad de esta población, quedando excluidos de la ayuda pública hogares que tienen el mismo perfil que aquellos que son beneficiarios.

Por otro lado, se ha mencionado la importancia que los programas de ayuda a la infancia lleguen a los hogares con hijos pequeños. Sin embargo, los datos muestran que estos programas llegan en menor cuantía a estas familias, lo que generaría mayor indefensión y desigualdad social; siendo los hogares que más necesitan la ayuda los que menos acceso tienen.

Por lo tanto, ante la limitación de cobertura que presenta el sistema de protección social no contributivo a los hogares con menores de 18 años, se advierten profundas desigualdades sociales en los procesos de crianza y socialización de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, quedando de esta forma afectado los derechos a la niñez y el principio de igualdad.

## 2.B.4 Mayor protección social a favor de las familias numerosas

Académicos y diseñadores de políticas públicas coinciden en señalar que la probabilidad de ser pobre aumentaría con el tamaño del hogar, sobre todo cuando en éste prevalecen los miembros que dependen de ingresos y del cuidado proporcionado por otras personas (CEPAL y UNICEF, 2010). A su vez, en términos proporcionales, los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años son significativamente más afectados por la pobreza y, en especial, por la indigencia.

Esta situación evidencia la importancia de evaluar qué alcance tienen los programas de protección social en los hogares de jóvenes con niños, niñas y adolescentes que se encuentran en estado de indefensión social, según la cantidad de hijos. A la vez, resulta relevante estudiar si la cantidad de miembros menores de 18 años incide en el acceso o no a este sistema de protección de derechos humanos.

Al respecto, podemos observar que en los hogares de bajos recursos priman más las familias conformadas por muchos hijos. En este sentido, hay más hogares con 2 ó 3 hijos, al cual le siguen los hogares integrados por 4 ó más hijos, y en último lugar se ubican las familias con un solo hijo.

**Figura 16: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según cantidad de hijos y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Cantidad de hijos en el hogar | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2-3 | 4 ó más | |
| Pobre por LP | No perciben | 28,8% | 56,6% | 14,7% | 100,0% |
| | Perciben | 12,5% | 54,1% | 33,4% | 100,0% |
| | Total | 19,9% | 55,3% | 24,9% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 17: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según cantidad de hijos y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Cantidad de hijos en el hogar | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2-3 | 4 ó más | |
| Pobre por NBI | No perciben | 17,2% | 67,6% | 15,1% | 100,0% |
| | Perciben | 10,2% | 60,7% | 29,1% | 100,0% |
| | Total | 13,9% | 64,3% | 21,9% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Ante este escenario, al estudiar la cobertura de los programas de transferencia de ingresos según la cantidad de hijos, hallamos asimetrías en la distribución de las mismas. Los núcleos familiares con un hijo son los que presentan mayor déficit de cobertura, en particular los hogares bajo línea de pobreza. En cuanto a los hogares con 2 ó 3 hijos, podríamos decir que existe, en aquellos que son pobres por ingresos, la misma proporción de quienes acceden y no a estos programas;

mientras que en los hogares con pobreza estructural encontramos déficit de cobertura. Por el contrario, las familias con 4 ó más hijos, sobre todo los hogares bajo línea de pobreza, son quienes más acceden a los programas de protección a la infancia.

**Figura 18: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según cantidad de hijos y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Cantidad de hijos en el hogar | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2-3 | 4 ó más | |
| Pobre por LP | No perciben | 65,9% | 44,8% | 24,9% | 44,3% |
| | Perciben | 34,1% | 55,2% | 75,1% | 55,7% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 19: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según cantidad de hijos y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Cantidad de hijos en el hogar | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2-3 | 4 ó más | |
| Pobre por NBI | No perciben | 65,0% | 52,2% | 32,5% | 49,6% |
| | Perciben | 35,0% | 47,8% | 67,5% | 50,4% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

En cuanto a la probabilidad de acceder a los programas sociales de transferencia de ingresos hallamos que a mayor cantidad de hijos, mayor es la chance de obtener el beneficio, esto indistintamente del método que utilicemos para medir la pobreza.

Por lo tanto, que en la transferencia de ingresos se priorice a los hogares con mayor cantidad de niños en el hogar resulta importante ya que la presencia de muchos miembros afecta, por ejemplo, las estrategias alimentarias, las que frecuentemente pueden redundar en malnutrición insuficiente, y suele fomentar el abandono escolar y el trabajo infantil, dada la necesidad de conseguir ingresos para el hogar (CEPAL y UNICEF, 2010).

En términos generales, se advierte que el factor estructural “cantidad de hijos en el hogar”, presenta un fuerte elemento determinante en las formas en cómo se distribuyen y en la probabilidad de acceso o no a los programas de ayuda a la infancia.

Si bien el acceso es a favor de los hogares con 2 o más niños, niñas y adolescentes, hay familias que presentan iguales características y necesidades que los beneficiarios de los programas, pero que por alguna razón no reciben protección económica por parte del Estado, quedando en situación de mayor vulnerabilidad social en comparación a la población que cuentan con el mismo perfil socio-demográfico y socio-económico.

## 2.B.5 Protección social en función de los recursos educativos del jefe de hogar

Ciertas características de los jefes de hogar resultan relevantes para conocer el acceso o no de las familias a los programas públicos destinados a la infancia. Por ello, analizamos la distribución de estos programas según el nivel de estudio alcanzado por el jefe de hogar.

Siguiendo el máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de una familia de bajos recursos, encontramos que hay una alta tasa de jefes jóvenes que no han logrado cursar o finalizar el nivel secundario (64,1% en los hogares bajo línea de pobreza y 66,3% en los hogares con NBI), mientras que alrededor del 35% ha podido terminar este ciclo o ha alcanzado un nivel superior.

Este escenario reflejaría el alto nivel de indefensión que tienen los hogares de jóvenes con hijos, ya que no solo ven vulnerados sus más básicos derechos sino que también el jefe de hogar al no terminar sus estudios secundarios presenta desventajas en el mercado laboral, donde generalmente se desenvuelven en empleos de baja calidad y, por ello, sin acceso al sistema de seguridad social formal.

En este marco, encontramos diferencias de cobertura de los programas de transferencia de ingresos dependiendo del nivel educativo del responsable de hogar, donde el tipo de pobreza también tiene incidencia. En este sentido, en el caso de los hogares bajo línea de pobreza, las familias cuyo jefe de hogar alcanzó hasta primario completo son quienes tienen mayor acceso; mientras que en los hogares con extrema pobreza, la mayor cobertura la tienen las familias donde el jefe no ha completado sus estudios secundarios.

En líneas generales, podríamos decir que se prioriza el acceso a los hogares cuyo jefe no ha logrado cursar o finalizar los estudios secundarios. En este sentido, hallamos un déficit de cobertura en las familias donde el jefe de hogar ha completado este nivel o ha alcanzado uno superior.

**Figura 20: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según educación máxima y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Nivel educativo | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Hasta primario completo | Secundario incompleto | Secundario completo y más | |
| Pobre por LP | No perciben | 25,0% | 37,8% | 37,2% | 100,0% |
| | Perciben | 29,3% | 36,0% | 34,7% | 100,0% |
| | Total | 27,3% | 36,8% | 35,9% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 21: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según educación máxima y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Nivel educativo | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Hasta primario completo | Secundario incompleto | Secundario completo y más | |
| Pobre por NBI | No perciben | 26,1% | 37,7% | 36,2% | 100,0% |
| | Perciben | 25,6% | 43,1% | 31,3% | 100,0% |
| | Total | 25,9% | 40,4% | 33,7% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

En la misma línea de lo que venimos señalando, los datos reflejan que la probabilidad de acceder a un programa de transferencia de ingresos de protección a la infancia aumenta cuando el jefe de hogar no ha logrado iniciar o finalizar el nivel secundario. Por otro lado, tienen más chances de acceder los hogares cuyo jefe solo ha terminado el nivel primario, en el caso de los hogares pobres por ingresos, y las familias con jefe de hogar con secundario incompleto, en el caso de los hogares con pobreza estructural.

**Figura 22: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según educación máxima y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Nivel educativo | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Hasta primario completo | Secundario incompleto | Secundario completo y más | |
| Pobre por LP | No perciben | 41,5% | 44,7% | 45,9% | 44,3% |
| | Perciben | 58,5% | 55,3% | 54,1% | 55,7% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 23: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según educación máxima y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Nivel educativo | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Hasta primario completo | Secundario incompleto | Secundario completo y más | |
| Pobre por NBI | No perciben | 50,0% | 46,3% | 53,3% | 49,6% |
| | Perciben | 50,0% | 53,7% | 46,7% | 50,4% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

La probabilidad de que un niño sea pobre aumenta de forma significativa si el jefe o la jefa de hogar se insertan en el sector informal de la economía, donde el acceso al sistema de protección social es nulo, aún cuando son los que más lo necesitan. Por lo tanto, que en un hogar donde su responsable no haya finalizado sus estudios reciba una ayuda social destinada a la infancia es relevante, porque al no terminar el joven el colegio o al atrasarse en sus estudios secundarios, crea como una cadena de futura generaciones de los más vulnerables donde no hay desarrollo,

porque por no tener un título solo tiene probabilidad de conseguir trabajos en negro o de la peor categoría laboral.

Sin embargo, no debemos dejar de mencionar que un importante sector de la población que vive en situación de marginalidad social, y aunque tiene las mismas características que aquellos hogares que más acceden a la ayuda social, aún no está protegida por ningún programa social, asistencia que si bien no garantiza que estos hogares dejen de ser pobres o indigentes, brinda un ingreso mínimo de ingresos que sirve para cubrir las necesidades más básicas.

## 2.B.6 Transferencia de ingresos a los sectores excluidos del sistema laboral formal, desocupados e inactivos

Luego de la crisis 2001-2002 de la Argentina, la generación de empleo formal y una recuperación salarial importante permitió que muchos hogares salgan de la condición de pobreza en la que se encontraban previamente. Sin embargo, ante la reactivación de la economía no todos los hogares han sido beneficiados de la misma manera, ni la mejora de estas condiciones ha alcanzado a los sectores de la economía informal, cuyos trabajadores carecen de todo tipo de protección legal y seguridad social, poseen empleos inestables y suelen ser la primera población en ser despedidos en períodos de baja demanda. Por ello, este estrato social se coloca en condiciones de extrema exclusión social.

En este marco, se sabe que una parte importante de la población sólo tiene acceso a trabajos precarios no registrados, planes de asistencia laboral o están afectados por la desocupación. Esta situación no hace más que agravar la desigualdad que de por sí impone un sistema económico que margina cada vez más a quienes necesitan para sobrevivir de la economía informal de subsistencia.

Por ello resulta relevante evaluar la distribución de los programas sociales de ayuda a la infancia según la calidad de inserción en el mercado laboral por parte del jefe de hogar, particularmente de aquellos hogares cuyos hijos no tienen derecho a las prestaciones ni a los beneficios económicos asociados a la seguridad contributiva.

Los datos reflejan que los hogares pobres con padre y/o madre jóvenes con hijos menores de 18 años, de acuerdo a la condición laboral del responsable de la familia, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica ya que dentro de esta población priman aquellas familias cuyo jefe está inactivo o desocupado. Por lo tanto, podemos decir que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes de nuestra población de estudio están desprotegidos del sistema tradicional de ayuda a la infancia.

En el caso de los jefes de hogar empleados, podemos ver que hay una mayor proporción de quienes están insertos en la "economía informal", el cual agrupa a actividades heterogéneas donde prevalece la baja calificación y productividad laboral (empleo precario), pero también empleos que se vinculan con la economía formalizada (subempleo).

En cuanto a los hogares con jefes que tienen empleo estable, observamos que hay mayor cuantía en los hogares pobres por línea de pobreza que por NBI (7,8% y 2,6%, respectivamente), aunque son números bajos en ambos casos, aún más en el segundo. En este caso, cabe señalar que consideramos que la situación de pobreza es en sí misma una condición válida para que una familia pueda acceder a un programa de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia que garantice al hogar un piso mínimo de ingresos y, por tal motivo, esta población es incluida en la investigación.

**Figura 24: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según situación ocupacional del jefe del hogar y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Calidad de inserción en el empleo | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Empleo estable | Empleo precario | Subempleo | Desocupado | Inactivo | |
| Pobre por LP | No perciben | 14,0% | 12,0% | 5,3% | 20,2% | 48,5% | 100,0% |
| | Perciben | 2,7% | 9,6% | 8,9% | 20,7% | 58,2% | 100,0% |
| | Total | 7,8% | 10,7% | 7,2% | 20,5% | 53,8% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 25: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según situación ocupacional del jefe del hogar y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Calidad de inserción en el empleo | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Empleo estable | Empleo precario | Subempleo | Desocupado | Inactivo | |
| Pobre por NBI | No perciben | 3,7% | 6,5% | 2,1% | 19,3% | 68,5% | 100,0% |
| | Perciben | 1,4% | 5,9% | 7,7% | 23,1% | 61,9% | 100,0% |
| | Total | 2,6% | 6,2% | 4,8% | 21,1% | 65,3% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

De esta forma, en relación a la situación laboral del jefe del hogar, podemos observar el alto grado de indefensión social en la que se encuentran los hogares con hijos menores de 18 años y cuyos padres son jóvenes.

Por lo tanto, no solo la pobreza afecta a un número mayor de niños, niñas y adolescentes sino que su profundidad se agrava en la medida en que la inserción laboral de sus padres es más precaria, y aún más si no tienen empleo formal. Esto quiere decir que los sectores de bajos recursos no solo perciben un menor ingreso laboral, sino que éste debe utilizarse para la subsistencia de un número mayor de personas. La alta dependencia demográfica, la baja participación en la actividad

económica, la baja productividad y los episodios frecuentes de desempleo contribuyen a multiplicar la escasez en un hogar que vive bajo la línea de pobreza (UNICEF y CEPAL, 2010).

Ante este escenario, observamos que la cobertura de los programas de transferencia de ingresos, o su déficit, varía de acuerdo con el método de pobreza con que lo midamos. En este sentido, encontramos que en los hogares pobres por ingresos hay una mayor cobertura que déficit en los hogares con jefe inactivo (58,2% contra 48,5%) y subempleado (8,9% contra 5,3%). Por el contrario, el nivel de déficit es mayor que la cobertura en los casos donde el jefe de hogar tiene empleo estable (14% contra 2,7%) y empleo precario (12% contra 9,6%). Por otro lado, podríamos decir que es la misma proporción de familias con jefe desocupado que acceden y están fuera de este sistema de ayuda a la infancia (20,2% y 20,7%, respectivamente).

En cuanto a los hogares con pobreza estructural, podemos decir que hay mayor cobertura que déficit en los hogares con jefe subempleado (7,7% contra 2,1%). Mientras que la situación es a la inversa en los casos donde el jefe de hogar está inactivo (68,5% contra 61,9%) o tiene empleo estable (3,7% contra 1,4%). Por último, se observa que en la misma proporción acceden, o están fuera de este sistema de ayuda a la infancia, familias con jefe desocupado y con empleo precario.

**Figura 26: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según situación ocupacional del jefe del hogar y situación de pobreza LP. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Calidad de inserción en el empleo | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Empleo estable | Empleo precario | Subempleo | Desocupado | Inactivo | |
| Pobre por LP | No perciben | 76,1% | 45,7% | 35,0% | 45,5% | 39,3% | 44,3% |
| | Perciben | 23,9% | 54,3% | 65,0% | 54,5% | 60,7% | 55,7% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Figura 27: Hogar de jóvenes con hijos menores de 18 años que percibe ingresos por programas de protección social a la infancia según situación ocupacional del jefe del hogar y situación de pobreza NBI. Año 2010.**

| Situación de pobreza | Programas de protección social | Calidad de inserción en el empleo | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Empleo estable | Empleo precario | Subempleo | Desocupado | Inactivo | |
| Pobre por NBI | No perciben | 67,6% | 42,3% | 21,0% | 48,4% | 52,5% | 49,6% |
| | Perciben | 32,4% | 57,7% | 79,0% | 51,6% | 47,5% | 50,4% |
| | Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

En resumen, a nivel general, los programas de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia se destinan principalmente a los hogares cuyo responsable de hogar cuenta con empleo de baja calidad, está desocupado o inactivo, dependiendo del tipo de pobreza con el que se mida. A su vez, son estos hogares los que mayor chance tienen de acceder a una ayuda pública.

Esta situación es particularmente importante ya que los jóvenes presentan dificultades para acceder al mercado de trabajo y, a su vez, porque quienes no son hijos de trabajadores formales no tienen acceso a los servicios básicos de cuidado ni al sistema de asignaciones familiares. Consecuentemente, que los programas de transferencia de ingresos se destinen a quienes son vulnerables en el mercado laboral es otro factor importante para paliar la situación social en el cual se encuentran estos hogares.

Ahora bien, es importante señalar que en los hogares donde más llegan los programas de transferencia de ingresos, según la situación laboral del jefe de hogar, es donde se registra una estimulación a una menor participación en el sector formal por parte de los beneficiarios de estos programas: "los desincentivos hacia la formalidad resultan significativos tanto para los desempleados, los cuentapropistas no registrados y los asalariados informales", ya sean mujeres o varones, sostienen Garganta y Gasparini en su investigación sobre el impacto de la AUH en el mercado laboral (2012: 14). A su vez, los autores mencionan que "el desincentivo a pasar a la formalidad es significativamente mayor en aquellos trabajadores pertenecientes a hogares numerosos. Sin embargo, al desagregar el impacto en los hogares con menos de cinco hijos, si bien en todos los casos los efectos resultan ampliamente significativos, no se observa una dinámica estrictamente creciente en el número de hijos" (2012: 15).

La situación anteriormente planteada alerta sobre la necesidad de evaluar el sistema de programas no contributivo de ayuda económica "con el objeto de aspirar a sistemas que representen una efectiva ayuda al nivel de vida corriente de las personas, y a la vez no limiten las posibilidades de progreso y generación de ingresos en el futuro" (Garganta y Gasparini, 2012: 17).

Por otro lado, existen otras situaciones que deberán corregirse ya que si bien los programas de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia se destinan principalmente a los hogares cuyos jefes de hogar se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad laboral, alrededor de un 20% de la población pobre, por LP o NBI, y que está desocupada, no cuenta con un programa de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia.

Por lo tanto, una vez más se registran errores de emisión que presentan los programas que son objeto de estudio de este trabajo, errores que consolidan y acentúan la fragmentación social y que coloca en mayor situación de indefensión a muchos niños, niñas y adolescentes de la Argentina.

## 2.C. Análisis multivariado de factores de riesgo en los hogares de jóvenes con niños, niñas y adolescentes

Hasta el momento hemos visto el perfil de los hogares de jóvenes con hijos menores de 18 años, que viven situación de vulnerabilidad social, y la determinación de cada una de las variables analizadas en el acceso o no de estas familias a al menos un programa social de transferencia de ingresos destinado a la infancia.

Sin embargo, la correlación que puede haber con la variable independiente puede estar sesgando nuestra interpretación. Por ello la importancia de ajustar modelos multivariados de regresión logística, que permitan predecir con cierto grado de certeza el efecto de cada una de las variables manteniendo constante el resto, así como la fuerza y el sentido con que incide sobre la probabilidad de acceder o no a un programa social.

Debido a que analizamos la incidencia en el acceso o exclusión a los programas sociales por parte de los hogares bajo estudio en un doble análisis de la pobreza: pobreza por ingresos y pobreza por NBI, se realizaron dos modelos de regresión: uno referido al primer tipo de pobreza y otro al segundo.

A su vez, se utilizan seis variables predictoras: hogares biparentales, jefes mujeres, niños en edad escolar, hogares con un solo hijo, jefes con secundario completo ó más y jefes en situación de Empleo estable.

Por lo tanto, el interrogante que guiará la sección 2.C.1 es: Los programas de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia: ¿se destinan principalmente a los hogares que se encuentran en factor en riesgo social como los monoparentales, jefas mujeres, hogares con mayor cantidad de hijos, nivel educativo bajo del jefe y con empleos de la peor calidad, desocupados o inactivos, tal como se evidenció en el apartado 2.B?; ¿estos factores inciden finalmente en la distribución de los programas de ayuda pública a la infancia?

### 2.C.1 Modelos multivariados para explicar los factores determinantes de recibir un programa social en situación de pobreza

En la figura 29 se presentan los principales resultados alcanzados por cada uno de los modelos ajustados.

Al analizar el tipo de hogar en ambos modelos, encontramos que este factor incide en la probabilidad que tienen los hogares de recibir o no un programa social de ayuda a la infancia, corroborando lo que inicialmente habíamos observado en nuestro estudio. En el caso del modelo I

(NBI), los hogares monoparentales tienen buena significancia, es decir que tienen más probabilidades (un 88% más) de acceder a un programa de protección social que aquellos formados por ambos padres. Este nivel de significancia aumenta en el caso de los hogares pobres por ingresos, donde su nivel es alto, teniendo los hogares monoparentales casi 100% más posibilidades de obtener la ayuda que los biparentales.

Ahora bien, analizando el sexo del jefe del hogar, donde en nuestros modelos la categoría de comparación es mujer, visualizamos que en el caso de los hogares pobres por NBI este factor, al ser controlado por otras variables, dejo de ser explicativo de la exclusión o el acceso de los hogares al sistema de protección social. Pero no así en los hogares pobres por ingresos, donde esta variable es altamente significativa, multiplicándose la posibilidad de acceder a este sistema por parte de los hogares con jefatura masculina. Por lo tanto, ambos modelos eliminan el supuesto al cual habíamos llegado, ya que las familias con jefa de hogar no son quienes más chances tienen de recibir un programa social de ayuda a la infancia.

Al estudiar la etapa de crianza en los hogares con pobreza estructural, se evidencia que es baja la significancia de este factor. Por lo tanto, hay un eventual riesgo a que los chicos más pequeños no reciban ningún tipo de ayuda pública siendo pobres. Por su parte, en los hogares pobres por ingresos encontramos un aceptable nivel de significancia por parte de esta variable, ya que los hogares con hijos menores de 5 años tienen un 61% más de probabilidades de recibir una ayuda social que los hogares con hijos en edad escolar.

En cuanto al factor cantidad de hijos hallamos que, aun manteniendo constante el resto de las variables, posee una alta incidencia en el acceso o no a los programas de ayuda a la infancia. En los hogares pobres por NBI la significancia es alta en las familias con 4 o más hijos, quienes tienen 2 veces más de probabilidades de acceder a estos programas que los hogares con un solo hijo. Mientras que en los hogares bajo línea de pobreza, la significancia es alta tanto en hogares con 2 ó 3 hijos y 4 ó más, aunque a mayor cantidad de hijos mayor es la chance de poder recibir una ayuda social para los chicos. En este sentido, las familias con 2 ó 3 hijos tienen una probabilidad más de acceder a los programas, mientras que los hogares con 4 ó más hijos tienen 3 veces más posibilidad de acceso que los hogares con un solo hijo.

Al examinar el nivel educativo del jefe de hogar, manteniendo el resto de los factores controlados, encontramos que en ambos modelos la distribución de los programas no discrimina según esta variable, por lo que un grupo tiene la misma posibilidad de recibir un plan de ayuda a la infancia que otro. De esta forma nos alejamos de la conclusión a la que inicialmente habíamos llegado cuando analizamos la relación de la educación del jefe del hogar y la posibilidad de acceso a los programas sociales. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la situación laboral del responsable de la familia.

**Figura 28: Modelos multivariados de regresión logística. Año 2010.**

| | Modelo I - Pobres NBI | | | Modelo II - Pobres LP | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Variables del modelo** | **B** | **Sig.** | **Exp (B)** | **B** | **Sig.** | **Exp (B)** |
| *CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR* | | | | | | |
| TIPO DE HOGAR | | | | | | |
| **Biparental (c)** | | | | | | |
| **Monoparental** | 0,63 | ** | 1,88 | 0,68 | *** | 1,97 |
| SEXO DEL JEFE DEL HOGAR | | | | | | |
| **Mujer (c)** | | | | | | |
| **Varón** | 0,35 | * | 1,41 | 0,98 | *** | 2,67 |
| ETAPA DE CRIANZA | | | | | | |
| **Edad escolar (c)** | | | | | | |
| **Etapa inicial** | -0,06 | * | 0,94 | 0,47 | ** | 1,61 |
| **Hijos mayores a 15 años** | 0,36 | * | 1,44 | 0,31 | * | 1,36 |
| CANTIDAD DE HIJOS | | | | | | |
| **1 hijo (c)** | | | | | | |
| **2 -3 hijos** | 0,29 | * | 1,34 | 0,76 | *** | 2,13 |
| **4 o más hijos** | 1,11 | *** | 3,04 | 1,39 | *** | 4,03 |
| EDUCACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR | | | | | | |
| **Secundario completo y más (c)** | | | | | | |
| **Hasta primario completo** | 0,09 | * | 1,09 | 0,14 | * | 1,15 |
| **Secundario incompleto** | 0,17 | * | 1,19 | -0,06 | * | 0,94 |
| INSERCIÓN LABORAL DEL JEFE | | | | | | |
| **Empleo estable (c)** | | | | | | |
| **Empleo precario** | 1,52 | *** | 4,56 | 0,81 | *** | 2,26 |
| **Subempleo** | 2,57 | *** | 13,06 | 1,38 | *** | 3,96 |
| **Desocupado** | 1,47 | *** | 4,34 | 0,73 | ** | 2,08 |
| **Inactivo** | 1,54 | *** | 4,67 | 1,07 | *** | 2,91 |

Nota: (c) Categoría de referencia. * Coeficientes betas estandarizados significativos (p-value < 0,1). ** Coeficientes betas estandarizados significativos (p-value < 0,05). *** Coeficientes betas estandarizados significativos (p-value < 0,01) .
Fuente: Elaboración propia a partir de la EDSA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Si bien la incidencia de la calidad del empleo es altamente significativa en ambos modelos, lo es aún más en los hogares que viven en las peores condiciones sociales, ya que en los hogares con NBI y cuyo jefe tiene empleo de la peor calidad, está desocupado o inactivo, la posibilidad de acceder a alguna ayuda social es más alta que en los hogares bajo línea de pobreza; es decir que esta variable tiene mayor peso en un modelo que en el otro.

En resumen, en el caso de los hogares que viven con necesidades básicas insatisfechas, la cantidad de hijos y la calidad de inserción laboral del jefe del hogar son factores que, controlados por otras variables, explican el acceso o la limitación de los hogares a los programas sociales de ayuda a la infancia. Mientras que el tipo de hogar explica en menor medida, y el sexo y la educación del jefe del hogar no se presentan como factores estadísticamente significativos en presencia de otras variables.

Por su parte, hemos visto que en los hogares que viven bajo línea de pobreza, adquieren más importancia en la determinación del acceso o no a los programas públicos de protección a la niñez, el tipo de hogar, el sexo del jefe del hogar, la cantidad de hijos y la calidad de empleo del responsable de la familia, aunque este último en menor medida que en los hogares con NBI. En oposición, la etapa de crianza de los chicos y la educación del jefe del hogar pierden nivel de significancia.

Por lo tanto, podemos decir que habría una mejor focalización en los hogares que viven en condiciones de pobreza estructural que en los hogares bajo línea de pobreza ya que llegan a las familias que más necesitan de una protección social para los chicos, siendo el principal factor determinante la condición laboral del jefe del hogar.

Sin embargo, se debe mencionar que podría suceder que la asistencia focalice mejor en la población con problemas de empleo y NBI ya que, quizás, los jefe de hogar que tienen problemas de empleo y viven bajo la línea de pobreza salieron de esta situación de marginalidad social por el aumento de ingresos que pueden generar los programas de transferencias de ingresos de protección a la infancia.

# 3. Conclusiones

A pesar de la recuperación y crecimiento económico que vivió la Argentina luego de la crisis 2001-2002, muchos hogares de padre y/o madre jóvenes con niños, niñas y adolescentes no lograron acceder a condiciones de vida dignas ni ejercer el derecho a una estructura mínima de oportunidades de desarrollo humano.

A partir de los datos presentados en este informe, se puede evidenciar que los hogares urbanos no pobres de jóvenes con hijos son los que mayor acceso tienen al sistema tradicional de protección social, lo cual refleja la participación de estas familias en empleos de calidad. Mientras que los hogares que viven en situación de pobreza, sobre todo aquellos que son pobres por LP y NBI, son quienes más asistencia reciben a través de los programas de transferencia de ingresos de ayuda a la infancia. Esta situación reflejaría la desigualdad existente entre los hogares que reciben un tipo de ayuda u otra.

A diferencia de los hogares que reciben beneficios fiscales o el salario familiar, las familias que acceden a al menos un programa no contributivo de asistencia a la infancia se encuentran excluidas del mercado laboral formal y de un sistema de protección más favorable y estable como la Asignación Familiar, por lo que la recepción de tales programas sociales es un indicador del déficit de equidad distributiva e inclusión social de la Argentina.

Por otro lado, hallamos que mientras hay hogares no pobres (ni por ingresos ni por NBI) que reciben al menos un programa de transferencia de ingresos, hay familias de bajos recursos que tienen las mismas características y necesidades que parte de los hogares que son beneficiarios, pero están excluidos de la asistencia social y económica por parte del Estado.

A su vez, quedó demostrada la distribución desigual de los programas de transferencia de ingresos dentro de la población que se encuentra en estado de riesgo social, ya que no solo es desigual el acceso a esta ayuda pública por parte de los hogares pobres en general, sino también dentro del mismo grupo de hogares pobres por LP y aquellos por NBI, y entre estos dos grupos.

Por lo tanto, podemos decir que el actual sistema de protección no contributivo presenta límites de cobertura al no alcanzar a la universalidad de los hogares que viven en situación de indefensión social. Este error de exclusión pone en riesgo el desarrollo de formación y crecimiento de los niños, niñas y adolescentes de las familias no protegidas; a la vez que tiende a profundizar la heterogeneidad estructural y a aumentar la desigualdad económica entre los hogares.

Al analizar el perfil de nuestra población bajo estudio encontramos que la mayoría de estos hogares está compuesto principalmente por jefatura femenina, 2 ó 3 hijos y en edad escolar, cuyos responsables de hogar no han logrado cursar o finalizar el nivel secundario, y están inactivos

o desocupados; factores que agravan la situación de indefensión social en la que viven estas familias.

Asimismo, se ha podido observar que ciertas características de los hogares como el tipo de hogar, la cantidad de hijos, y el sexo, nivel educativo alcanzado y situación laboral del jefe de hogar, tienden a incidir en el acceso al sistema de protección social por parte de los hogares urbanos de jóvenes con niños, niñas y adolescentes. A partir de esto, podríamos decir que la Asignación Universal por Hijo, las Pensiones No Contributivas a Madres con Siete Hijos y por Discapacidad, y otros planes dirigidos a proteger a la infancia, se encuentran bien focalizados ya que se destinan principalmente a los hogares de bajos recursos y a los que se encuentran en mayor situación de riesgo y vulnerabilidad social. Por ejemplo, son los hogares monoparentales, lo cuales presentan mayores dificultades que los biparentales en la crianza de sus hijos, los que acceden en mayor proporción a ellos. Como así también, se destinan principalmente a los hogares con mayor cantidad de hijos, menores que son significativamente más afectados por la pobreza; y cuyo jefe de hogar no ha finalizado sus estudios y quienes están desocupados o cuentan con empleos de baja calidad (sin acceso al sistema de seguridad social formal).

De esta forma, que los programas de transferencia de ingresos se destinen principalmente a los hogares que más necesitan de una ayuda económica, reduce los efectos de indefensión y los riesgos de los hogares que viven en situación de exclusión social. A la vez que evidencia que en condiciones de desigualdad social, las características socio-económicas y las condiciones de pobreza se articulan potenciando el acceso a los programas de ayuda a la infancia por parte de los hogares urbanos pobres de jóvenes con hijos menores de 18 años a nivel nacional.

Para confirmar algunos de estos hallazgos, los modelos multivariados de regresión logística confirmaron que, controlando algunas variables, habría mejor focalización en los hogares con necesidades básicas insatisfechas que en los hogares bajo línea de pobreza. Allí, la cantidad de hijos y la calidad de inserción en el mercado laboral por parte del jefe del hogar tendrían mayor significancia para la distribución de los programas de ayuda a la infancia.

Sin embargo, aún existe una serie de asimetrías sobre el cual se debería trabajar ya que los programas de protección social, a pesar de que se destinan principalmente a hogares en situación de marginalidad social, como se dijo, no logran cubrir a todas las familias de jóvenes con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de bajos recursos, excluyendo de esta manera, por ejemplo, a hogares que presentan las mismas características que aquellos que sí son beneficiarios de la ayuda social. Incluso los modelos de regresión logística mostraron desigualdades en la distribución de los programas ya que al estudiar, por ejemplo, la etapa de crianza de los hijos se evidencia un eventual riesgo a que los chicos más pequeños no reciban ningún tipo de ayuda económica, aún siendo pobres.

Como resultado, se generaría un aumento de la brecha de desigualdad social, a la vez que impide a los hogares excluidos del sistema de protección social poder disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial y participar como miembros plenos en la sociedad.

Por lo tanto, a pesar del crecimiento económico que se registró en el país durante la primera década del siglo XXI, se observa un déficit en materia de autonomía económica, equidad distributiva e inclusión social que pesa sobre amplios sectores de la población.

Esta situación también refleja que los puestos de trabajo demostraron ser insuficientes para erradicar la indigencia y la pobreza, a la vez que no es garantía de que las personas puedan acceder a empleos de calidad. Resulta evidente la incapacidad del sistema para atender las crecientes oleadas de población económicamente marginada.

En tal sentido, desde una perspectiva de derechos sociales, y en un contexto donde la estructura socio-económica y el mercado laboral de un sistema económico como el argentino pierden capacidad de integración, cabe destacar la importancia de la ayuda social a través de una asistencia pública, aunque por demás imprescindible, no implica necesariamente que los hogares accedan a condiciones adecuadas de nutrición, hábitat, educación y/o salud, ni a oportunidades reales de integración y/o participación activa en la vida social. A su vez, si la cobertura de este sistema continúa siendo limitada, la desigualdad social se acentuará, quedando en peor situación los que más necesitan de la presencia del Estado.

Dado este panorama, se evidencia que la actual situación social continúa poniendo en evidencia la existencia de una injusta desigualdad en las oportunidades, haciendo necesaria una política de Estado que apunte a garantizar de manera real el sostenimiento de la vida y el desarrollo de las capacidades humanas tanto para las actuales, como sobre todo para las nuevas generaciones que habrán de constituir la sociedad argentina en un futuro próximo.

# 4. Bibliografía


- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010): El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, CENDA-SID; PROFOPE y CEIL-PIETTE, Argentina.
- Aguirre, P. (2004): "Seguridad Alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria" en Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido, Fundación CLACYD, Córdoba.
- ANSES (2011): Asignación Universal por Hijo para protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables, Observatorio de la Seguridad Social, Argentina.
- Arceo, N., González, M. y Mendizábal, N. (2010): "La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación", Documento de Trabajo N° 7, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Argentina.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999): "El Mercado de Trabajo bajo el Nuevo Régimen Económico en Argentina" en Serie Reformas Económicas Nº 28, Naciones Unidas/CEALS, Santiago de Chile.
- Bourdieu, P. (1990): "La "juventud" no es más que una palabra" en Sociología y Cultura, Grijalbo México.
- Britto, T. (2006): "Condicional Cash Transfers in Latin America" en Poverty in Focus, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Bucheli, M., Cabella, W. y Vigorito, A. (2005): Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay, UNICEF, Montevideo.
- Castro, M. (2011): "Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)", Ministerio de Educación de la Presidencia de la Nación, Argentina.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010): "La pobreza infantil en América Latina y el Caribe", LC/R.2168, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cruces, G., Rovner, H. y Schijman, A. (2007): "Percepciones sobre los Planes Sociales en Argentina", Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales Nº 2, MORI Argentina y Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires.

- Damill, M., Frenkel, R. y Mauricio, R. (2003): Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años 90, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Faret, P. (2011): "Antecedentes para el análisis de los programas de transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de Derechos: El principio de Igualdad y no Discriminación", Documento de Trabajo N°2, VI Seminario Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, Santiago de Chile.
- Filgueira, F. y Kaztman, R. (2001): "Panorama de la infancia y la familia en Uruguay", Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Universidad Católica del Uruguay.
- Gallart, M. A., Jacinto, C. y Suárez, A. L. (1996): "Adolescencia, pobreza y formación para el trabajo" en Konterllnick, I. y Jacinto, C. (Eds.): Adolescencia, pobreza, educación y trabajo: el desafío es hoy, Losada, UNICEF y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, Buenos Aires.
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012): "El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina", Documento de Trabajo N° 133, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010): "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas", Documento de Trabajo N° 102, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2004): "Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina 1880-2002", Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Glasser, B. y Strauss, A. (1967): El muestreo teórico, Aldine Publishing Company New York.
- Golber, L. (2004): "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- González de la Rocha, M. (2007): "Programa de Transferencias Condicionadas: Sugerencias para mejorar su operación e impacto (a través de la experiencia de evaluaciones etnográficas del Programa Oportunidades" en reunión de especialistas: "Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas", CEPAL-UNFPA, México.

- González de la Rocha, M. (1997): "Hogares de jefatura femenina en México. Patrones y formas de vida", ponencia presentada en el XX Congreso Internacional de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos, México.
- González de la Rocha, M. (2005): "México: Oportunidades y capital social" en Arraigada, I. (Ed.). Aprender de la Experiencia: El capital social en la superación de la pobreza, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gutiérrez, A. (2007): Pobre´, como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza, Ferreyra Editor, Argentina.
- Isla, A., Lacarrieu, M. y Selby, H. (1999): Parando la Olla. Transformaciones familiares, representaciones y valores en los tiempos de Menem, Editorial Grupo Norma, Buenos Aires.
- Jacinto, C. (Comp.) (2010): La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades, Teseo e IDES, Argentina.
- Jacinto, C. (2002): "Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas" en Desarrollo Local y Formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo, CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- Kaztman, R. (2011): Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano, LC/W.431.
- Kaztman, R. y Filgueira, F. (2001): Panorama de la infancia y la familia en Uruguay, Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Universidad Católica del Uruguay, Uruguay.
- Lo Vuolo, R. (2009): "Asignación por Hijo", Serie de Análisis de Coyuntura N° 21, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas públicas, Argentina.
- Lozano, C. y Raffo, T. (Coord.) (2011): ACTUALIZACIÓN DE LA COBERTURA "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" (AUH) y "Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social" (AUE), Instituto Pensamiento y Políticas Públicas, Argentina.
- Maurizio, R. (2008): Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

- Murmis, M. y Feldman, S. (2003): "Formas de sociabilidad y lazos sociales" en AA.VV: Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90, Universidad Nacional de General Sarmiento, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- Novacovsky, I. (2010): "La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez" en Asignación Universal por Hijo, Asociación Argentina de Políticas Sociales y Red Argentina de Ingreso Ciudadano, Buenos Aires.
- ODSA (2012): Asimetrías en el desarrollo humano y social (2007/2010-2011), Barómetro de la Deuda Social. Serie del Bicentenario (2010/2016) / Año II, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- ODSA (2010): La deuda social argentina frente al bicentenario, Barómetro de la Deuda Social, N° 6, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- ODSA (2013): Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario, Barómetro de la Deuda Social, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- OIT (2004): Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Pautassi, L. (Coord.) (2010): Perspectivas de derechos, políticas públicas e inclusión. Debates actuales en Argentina, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010): "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", LC/L.3198-P/E, Serie Políticas Sociales Nº 159, N.Venta S.10.II.G.10.
- Pautassi, L. (2009a): "Los desafíos entorno a las políticas públicas con enfoque de derechos en materia de infancia" en I. Tuñón y V. Halperin (Edición.): Derechos vulnerados en la infancia: abandono, maltrato y pobreza, Ed. De la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2009b): "Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina" en Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas, CEPAL-UNFPA, Chile.

- Raczynski, D. (1999): "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina" en Tokman, V. y O´Donnell, G. (Comp.): Pobreza y desigualdad en América Latina, Paidós, Buenos Aires.
- Rapoport, M. (2007): "Mitos, etapas y crisis en la economía argentina" en Mario Rapoport y Hernán Colombo (comp.): Nación-Región-Provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social, Vicegobernación de Catamarca-Imago Mundi, Buenos Aires.
- Rapoport, M. (2011): "Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas" en Vázquez Blanco, J.M. y Franchina, S. (comp.): Aportes de la Economía Política en el Bicentenario, Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Resico, M. (2003): "Entendiendo la crisis argentina: lecciones y oportunidades para el futuro", Año XXI Nº 57, Buenos Aires.
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010): "El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral", Documento de Trabajo N° 55, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Buenos Aires.
- Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V. (2009): "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es solo la punta del ovillo", Documento de Política Públicas N° 67, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Buenos Aires.
- Salvia, A. (2011a): Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo / Pensiones No Contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010. Informe especial, ODSA, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Salvia, A. (Coord.) (2011b): Deudas y progresos sociales en un país que hace frente a su bicentenario. Argentina 2004-2010, Barómetro de la Deuda Social, Serie del Bicentenario 2010-2016, Informe especial, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Salvia, A. (Comp.) (2008): Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Salvia, A. (2012): La trampa Neoliberal. Heterogeneidad Estructural y Distribución del Ingreso en la Argentina, Editorial Buenos Aires: EUDEBA, Buenos Aires.

- Salvia, A. (2002): "Mercados Laborales y Políticas Ocupacionales. El caso Argentino", en J. Ensignia (editor), Mercados Laborales y Políticas Ocupacionales en el Cono Sur: estudios nacionales. Pag.47-90/112, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile.
- Salvia, A. y Miranda, A. (1997): "La exclusión de los jóvenes en la década del `90", Papeles de Población, Año 4, Nº 16, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la UAEM, México.
- Tuñón, I. y González, M. (2012): "Efectos de las políticas de transferencias condicionadas de ingresos sobre los procesos de escolarización en las principales áreas urbanas de la Argentina (2007-2011)" en el II Congreso de la Asociación Internacional Sociología, UBA, Buenos Aires.
- Tuñón, I. y Salvia, A. (2011): "La primera infancia: importancia del proceso de crianza y socialización para el sano desarrollo", Boletín de la Maternidad, Observatorio de la Maternidad, Argentina.
- Tuñón, I. y Salvia, A. (2003): "Los jóvenes trabajadores frente a la educación, el desempleo y el deterioro social en la Argentina", Serie Temas, Friedrich Ebert Stiftung, Argentina.
- Tuñón, I. (2005): "Segmentación de las oportunidades educativas y laborales de los jóvenes en una década de transformación y crisis. Argentina 1999-2001", Tesis de maestría en Investigación en Ciencias Sociales, FSOC, Universidad de Buenos Aires.
- Valdés, X. (2008): "Notas sobre la metamorfosis de la familia en Chile" en Arriagada, I. (comp.): Futuro de las familias y desafíos para las políticas, CEPAL-UNFPA, Chile.
- Vázquez, D. (2009): Evolución de la distribución del ingreso per cápita familiar (2003-2009) y estimación del impacto distributivo de la universalización de las asignaciones familiares por hijo, S/D.