

# MÁS ALLÁ DE LA FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: INCIDENCIA DE FACTORES EXTRA-ORGANIZACIONALES EN LA FALTA DE COBERTURA DE CIUDADANOS ELEGIBLES EN LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA

**DRA. MARIANA CHUDNOVSKY**

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México  
mariana.chudnovsky@cide.edu

**RIK PREETERS**

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México  
rik.peeters@cide.edu

El actual programa “bandera” de transferencias monetarias condicionadas de Argentina (Asignación Universal por Hijo) se diferencia de otros programas de América Latina porque se presenta como derecho de la niñez y tiene una orientación más universal. Una de las características principales del diseño del programa es que presenta escasas cargas administrativas para obtenerlo. Sin embargo, encontramos que existe una importante proporción de la población elegible que no tiene el beneficio que les corresponde y que, además, está conformada por los ciudadanos más pobres. Mostramos que la condición de vulnerabilidad, así como las experiencias negativas de retroalimentación de políticas públicas (*policy feedback*), afectan tanto su capacidad como su voluntad de postular al programa.

*Palabras clave: cargas administrativas; transferencias monetarias condicionadas; vulnerabilidad*

## BEYOND FOCALIZATION: EXTRA-ORGANIZATIONAL FACTORS IN THE NON-PARTICIPATION OF ELIGIBLE CITIZENS IN ARGENTINA'S CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAM

We examine the Argentina's social conditional cash transfer program, the *Asignación Universal por Hijo*, which has low organizational burdens for accessing the social benefit. However, we find that it still significant numbers of non-take-up. Specialized literature often attributed this to problems in the design of programs and procedures. Nevertheless, we state that these organizational factors do not, by themselves, explain why vulnerable people tend to have lower levels of participation and sometimes not even apply for programs targeted at them. We show that citizens' vulnerability and negative policy feedback affect their capacity and willingness to apply.

*Keywords: administrative burden; conditional cash transfers; vulnerability*

## INTRODUCCIÓN

La gran mayoría de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), en América Latina, se focalizan en los ciudadanos más pobres y suelen hacerlo a través de una combinación de criterios geográficos y de “test de medios” —como aproximación a medidas de pobreza (Molyneux, 2017). Sin embargo, la literatura especializada señala que este diseño de política pública trae problemas tanto de exclusión de ciudadanos que podrían necesitar el beneficio social, como de inclusión de algunos que no forman parte de la población objetivo. De hecho, el debate en torno a los problemas de focalización y cobertura es frondoso (Aizer y Currie, 2004; Bhargava & Manoli 2015; Currie, 2004). Unas de las razones de ello es que, a pesar de los grandes esfuerzos de diseño y evaluación en América Latina, estos programas, en promedio, cubren solo al 42,6 % de todos los ciudadanos pobres en hogares con niños— con una variación de cobertura que oscila entre, por ejemplo, 85,9 % en Uruguay y 11 % en Paraguay (Robles et al., 2015: 8).

En cambio, encontramos que la Asignación Universal por Hijo (AUH), se diferencia de estos otros programas de América Latina debido a, al menos, dos factores: por un lado, su orientación más universal, ya que son elegibles todas aquellas familias en la que los dos padres tienen un empleo informal y poseen entre uno y cinco hijos menores de 18 años. Por el otro lado, presenta muy pocas cargas administrativas para acceder al beneficio ya que se otorga de manera casi automática a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Debido a estos rasgos de diseño, la expectativa teórica sería que no tendrían que existir demasiados problemas de cobertura de la población objetivo. Sin embargo, encontramos que el 18 % de la población elegible para obtener el beneficio, no lo tiene (ENAPROSS II, 2015). La preguntas, entonces, son dos: en primer lugar, ¿quiénes son los ciudadanos elegibles que no tienen la AUH? Y, en segundo lugar, ¿por qué no cuentan con ella?

Para contestar estas preguntas, primero, identificamos a la población elegible no cubierta. Segundo, comparamos a individuos que no tienen la AUH y no tuvieron interacción burocrática (*bureaucratic encounter*) con quiénes no tienen AUH pero sí tuvieron interacción con la burocracia que implementa la política social.

Consideramos que hubo interacción burocrática si se intentó: (a) obtener la AUH, pero no se logró hacerlo o (b) si se la tuvo pero se la perdió— tanto por cuestiones administrativas como de problemas de cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación, propias de este tipo de intervenciones.

Además de proveer más evidencia sobre el rol de los factores organizacionales en el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación (que ya está documentado en la literatura), aportamos una nueva perspectiva analítica: analizamos la existencia de factores extra-organizacionales que estén incidiendo en que ciudadanos elegibles no accedan al beneficio que les corresponde. La intuición que subyace a esta necesidad de cambio de óptica teórica radica en que si la AUH ya es casi universal y el acceso a la misma implica pocas trabas administrativas, parece ser prioritario correr el eje del análisis de cuestiones solo vinculadas al diseño de “la oferta” (el diseño de las políticas públicas) hacia las características de “la demanda” (la ciudadanía).

Un primer hallazgo fundamental es que quiénes no tienen la AUH y no tuvieron interacción burocrática conforman a los sectores más vulnerables entre los ciudadanos elegibles. Estas personas ni siquiera se acercaron al aparato estatal para intentar obtener el beneficio que les corresponde y que, sin dudas, precisan. La falta de cobertura se debe, entonces, a factores extra-organizacionales, ya que ese grupo de ciudadanos no tuvo ningún contacto con la burocracia, ni con los trámites requeridos para la obtención de la AUH. El problema de la falta de cobertura de la AUH entre los más vulnerables dentro de la población elegible, parece vincularse con las experiencias y actitudes de los ciudadanos hacia el Estado que resultan, en parte, de su situación de pobreza. Entre otras cosas, la escasez y urgencia del día a día inciden en que no se acerquen a las oficinas públicas para obtener el beneficio.

Un segundo hallazgo es que, entre el grupo de ciudadanos que sí tuvo interacción burocrática quiénes pierden el beneficio —en particular por problemas de cumplimiento con las condicionalidades de salud y educación que requiere el programa— también, son los más pobres. Es decir, no solo documentamos que las condicionalidades llevan a perder la AUH sino que mostramos, también, que la condición de pobreza opera antes y después de tener contacto con la burocracia y/o con los trámites requeridos para obtener la AUH.

Ahora bien, centramos el análisis en la etapa previa a la interacción burocrática debido a que, encontramos que el 57 % (del 18 % de ciudadanos elegibles no cubiertos) no se acercó a intentar obtener la AUH, a pesar del aumento significativo en el ingreso mensual que implicaría contar con la transferencia (hasta el 20 % del ingreso familiar completo). Esto que parece irracional desde el punto de vista del diseño de la cobertura y de los trámites de acceso, debe examinarse desde otro lente analítico para poder comprenderlo y diseñar soluciones acordes a la crudeza del problema.

Este aspecto se encuentra muy poco estudiado. En cambio, el análisis de las cargas administrativas para el cumplimiento de las condicionalidades de los PTMCs ya está extensamente documentado (Álvarez et al., 2007; González-Flores et al., 2012; Ambort, 2016; Pautassi et al., 2014; Bergallo, 2012). Si tenemos en cuenta que quiénes quedan fuera del sistema de protección social, debido a que ni siquiera buscan obtener el beneficio que les corresponde, son lo más pobres dentro de los pobres, se torna evidente que es necesario repensar el problema. Esto es clave para el futuro diseño y mejora de este tipo de programas ya que implica la necesidad de prestar atención no solo a cuestiones organizacionales y/o vinculadas al diseño de los programas, sino también a los sesgos y actitudes hacia el Estado de los ciudadanos que viven en situación de pobreza.

De hecho, la literatura que estudia el problema del así llamado “sesgo de vulnerabilidad” argumenta que quiénes se encuentran en situaciones de privación extrema, tienden a privilegiar la resolución de las urgencias cotidianas en lugar de invertir tiempo, dinero y esfuerzo en soluciones de mediano y largo plazo que, a su vez, implican costos de tiempo, esfuerzo, comprensión, interacciones difíciles con servidores públicos, entre otros. (Mullainathan y Shafir, 2013; Madrian y Shea 2001; Bertrand et al., 2004; Mani et al., 2013; Bhargava y Manoli, 2015). Esto es fundamental para comprender por qué las personas que más necesitan ayuda, no se acercan al Estado para obtenerla. Más aún, la literatura sobre retroalimentación de políticas públicas también muestra que las experiencias previas que las personas tienen con el Estado, así como su mirada sobre el mismo, afectan su voluntad de interactuar con la burocracia (Mettler y Soss, 2004; Bruch et al., 2010; Campbell, 2012; Moynihan y Soss, 2014). De hecho, estas experiencias y actitudes tienden a ser desproporcionadamente negativas para las personas más pobres (Soss

et al., 2011; Barnes y Henly, 2018). Es decir, podemos llevar una política pública hasta la puerta de la casa de un ciudadano y, aun así, puede ser que el individuo no se acerque a esa “boca” del Estado. Quizás en su realidad inmediata, apelar a la comunidad o a la red clientelar o a algún otro vínculo cercano, directo y conocido, sea la estrategia racional y menos costosa.

En síntesis, en este artículo, presentamos dos hallazgos cruciales para una mejor comprensión sobre estos programas y sobre el diseño de políticas sociales en la América Latina: 1) mejorar la cobertura de estos programas debe incorporar un análisis de “la demanda”. No todo se reduce a cuestiones vinculadas al diseño del programa. Es crucial considerar el sesgo de vulnerabilidad propio de quienes viven en extrema pobreza (que son los beneficiarios de estos programas por definición), así como las actitudes hacia el Estado que derivan de esta situación y que implican un trabajo con las comunidades de una naturaleza radicalmente diferente; 2) los sectores más vulnerables son los más propensos tanto a no inscribirse como a perder los beneficios sociales que les corresponden.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, presentamos el debate actual sobre transferencias monetarias condicionadas y sobre la no participación de la población objetivo en programas sociales. En la segunda sección, mostramos el caso de la AUH. En la tercera, indicamos el diseño de investigación, los métodos y la base de datos. En la cuarta sección, mostramos la existencia de la no participación, tanto previa como posterior a la interacción burocrática. En la quinta sección, a través de un análisis de regresión logística, mostramos los indicadores de vulnerabilidad más importantes para la no participación y analizamos cualitativamente el contenido de las respuestas abiertas acerca de las razones para la no participación brindadas por los propios ciudadanos elegibles para cada una de las fases del proceso administrativo. Finalmente, en nuestras conclusiones resumimos los principales hallazgos y discutimos su relevancia.

## **1. COBERTURA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS**

### **Transferencias condicionadas en América Latina**

Los PTMC han sido una de las estrategias centrales de la lucha contra la pobreza en América Latina (Bastagli, 2009; Cecchini y Martínez, 2011; Vakis et al., 2016). Estos programas surgieron en la década de los años 90, cuando los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, estaban fuertemente vinculados a la protección vinculada al trabajo registrado y a la seguridad social (Ibarrarán et al., 2017). Los niveles de informalidad que afectaban a las economías, sobre todo, en momentos de crisis económicas estructurales, requirieron la creación de esquemas vinculados a la situación de pobreza de las familias (Robles et al., 2015; Cecchini y Martínez, 2011). Además, estos programas no solo pretendían combatir la pobreza con transferencias económicas, sino también desarrollar la capacidad de los hogares para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y aumentar el capital humano (Ferreira y Robalino, 2010; Saavedra y García, 2012). A lo largo de los años, surgieron muchos estudios sobre los problemas asociados con la focalización, la cobertura y el impacto (Currie, 2004; De Janvry y Sadoulet, 2006; Fiszbein y Schady, 2009). Y, en ese contexto, cada vez fue quedando más claro que la implementación requería que se tomaran decisiones sobre cómo diseñar y estructurar la selección de los beneficiarios, la orientación, monto y momento de la transferencia en efectivo y el tipo de seguimiento de las condicionalidades.

En general, estos programas sociales combinan tres instrumentos centrales de política pública: 1) transferencias monetarias, 2) el condicionamiento de las transferencias al uso de determinados servicios, como la salud y la educación y 3) la focalización en hogares en situación de pobreza con niños (Cecchini y Martínez, 2011). La lógica del diseño es que la interacción de estos instrumentos permitiría incidir sobre determinantes de bienestar monetarios y no monetarios: la transferencia monetaria serviría para paliar la situación de pobreza, el déficit de consumo y para reducir la desigualdad, mientras que las condicionalidades promoverían la acumulación de capital humano que reduciría la transmisión intergeneracional de estos factores (Ibarrarán et al., 2017).

Por último, los programas de transferencias de ingresos atados a la educación —como, por ejemplo, el Bolsa Familia de Brasil— y a la educación, la salud y la alimentación —como en el caso del Oportunidades/Progresar/Prospera en México— fueron pioneros a fines de la década de 1990. Desde entonces, este tipo de programas se expandió hasta alcanzar a más de 35 versiones en 17 países de la región (Cecchini y Martínez, 2011). En 2013, los PTMC habían beneficiado a casi 135 millones de personas (Robles et al., 2015). De hecho, en términos presupuestarios, en algunos países, representan más del 60 % del gasto en protección social para población en situación de pobreza (Cecchini y Martínez, 2011) y los países con mayor cobertura de PTMC han llegado a invertir hasta el 0,4 % del PIB en ellos (Paes-Sousa et al., 2013).

### **Problemas de cobertura e impacto**

El foco del análisis técnico de los PTMC tendió a centrarse en dos ejes: en primer lugar, en la focalización y en la cobertura y, en segundo lugar, en el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación para permanecer en el programa. A medida que creció el número y la escala de estos programas, también aumentó el interés en el diseño del programa y sus implicaciones para lograr una buena cobertura, así como en su impacto real (Rabinovich y Diepeveen, 2015).

Un problema común de estos programas es que dependen de la “técnica de medios económicos” para identificar su población objetivo (Robles Aguilar, 2014). Como los gobiernos de la región se enfrentan a una capacidad estatal limitada, muchas veces, tienen que confiar en los datos agregados de ingresos individuales municipales en lugar de en datos individuales más certeros. Dadas estas y otras restricciones para focalizar, terminan trasladándole el problema a la ciudadanía, puesto que —debido a las múltiples precauciones vinculadas a la focalización— estos terminan enfrentando mayores cargas administrativas para poder demostrar su elegibilidad. Esto puede llevar a la exclusión del núcleo duro de la propia población objetivo: las personas más vulnerables que cuentan con menores recursos cognitivos, monetarios y de aprendizaje para sortear los obstáculos (Tabor, 2002; World Bank, 2015). En segundo lugar, existe un problema con la cobertura ya que no todas las personas elegibles realmente reciben el beneficio.

Con relación al cumplimiento con las condicionalidades de educación y salud (en adelante “condicionalidades”), existen estudios que señalan sus efectos negativos. A pesar de que son un componente clave de la razón de ser este tipo de programas sociales, existe creciente evidencia de que generan cargas administrativas y problemas de cumplimiento que pueden llevar al abandono de los beneficiarios o a su suspensión por parte del programa (Currie, 2004; Hernanz et al., 2004; Moynihan y Herd, 2010; Moynihan et al., 2015; Abramovsky et al., 2016; Álvarez et al., 2007; González-Flores et al., 2012).

En síntesis, la discusión ha tendido a centrarse en diversos aspectos de la “oferta”, sobre todo, del diseño del programa. Sin embargo, también existen dos cuerpos literarios emergentes que analiza las explicaciones desde “la demanda” que pueden ser de gran ayuda para comprender el peso de los factores extra-organizacionales: por un lado, son muy útiles los estudios que provienen de los trabajos de la economía del comportamiento y por el otro lado, la literatura de retroalimentación de políticas (*policy feedback*). Ambos cuerpos de literarios se centran en el análisis de factores extra-organizacionales y proveen lentes conceptuales adecuados para indagar las razones por las que ciudadanos elegibles no tratan de obtener el beneficio que les corresponde (Kleven y Kopczuk, 2011; Heinrich y Brill, 2015).

### Explicaciones conductuales

La literatura emergente sobre pobreza y toma de decisiones muestra que la escasez de recursos de una persona sesga sus decisiones cotidianas y que eso, también, afecta su relación con la oferta de programas sociales (Madrian y Shea, 2001; Bertrand et al., 2004; Mani et al., 2013; Bhargava y Manoli, 2015). Los estudios muestran, por ejemplo, que cuando se vive en pobreza, cada compra que se debe realizar en la vida cotidiana involucra gran exigencia cognitiva debido a los niveles de escasez en los que se debe tomar esa decisión y el impacto que éstas tienen en su economía. Esa situación deja a las personas sin los recursos cognitivos que son necesarios para otras tareas o decisiones (Banerjee y Duflo, 2011: 68–70; cf. Evans y Schamberg, 2009) lo que, a su vez, los deja más expuestos a tener menor control sobre sus decisiones (Spears, 2011). Además, la escasez —“la sensación permanente de tener menos de lo se cree que se necesita”— (Mullainathan y Shafir, 2013: 4),

incide en que se busque satisfacer las necesidades inmediatas en lugar de las futuras. Lo problemático es que esa escasez tiende a perpetuarse ya que “la psicología de la pobreza” impacta en que las personas tomen decisiones de corto plazo que no mejoran, de manera estructural, su situación financiera (ibid.: 14; cf. Danziger y Seefeldt, 2003; Bergmark y Bäckman, 2004). Lo que esta literatura enfatiza es que esas personas que están “ocupadas sobreviviendo”, no tienen tiempo para postular a programas sociales o no los consideran recursos útiles. En síntesis, analizar los determinantes socioeconómicos del comportamiento (Curchin, 2017: 237) puede ayudar a explicar el sesgo en los procesos de toma de decisiones de los ciudadanos elegibles más vulnerables hacia el mantenimiento de su *status quo* en vez de hacia la búsqueda de la obtención de los beneficios públicos disponibles.

Los análisis económicos tradicionales reconocen tres costos que pueden reducir la cobertura de los programas sociales: en primer lugar, el costo de transacción de solicitar un beneficio; en segundo lugar, el costo de aprendizaje acerca de las condiciones para la elegibilidad, así como el costo de llevar adelante los procedimientos para la solicitud del programa y, en tercer lugar, el estigma social asociado a recibir ayuda estatal (Currie, 2006; Bhargava y Manoli, 2015). Sin dudas, estos costos suelen ser más altos para los beneficiarios con menores recursos financieros y no financieros. Los costos de transporte (Tejerina et al., 2014), el valor relativo de un beneficio (Currie, 2006), los costos de aprendizaje para obtener información sobre programas gubernamentales (Chetty y Saez, 2013) y la comprensión de las complejidades de los procedimientos (Hastings y Weinstein, 2008), así como los costos psicológicos y el estigma social de solicitar beneficios (Baumberg, 2016), probablemente, sean más altos para los grupos sociales desfavorecidos. Los niveles más bajos de capital financiero, social y humano pueden complicar aún más el acceso a los servicios y beneficios estatales (Moynihan et al., 2015; Cherlin et al., 2002; Super, 2004).

### **Retroalimentación de políticas públicas**

La literatura sobre retroalimentación de políticas enfatiza la importancia de los “mecanismos” que pueden hacer que los individuos desarrollen actitudes negativas hacia los gobiernos y que, en consecuencia, disminuyan su interés en interactuar con la burocracia (Schneider y Ingram, 1993). Las políticas “construyen ciudadanía”

(Mettler y Soss, 2004), modelan la participación ciudadana (Campbell, 2012) y transmiten mensajes tanto respecto del lugar que ocupa cada persona en una sociedad como de la manera en que funcionan los gobiernos (Wichowsky y Moynihan, 2008; Bruch et al., 2010).

Estos mecanismos se pueden estudiar desde una perspectiva causal o desde un enfoque constructivista (Moynihan y Soss, 2014: 321). En primer lugar, las explicaciones causales señalan los efectos directos e indirectos que tienen las políticas sobre los actores organizados y la ciudadanía. Por ejemplo, Moynihan y Soss (2014) señalan cómo las diversas interacciones y experiencias con la burocracia pueden generar mecanismos de retroalimentación — tanto a través de interacciones directas o de relatos y anécdotas compartidas en las redes sociales (Aizer y Currie, 2004). De hecho, la sola espera en las agencias gubernamentales, les transmite a las personas que el gobierno valora poco su tiempo (Mettler, 2002; Auyero, 2011). Lo mismo sucede con algunos procedimientos burocráticos muy invasivos que terminan “entrenando” a las personas para que se subordinen a las autoridades (Soss, 1999) o con procedimientos que se aplican de manera arbitraria, generando un clima de falta de confianza y temor (Heinrich, 2018: 9). En suma, las experiencias negativas con la burocracia terminan generando una “distancia” hacia el Estado (Campbell, 2012).

En segundo lugar, los enfoques constructivistas sobre la retroalimentación de políticas se enfocan en las diversas formas en que las políticas y la política modelan el contexto socio-político. Por ejemplo, existe evidencia acerca de cómo las políticas sociales construyen poblaciones objetivo y grupos que se reconocen como tales gracias a ellas (Schneider y Ingram, 1997; Garay, 2007), sobre el rol de las experiencias burocráticas negativas en la construcción de una imagen más amplia del gobierno (Soss, 2000; cf. Van de Walle, 2004), y sobre la existencia de mayores niveles de confianza política en países con esquemas de políticas universales de bienestar, en comparación con países que privilegian políticas focalizadas en grupos específicos (Kumlin, 2004). Asimismo, las actitudes hacia el gobierno resultan también del contexto social de las personas y no solo de sus experiencias burocráticas directas. Esto es especialmente importante en América Latina para entender la relación de la ciudadanía con el Estado (Latinobarómetro, 2015): de hecho, en Argentina,

64,3% de la población tiene poca o nula confianza en el Estado y 67,5% tiene poca o nula confianza en el gobierno nacional (Latinobarómetro, 2015).

## 2. EL CASO DE LA AUH

La AUH se creó en el año 2009 como una transferencia monetaria mensual destinada a todas las familias con hijos menores de 18 años. El criterio de selección es por tipo de empleo (informal) y por niño. Se otorga a ciudadanos desocupados, sin seguro de desempleo y sin prestaciones de la seguridad social o que desarrollaran actividades en la economía informal con remuneración inferior al salario mínimo. También se brinda a quienes trabajan como servicio doméstico o, desde 2016, con contratos eventuales (llamados monotributo). En la actualidad, la AUH cubre alrededor de 3.6 millones de niños, lo que representa 28% de la población menor de 18 años en Argentina. La administración e implementación del programa depende de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) del Estado Nacional.

En cuanto a la transferencia, el esquema de condicionalidades establece que, desde el momento del inicio de la cobertura, el 80% del monto total de la transferencia se otorga mensualmente, mientras que el 20% restante, se abona una vez al año cuando acreditan las condicionalidades de educación y de salud. Las condicionalidades consisten en la asistencia escolar obligatoria de niños de entre 6 y 18 años y controles de salud periódicos para niños, así como el cumplimiento del programa nacional de vacunación. El personal acreditado del sistema educativo y de salud certifica el cumplimiento llenando el formulario personal de seguridad social del beneficiario, que luego éste entrega, dos veces al año, en alguna agencia del ANSES.

Como ya mencionamos, la elegibilidad no está determinada por la focalización en los municipios desfavorecidos, sino por la condición de desempleo o por tener un trabajo informal con un ingreso declarado menor al salario mínimo y tener un hijo menor de 18 años que resida en Argentina (hasta un máximo de 5 niños). Los errores de exclusión son, por lo tanto, muy limitados (Rabinovich y Diepeveen, 2015). De hecho, la mayoría de los errores son de inclusión: las personas con un

ingreso más alto (por ejemplo, a través de una pensión o porque sus ingresos declarados son más bajos que sus ingresos reales) pueden estar incluidas en la AUH, aunque no deberían. Además, la elegibilidad está determinada por los registros del gobierno y ANSES la verifica todos los meses. Por ende, involucra muy pocas cargas administrativas para los ciudadanos.

En 2015, el proceso administrativo para obtener la AUH era el siguiente:

1. *Elegibilidad:*

Estar desempleado o tener un trabajo informal (con ingresos inferiores al salario mínimo) y tener hijos menores de 18 años que residan en Argentina o sean extranjeros con al menos tres años de residencia legal (hasta 5 niños).

2. *Proceso de inscripción:*

- a. Los niños y los padres deben tener un documento de identificación (DNI).
- b. Se debe contar con información familiar: presentación de evidencia legal de matrimonio junto con la información de nacimiento del niño y las variaciones requeridas para los padres divorciados, los extranjeros o los beneficiarios que no están relacionados por sangre al niño.
- c. Se debe tener tramitar una cuenta bancaria para recibir los pagos (ANSES la abre automáticamente).

3. *Requisitos para la permanencia:*

- a. Se debe permanecer elegible formalmente para la AUH (por ejemplo, el beneficio se pierde si el beneficiario obtiene un trabajo formal), cosa que la ANSES verifica mensualmente.
- b. Se debe cumplir con las condicionalidades educativas: los niños entre 6 y 18 años tienen que asistir a la escuela y presentar pruebas de ello.
- c. Se debe cumplir con las condicionalidades de salud: los niños deben recibir revisiones periódicas de salud y cumplir con el programa nacional de vacunación. Deben presentar pruebas de ello.

- d. Se deben presentar pruebas de cumplimiento de todo lo anterior: deben llenar una constancia de Seguridad Social dos veces al año y presentarla en una oficina de la ANSES designada.

### 3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN, MÉTODOS Y DATOS

#### La encuesta ENAPROSS y las características de la muestra

Los datos provienen de la ENAPROSS II, realizada por el MTEYSS del Gobierno de Argentina en el año 2015.<sup>1</sup> La encuesta reúne información de todo el sistema de seguridad social. Presenta una muestra total de más de 33,000 personas y 10,000 hogares, en cinco provincias y en el área metropolitana de Buenos Aires. El marco muestral está compuesto por un total de 5,424,405 hogares y de 16,505,250 personas en centros urbanos de más de 5,000 habitantes”.

Con base en las preguntas de la encuesta, clasificamos a 232 personas como personas que abandonaron el programa porque no estaban cubiertas por AUH, pero en el pasado sí la habían tenido. En cambio, un total de 818 personas nunca antes habían tenido la AUH. Este segundo grupo de 818 individuos, puede dividirse entre aquellos que intentaron inscribirse sin éxito en el programa (207 personas) y aquellos que nunca intentaron inscribirse (587 personas). El total de estos tres subgrupos (1,026 personas) es ligeramente más pequeño el tamaño original de la muestra (1,058 personas) porque varias personas no respondieron a la pregunta acerca del motivo por el cual no tenían el beneficio. La encuesta nos permite excluir a las personas de cada subgrupo que no son elegibles, debido a un error de inclusión, o que ya no son elegibles, por ejemplo, porque encontraron un empleo formal. Teniendo en cuenta esta corrección, el desglose de la muestra es el siguiente:

---

1 La primera ENAPROSS se hizo en 2011; la tercera está programada para 2019. La encuesta de 2015 es pública y se puede tener acceso a sus resultados en el siguiente enlace: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/enapross/2015.asp>.

| Población de 0 a 17 años                         |            |   |                                      |            |
|--|------------|---|--------------------------------------|------------|
| Elegibles, pero no cubiertos por AUH <b>1058</b> |            |   |                                      |            |
|  |            |   | Original                             | Ajustado   |
| Actualmente no tiene, pero tuvo                  | <b>232</b> | → | Perdida del beneficio <b>232</b>     | <b>126</b> |
| Nunca tuvo                                       | <b>818</b> | → | Fracaso en la inscripción <b>207</b> | <b>170</b> |
| Ns/Nc  | <b>8</b>   | → | No se inscribió <b>587</b>           | <b>425</b> |
|  |            |   | Ns/Nc <b>24</b>                      |            |
|  |            |   | <b>1026</b>                          | <b>721</b> |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Si aplicamos el factor de expansión contenido en ENAPROSS a la muestra de la encuesta, observamos que un total de 1,964,386 personas son elegibles para la AUH. De este número, 1,380,633 obtienen el beneficio. En consecuencia, 583,753 personas (el equivalente a casi 30 %) son elegibles, pero no están cubiertos por la AUH. Ahora bien, este número debe ajustarse para los casos en que de acuerdo con los motivos que dan acerca del por qué no tienen la AUH — los ciudadanos no son elegibles (debido a que obtienen un ingreso informal más alto o reciben otra ayuda de protección social estatal o tienen empleo formal, entre otros ejemplos). Al limpiar estos casos, se obtiene un total de 357,757 personas elegibles, pero no cubiertas por la AUH. Es decir, más de 18 % de todas las personas elegibles.<sup>2</sup>

2 No todos los encuestados respondieron por qué no tienen AUH. Esto explica la pequeña diferencia entre la muestra total no corregida (583.753) y la suma de todas las respuestas no corregidas con respecto a la fase / razón de no participación (558.048). Por lo tanto, es probable que el número real de personas elegibles pero no cubiertas sea ligeramente superior a 357,757. Además, en las respuestas abiertas varias personas respondieron que ya no son más elegibles para la AUH. Esto implica una reducción adicional del número de ciudadanos elegibles no cubiertos ya que por razones metodológicas, las respuestas abiertas no están incluidas en la muestra estadística.

## Metodología

Nuestras preguntas de investigación son dos: ¿quiénes son los ciudadanos elegibles que no tienen la AUH? y ¿por qué no la tienen? En primer lugar, identificamos quiénes conforman a ese grupo según su grado de vulnerabilidad y, en segundo lugar, comparamos a quiénes no tienen AUH y nunca tuvieron interacción burocrática con quiénes no tienen la AUH pero sí tuvieron interacción burocrática.

La metodología es mixta:

- 1) Métodos cuantitativos: usamos un análisis de regresión para identificar las características del grupo objetivo no tienen el beneficio.
- 2) Métodos cualitativos: analizamos las respuestas abiertas brindadas por los beneficiarios elegibles acerca de las razones por las que no tienen al AUH.

Para el análisis estadístico, comparamos los grupos que no tienen AUH sin haber tenido ningún contacto con la burocracia de aquellos que no la tienen porque la perdieron, tanto en el proceso de inscripción como por problemas de cumplimiento con las condicionalidades. Es probable que los últimos dos subgrupos no tengan la AUH por elementos del diseño del programa como, por ejemplo, los requisitos formales de inscripción y la demostración de cumplimiento de condicionalidades. En cambio, el primer grupo consiste en personas elegibles que nunca trataron de inscribirse en la AUH.

Para la selección de las variables independientes, tomamos: 1) preguntas que se aplicaron a toda la población entre 0 y 17 años o para todos los hogares; 2) preguntas que indicaban un cierto nivel de vulnerabilidad. Nuestro objetivo fue identificar las variables que explican la falta de obtención del beneficio antes y después de la interacción con la burocracia.

En total identificamos cuatro dimensiones de vulnerabilidad y tomamos 'ubicación geográfica' como variable de control:

1. *Vulnerabilidad económica*: la estimamos con base en la metodología propuesta por Robles et al. (2015). El Ingreso Total Familiar (ITF) se calcula después de las deducciones de transferencias recibidas por la AUH. Esto permite estimar el nivel actual de vulnerabilidad antes de la transferencia para cada familia en relación con la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT). Con base en lo anterior fue posible estimar los siguientes tres niveles de ingreso:
  - a. Pobreza extrema [extpov]: hogar con ITF menor a la CBA.
  - b. Pobreza moderada [modpov]: hogar con ITF mayor a la CBA, pero menor a la CBT.
  - c. Ingreso precario [precar]: hogar con ITF de entre uno y dos CBT.
  
2. *Satisfacción de necesidades básicas*: se eligieron variables consistentes con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) calculado para Argentina por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Feres y Mancero, 2001).
  - a. Acceso a vivienda:
    - i. Hacinamiento por un atributo: cuartos o camas [hacinado1].
    - ii. Hacinamiento por dos atributos: cuartos y camas [hacinado 2].
    - iii. Déficit en la calidad de los materiales de la vivienda [deficitaria].
  - b. Acceso a servicios sanitarios: letrina como sistema de manejo de residuos [letrina].
  - c. Acceso a educación:
    - i. Asistencia escolar [asistescolar].
    - ii. Edad del menor (0–17) [edad].
  - d. Capacidad económica:
    - i. Número de miembros en el hogar [tamhogar].
    - ii. Nivel educativo del hogar, menos de diez años de educación [edubajo].
    - iii. Nivel educativo del hogar, entre 10 y 14 años de educación [edumedio].

3. *Calidad del espacio público*: asumimos que la falta de atención por parte del Estado en el mantenimiento del espacio público donde vive la gente es un indicador de vulnerabilidad. Identificamos una variable relacionada con el alcance: ¿hubo alguna acción emprendida por la autoridad estatal en los últimos 12 meses para prevenir problemas de, entre otros, alumbrado público, eliminación de basura, riesgo de inundación, malos olores, suciedad, cortes de electricidad y cortes de agua? [espaciopublico]
  
4. *Distancia del Estado*: como *proxy* de esta condición se presentan las siguientes variables:
  - a. Tener un documento de identificación oficial o certificado de residencia precaria [tieneidn].
  - b. El beneficiario ha recibido consulta médica en los últimos 12 meses [consulta12m].
  - c. El niño asiste a la escuela regularmente [asistescolar].
  
5. *Ubicación geográfica*: variable de control del efecto de la capacidad estatal en la no participación. Medimos capacidad estatal<sup>3</sup>, a través de la distancia de los beneficiarios de:
  - a. servicios bancarios
  - b. estaciones de policía
  - c. hospitales
  - d. clínicas de salud
  - e. escuelas

En el apéndice presentamos una descripción detallada de las variables.

$$L_i = \ln\left(\frac{P_i}{1 - P_i}\right) = \beta_1 + \beta_2 X_i + u_i$$

---

3 La base ENAPROSS solo cubre áreas urbanas. Por ende, no estamos considerando las distancias de zonas rurales.

Utilizamos un modelo de regresión logística para analizar la probabilidad de no tener AUH. La estimación se realizó con un modelo *logit* dada la naturaleza de las variables de respuesta. El tamaño reducido de la muestra nos obligó a dividir el análisis de los indicadores de vulnerabilidad por dimensión de vulnerabilidad para lograr resultados estadísticamente significativos. Excepto por las variables [tamaño del hogar] y [edad], que son variables continuas, el resto de las variables son categóricas en dos niveles: toman el valor de 1 cuando se muestra la característica y 0 cuando está ausente. La tabla de resultados que se muestra a continuación indica la contribución marginal de cada una de las variables a un cambio discreto de 0 a 1. Según estos valores, el modelo *logit* permite estimar la probabilidad de exclusión de un individuo de la AUH. La siguiente expresión muestra el ejercicio de estimación que realizamos:

Luego, nos centramos en analizar y codificar las respuestas abiertas que dieron los beneficiarios elegibles del programa que tuvieron interacción con la burocracia y las de los que no la tuvieron. Hicimos un análisis de esas respuestas y distinguimos aquellos ciudadanos que pasaron a ser no elegibles (por ejemplo, porque consiguieron un empleo),<sup>4</sup> situaciones vinculadas a interacciones burocráticas y elementos conductuales. Dado que la encuesta no se diseñó teniendo en cuenta nuestra perspectiva analítica, agrupamos y le cambiamos el nombre a varias respuestas que se explican con precisión en la sección de presentación de los hallazgos. Estos grupos de respuestas a las preguntas abiertas, se agruparon a partir de la información disponible en la ENAPROSS II con el objetivo de obtener estimaciones que permitan una referencia directa a la población total. Debido a que utilizamos una sub-muestra de la encuesta, fue necesario verificar si obtuvimos estimaciones confiables. Para ello calculamos el coeficiente de variación de cada estimación. Un coeficiente de variación de entre 15 % y 20 % indica que la precisión es regular.

Para el análisis cualitativo, nos basamos en la categoría “otros motivos” que existe en la encuesta para que las personas puedan explicar por qué no tienen la AUH. Estas respuestas abiertas proporcionan información más detallada sobre por qué

4 Aquí, utilizamos el desglose de la muestra no ajustada, ya que excluir los errores de inclusión haría que nuestra muestra sea demasiado pequeña para generar un resultado estadísticamente significativo. Esto significa que el análisis incluye a aquellas personas que contestaron cuestiones vinculadas a que no son elegibles como razón para no tener la AUH, a pesar de haber sido consideradas como elegibles en la encuesta ENAPROSS.

no tienen la AUH. Codificamos las respuestas de acuerdo con el marco analítico presentado. La gran mayoría de las respuestas abiertas (235) corresponden a la fase de no interacción con la burocracia. Después de la interacción con la burocracia, hay pocas respuestas (67) y no presentan patrones claros. Es por ello que nos enfocamos en las respuestas de los que no tuvieron interacción burocrática. Como mostramos en la próxima sección, cuando no hubo interacción burocrática, la explicación acerca de por qué no tienen el beneficio se basa en las actitudes de las personas hacia los programas gubernamentales en general y en aquellas derivadas del sesgo de vulnerabilidad debido a su situación económica.

#### **4. ANÁLISIS DE LOS CIUDADANOS ELEGIBLES QUE NO RECIBEN LA AUH**

En este apartado, presentamos evidencia que muestra que los grupos elegibles más vulnerables presentan mayor probabilidad de no tener la AUH y que la combinación de la situación de vulnerabilidad propia de la pobreza, así como el desarrollo de actitudes negativas hacia el Estado proveen una explicación convincente acerca de por qué ciertos ciudadanos que lo necesitan, no tienen el beneficio.

##### **Análisis cuantitativo**

Como se muestra en la Tabla 1, 57% de los ciudadanos no tienen AUH y nunca tuvieron interacción burocrática. El resto la perdió después de haber tenido interacción burocrática. Algunos ciudadanos elegibles no tienen la AUH debido a problemas en la inscripción (26%) o a la pérdida del beneficio (18%).<sup>5</sup> Sin embargo, el hallazgo más interesante es que gran parte de quienes no tienen la AUH no tuvieron interacción con la burocracia.

---

<sup>5</sup> Los porcentajes se redondearon, lo que explica la suma total del 101%.

**Tabla 1 Niveles de no participación en la AUH con y sin interacción burocrática**

|   | <b>Sin interacción burocrática</b> | <b>Con interacción burocrática: falla en inscripción</b> | <b>Con interacción burocrática: pérdida del beneficio</b> | <b>Total</b> |
|---|------------------------------------|--|---|--------------|
| Población<br>(coeficiente de variación)       | 202,215<br>(8,24%)                 | 91,556<br>(14,51%)                                       | 63,986<br>(18,33%)  | 357,757      |
| % de la muestra<br>(coeficiente de variación) | 57%<br>(6,6%)                      | 26%<br>(12,76%)  | 18%<br>(16,4%)  | 100%         |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENAPROSS 2015.

Al comparar los dos grupos (con y sin interacción burocrática), encontramos una situación bastante similar: mientras más vulnerable sea la persona, mayor probabilidad de que no tenga la AUH.” La diferencia es que el grupo de ciudadanos sin interacción burocrática parece estar más “alejado” del Estado, tanto metafóricamente como geográficamente, debido a su situación de pobreza. La evidencia muestra que, si se vive en condiciones de pobreza extrema y moderada, en un hogar hacinado y se tiene un bajo nivel educativo, mayor probabilidad de no haber intentado obtener la AUH. Además, la falta de interés en inscribirse en el programa se vincula con no asistir a la escuela y la falta de contacto con el Estado a nivel municipal, provincial y federal. Por último, la variable de control “distancia geográfica” muestra una relación no muy fuerte entre no tener la AUH y la capacidad estatal. Eso fortalece nuestro argumento acerca de la importancia de los factores extra-organizacionales para entender la no cobertura.

Tabla 2. Análisis de regresión logística

| Dimensión  | Variables independientes | Sin interacción burocrática |                | Con interacción burocrática |                |
|--|--------------------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|
|  |                          | Efecto marginal promedio    | Error Estándar | Efecto marginal promedio    | Error Estándar |
| <b>Dimensión 1: Vulnerabilidad económica</b>   |                          |                             |                |                             |                |
|  | extpov                   | 18% ***                     | 0.06           | 19% ***                     | 0.06           |
|  | modpov                   | 11% **                      | 0.05           | 14% ***                     | 0.06           |
|  | precar                   | 5%                          | 0.06           | -1%                         | 0.06           |
| Obs: 791 Pseudo R2: 0.0275 Especificidad: 100% Correctamente clasificado: 70.92%     |                          |                             |                |                             |                |
| <b>Dimensión 2: Necesidades básicas</b>  |                          |                             |                |                             |                |
| Acceso a vivienda  | hacinado1                | 6% *                        | 0.04           | 8% ***                      | 0.03           |
|  | hacinado2                | 12% ***                     | 0.04           | 11% ***                     | 0.04           |
|  | deficitaria              | -3%                         | 0.04           | 3%                          | 0.03           |
| Condiciones sanitarias   | letrina                  | 2%                          | 0.10           | -11%                        | 0.10           |
| Acceso a educación   | asistescolar             | -10% ***                    | 0.04           | -7% **                      | 0.03           |
|  | edad                     | 2% ***                      | 0.00           | -1% ***                     | 0.00           |
| Capacidad económica  | tamhogar                 | -4% ***                     | 0.01           | -3% ***                     | 0.01           |
|  | edubajo                  | 15% ***                     | 0.05           | 14% ***                     | 0.05           |
|  | edumedio                 | 17% ***                     | 0.05           | 9% *                        | 0.05           |
| Obs: 1,044 Pseudo R2: 0.0467 Especificidad: 96.95% Correctamente clasificado: 71.84% |                          |                             |                |                             |                |
| <b>Dimensión 3: Espacio público</b>  |                          |                             |                |                             |                |
|  | espaciopublico           | 12% *                       | 0.05           | 0% *                        | 0.05           |
| Obs: 767 Pseudo R2: 0.0000 Especificidad: 100% Correctamente clasificado: 70.40%     |                          |                             |                |                             |                |
| <b>Dimensión 4: Distancia del estado</b>   |                          |                             |                |                             |                |
|  | tienedni                 | -5%                         | 0.06           | 6%                          | 0.05           |
|  | consulta12m              | -11% ***                    | 0.04           | 7% **                       | 0.03           |
|  | asistescolar             | 2%                          | 0.03           | -14% ***                    | 0.03           |
| Obs: 1,058 Pseudo R2: 0.0240 Especificidad: 100% Correctamente clasificado: 72.02%   |                          |                             |                |                             |                |
| <b>Dimensión 5: Ubicación geográfica (control)</b>                                   |                          |                             |                |                             |                |
| Distancia a servicios bancarios  | banco300                 | -17% ***                    | 0.06           | 9%                          | 0.06           |
|  | banco500                 | -3%                         | 0.04           | 2%                          | 0.04           |
| Distancia a estación de policía  | comisaria300             | 10% **                      | 0.04           | -2%                         | 0.05           |
|  | comisaria500             | -6% *                       | 0.03           | 2%                          | 0.04           |
| Obs: 1,058 Pseudo R2: 0.0167 Especificidad: 100% Correctamente clasificado: 72.02%   |                          |                             |                |                             |                |
| Distancia a hospital   | hh300                    | 1%                          | 0.08           | 9%                          | 0.08           |
|  | hh500                    | 0%                          | 0.04           | -1%                         | 0.04           |
| Distancia a clínica de salud   | salita300                | -2%                         | 0.04           | -5%                         | 0.04           |
|  | salita500                | 8% ***                      | 0.03           | 1%                          | 0.03           |
| Obs: 1,058 Pseudo R2: 0.0076 Especificidad: 100% Correctamente clasificado: 72.02%   |                          |                             |                |                             |                |
| Distancia a la escuela (diferentes niveles)  | esc_inicia300            | -8%                         | 0.07           | -14% **                     | 0.07           |
|  | esc_inicia500            | 0%                          | 0.06           | -14% **                     | 0.06           |
|  | esc_prim300              | 13%                         | 0.08           | 1%                          | 0.08           |
|  | esc_prim500              | 5%                          | 0.07           | 2%                          | 0.07           |
|  | esc_sec300               | -1%                         | 0.05           | 5%                          | 0.06           |
|  | esc_sec500               | -9% **                      | 0.04           | 8% *                        | 0.05           |
| Obs: 1,058 Pseudo R2: 0.0075 Especificidad: 100% Correctamente clasificado: 72.02%   |                          |                             |                |                             |                |

Fuente: Estimación propia con base en ENAPROSS II.

\* 10% nivel de significancia

\*\* 5% nivel de significancia

\*\*\* 1% nivel de significancia

Nota: El número de observaciones no es mismo en todos los casos debido a que las preguntas de las que se toman las variables reportan tasas de no respuesta más altas.

## Análisis cualitativo

### A. SIN INTERACCIÓN BUROCRÁTICA

En esta sección analizamos las razones que dieron los ciudadanos acerca de por qué no tienen la AUH a pesar de ser elegibles. El 29 % de las personas contestó a la opción de respuesta abierta y marcó ‘desinterés’ (16 %) o ‘no sabe/ no contesta’ (18 %). Este último porcentaje, está abierto a interpretación, pero puede sugerir que la AUH no es algo que les preocupe o interese demasiado.

**Tabla 3 Razones de no inscripción en AUH<sup>6</sup>**

|  | <b>Cubiertos por otro programa social</b> | <b>No elegibles</b> | <b>Desinterés</b> | <b>No sabe / no contestó</b> | <b>Otros</b>    | <b>Total</b> |
|--|---|---------------------|-------------------|------------------------------|-----------------|--------------|
| Población (coeficiente de variación)       | 104,499 (17,71%)                          | 15,482 (27,1%)      | 50,826 (25.87%)   | 57,795 (17,93%)              | 93,594 (13,45%) | 322,196      |
| % de la muestra (coeficiente de variación) | 32% (14,08%)                              | 5% (26,95%)         | 16% (23.89%)      | 18% (17,33%)                 | 29% (13.33%)    | 100%         |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENAPROSS 2015.

Encontramos varios ejemplos que muestran cómo vivir en situaciones de vulnerabilidad incide la obtención de la AUH. Algunos de los problemas que surgen al analizar las respuestas, son la ausencia de alguno de los padres (lo que complica el requisito de documentación del trabajo informal de ambos padres) (15 %), la falta de información o la información incorrecta (14 %) acerca del programa y para quiénes está destinado, la falta de tiempo (10 %) y la falta de interés o la existencia de prejuicios contra el programa (6 %). Sin embargo, uno de los problemas que apareció con mayor frecuencia es la falta del documento de identidad (DNI) (18 %). Este tema surgió como un hallazgo imprevisto al examinar las respuestas.

6 Las columnas en la tabla 3 combinan varias respuestas de la ENAPROSS. La columna 2 (“No elegible”) incluye las respuestas “el ingreso del beneficiario excede el límite”, “el beneficiario es freelancer”, “el beneficiario o el niño tiene una discapacidad y está cubierto en otra parte”, “el beneficiario deduce la ayuda del impuesto sobre la renta” y el “beneficiario es un pensionista”. Y la columna 3 (“Desinterés”) combina las respuestas “no hizo el papeleo” y “desinterés”.

A pesar que ANSES tiene una muy buena base de datos y la capacidad burocrática necesaria para implementar la AUH, la eficacia de la implementación se apoya sobre la capacidad de otras agencias burocráticas relacionadas de manera indirecta con la implementación de la política social: en particular, los registros civiles que son provinciales y que muestran serias debilidades en su capacidad de documentar a la ciudadanía más pobre, así como la falta de coordinación de las mismas con el Registro Nacional de las Personas en del Ministerio del Interior en el nivel federal de gobierno, que es quién se encarga de lo mismo.

En 2008, Argentina asumió el compromiso de evitar el subregistro de nacimientos a través de la Ley 26,413, en la que el Estado asumía la responsabilidad de registrar los nacimientos que no habían sido registrados a tiempo, pero las provincias pidieron una excepción a esta normativa ya que sostuvieron que no tenían la capacidad para documentar a la población. Es decir, se combina un problema de baja capacidad estatal con uno de coordinación, ya que, además, los tres pasos para la identificación de las personas es realizado por diferentes entidades. La registración es realizada a nivel municipal a través de los hospitales; la inscripción está a cargo de las provincias a través del registro civil y la identificación a cargo del Estado a través del Registro Nacional de Personas. Este problema es organizacional, pero no de la agencia específica que implementa la AUH, sino de otras áreas del aparato estatal. Sin embargo, aunque su fuente de origen es organizacional, opera como fuente de “mito” y miedo para que no se acerquen a la AUH. Sobre todo, porque los procedimientos de registro tardío y extemporáneo de los niños porque existen multas económicas y, a partir de los 12 años, el proceso involucra, además, al poder judicial. Esto genera miedo y desconfianza. Asimismo, también en este caso, la situación de pobreza es clave: un menor entre 0 y 17 años zonas pobres de la provincia de Buenos Aires (una de las más pobres de Argentina) tiene 3 veces más probabilidades de no tener documento que un ciudadano del resto del país (Tuñón et al., 2012). Esta situación se transforma en uno de los principales problemas para los que viven en las zonas más marginales de las grandes ciudades (Ordoñez Bustamante y Bracamonte Bardález, 2007), debido a los costos de desplazamiento, de tiempo y de planificación que requieren. Estas dificultades originan la primera situación de vulnerabilidad que genera una posterior cadena de vulnerabilidades

y exclusiones a derechos como, por ejemplo, el derecho a la AUH. De nuevo: para estos ciudadanos, el Estado está lejos metafóricamente y geográficamente.

**Tabla 4 Codificación de las respuestas abiertas de la “no inscripción”**

| <b>Código</b>                                    | <b># de respuestas</b> | <b>porcentajes</b> |
|--|------------------------|--------------------|
| 1. Falta el DNI                                  | 43                     | 18%                |
| 2. Falta de tiempo                               | 24                     | 10%                |
| 3. Falta de información / información incorrecta | 32                     | 14%                |
| 4. Falta de interés / prejuicios                 | 15                     | 6%                 |
| 5. Padre o madre ausente                         | 34                     | 15%                |
| 6. No asiste a la escuela                        | 7                      | 3%                 |
| 7. Exclusión administrativa                      | 9                      | 4%                 |
| 8. No es elegible para la AUH                    | 39                     | 16%                |
| 9. Aún en trámite                                | 6                      | 3%                 |
| 10. Otras  | 26                     | 11%                |
| Total  | 235                    | 100%               |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

## B. CON INTERACCIÓN BUROCRÁTICA

### B1. Fracaso en la inscripción al programa

Con relación al fracaso en la inscripción para la AUH, alrededor del 14 % de las personas mencionan problemas con la documentación. Sin embargo, existe un 59 % de respuestas que señalan que el beneficio sigue “en trámite”.

Tabla 5 Razones de la falla en la inscripción<sup>7</sup>

|   | <b>Sigue en trámite</b> | <b>No es más elegible</b> | <b>Problemas con la documentación</b> | <b>Otros</b>       | <b>N/A</b>        | <b>Total</b> |
|---|-------------------------|---------------------------|---------------------------------------|--------------------|-------------------|--------------|
| Población<br>(coeficiente de variación)       | 65,213<br>(15,43%)      | 9,025<br>(35,96%)         | 14,866<br>(39,25%)                    | 12,649<br>(35,51%) | 8,135<br>(63,13%) | 109,988      |
| % de la muestra<br>(coeficiente de variación) | 59%<br>(10,54%)         | 8%<br>(38,51%)            | 14%<br>(38,5%)                        | 12%<br>(35,7%)     | 7%<br>(60,11%)    | 100%         |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENAPROSS 2015.

Las respuestas abiertas muestran un hallazgo adicional interesante, más allá de las razones ya mencionadas: los errores administrativos se convierten en una razón que opera tanto en la inscripción como en la pérdida de la AUH. Encontramos 14 (de 67) respuestas abiertas que mencionan pérdida de los papeles por parte de ANSES, problemas con documentación y otros errores administrativos que los llevan a no tener la AUH. Aunque este no es el foco del análisis de este trabajo, es un elemento que requiere futura indagación.

<sup>7</sup> Las columnas de la tabla 4 combinan varias respuestas de la ENAPROSS. La columna 2 (“No elegible”) incluye las respuestas “el beneficiario o el niño tiene una discapacidad y está cubierto en otra parte”, “el beneficiario es profesional independiente”, “el beneficiario tiene un ingreso alto” y el “beneficiario está cubierto por la AAFP”. La columna 3 (“Problemas con la documentación”) incluye las respuestas “El beneficiario o el niño no tiene una identificación oficial” y “Problemas con la documentación”.

## B2. Pérdida del programa

Alrededor del 50 % de los beneficiarios deja de contar con el beneficio porque ya no es elegible. En general, esto se debe a que el ciudadano encontró un trabajo formal. Es decir, esto es un éxito. Sin embargo, las condicionalidades del programa también inciden en la pérdida de la AUH y esto es un problema. Sobre todo, porque lo que se sabe es que no pudieron cumplir con el trámite que requiere la comprobación de las condicionalidades y no necesariamente con las mismas. Casi un tercio (31 %) pierde la AUH porque el hijo de un beneficiario dejó la escuela o porque los certificados de salud no se presentaron o se presentaron con errores.

Tabla 6 Razones de pérdida de la AUH<sup>8</sup>

|                 | Ya no es elegible | Condicionalidades | Otras  | Total   |
|-----------------|-------------------|-------------------|--------|---------|
| Población       | 61,979            | 38,889            | 25,097 | 125,965 |
| % de la muestra | 49%               | 31%               | 20%    | 100%    |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENAPROSS 2015.

Con relación a la condicionalidad educativa, el problema que surge es mayoritariamente extra organizacional: los niños abandonan la escuela para ayudar a sus familias o para trabajar. En cambio, en la condicionalidad de la salud, la interacción con la burocracia parece ser un factor de exclusión. De hecho, 54 personas contestaron que no presentaron los certificados de salud o que no se los aprobaron. Esto sugiere que, en este aspecto, la AUH presenta mayores barreras administrativas. Esto es consistente con los hallazgos de Kliksberg y Novacovsky (2015) que encontraron que los beneficiarios experimentaron dificultades para asistir a los controles de salud, como falta de citas, largos tiempos de espera y escasez de

8 La columna 1 de la tabla 5 (“Ya no es elegible”) combina las siguientes respuestas de la encuesta de ENAPROSS: “Ahora tiene un trabajo formal asalariado”, “el beneficiario o el niño tiene discapacidad y está cubierto en otra parte” y “el beneficiario es un profesional independiente”. La columna 3 (“Condicionalidades”) combina “el niño ha dejado la escuela” y los “certificados de salud no fueron presentados o aprobados”. La columna 4 (“Otros”) combina “no sabe la razón del abandono” y “otros”. La ausencia del coeficiente de varianza en esta tabla se debe a la estructura de muestreo de ENAPROSS. No hay suficiente variabilidad en la muestra porque todas las observaciones se registran en la misma unidad primaria de muestreo.

médicos. Aquí es probable que lo que suceda se vincule más con el cumplimiento del trámite que con el “contenido” de la condicionalidad.

Por último, además de los motivos mencionados, surgió una razón adicional, tanto para el fracaso en la inscripción como para la pérdida del programa: 14 respuestas (sobre 67) señalan problemas con los papeles, con los documentos y otros errores administrativos que explican que no tengan el beneficio que les corresponde.

## CONCLUSIONES

Si la AUH “solucionó” los problemas tradicionales de focalización mencionados en la literatura sobre PTMC, ¿por qué seguimos encontrando niveles significativos de ciudadanos elegibles que no tienen el beneficio? Aproximadamente 18 % de ciudadanos elegibles (357,757 personas) no están cubiertas por la AUH. Debido a las características de focalización amplia de la AUH y la evidencia encontrada en las respuestas abiertas de la encuesta analizada, sostenemos que existe un problema que trasciende el diseño de la política: 57 % de esos ciudadanos elegibles que no tienen la AUH, ni siquiera tuvieron alguna interacción burocrática para intentar obtenerlo.

Los hallazgos presentados en este artículo son clave para el futuro diseño y mejora de los PTMCs. En particular, destacan la poca evidencia existente sobre la desproporcionada exclusión de las personas vulnerables de los programas sociales que fueron diseñados para ellos (Álvarez et al., 2007; Brodtkin y Majmundar, 2010; González-Flores et al., 2012; Heinrich y Brill, 2015). Además, nos permiten ampliar nuestra comprensión acerca de la no cobertura más allá de los problemas de focalización, diseño de un programa y sus procedimientos administrativos. Tanto los enfoques conductuales que analizan la relación entre pobreza y toma de decisiones, como la literatura sobre retroalimentación de políticas públicas, brindan nuevas perspectivas analíticas para comprender las motivaciones y los sesgos que influyen tanto en la disposición como en la capacidad de los ciudadanos vulnerables para obtener beneficios sociales.

Por último, en términos de relevancia práctica, nuestros hallazgos muestran la necesidad de ampliar el debate actual sobre las transferencias monetarias condicionadas, especialmente en América Latina, más allá de la focalización y la capacidad del Estado. Si bien la confianza en el gobierno y los sesgos de vulnerabilidad en la toma de decisiones son fenómenos altamente complejos, la generación de nueva investigación puede ayudar a identificar áreas de oportunidad para la mejora en el acceso a programas sociales a los que los ciudadanos tienen derecho.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovsky, L., Orazio A., Kai B., Pedro C. y George S. (2016). “Challenges to Promoting Social Inclusion of the Extreme Poor: Evidence from a Large-Scale Experiment in Colombia.” *Economia* 16, no. 2: 89–141.
- Aizer, A. and Janet C. (2004). “Networks or Neighborhoods? Correlations in the use of publicly-funded maternity care in California.” *Journal of Public Economics* 88, no. 12: 2573–2585.
- Álvarez, C., Florencia D. y Paul W. (2007). “Why do beneficiaries leave the safety net in Mexico? A study of the effects of conditionality on dropouts.” *World Development* 36, no. 4: 641–658.
- Ambort, M. (2016). “Atenciones y Desatenciones: ‘Asignación Universal por Hijo’, condicionalidad educativa y agentes burócratas.” *Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales* 2, no. 2: 83–98.
- Auyero, J. (2011). “Patients of the State: an ethnographic account of poor people’s waiting time.” *Latin American Research Review* 46, no. 1: 5–29.
- Banerjee, A. and Esther D. 2011. *Poor Economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs.
- Barnes, Y. and Julia R. H. (2018). “‘They Are Underpaid and Understaffed’: How Clients Interpret Encounters with Street-Level Bureaucrats”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28, no. 2: 165–181.
- Bastagli, F. (2009). “The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE).” *London School of Economics and Political Science Working paper* no. 60 (December).
- Baumberg, B. (2016). “The Stigma of Claiming Benefits: a Quantitative Study.” *Journal of Social Policy* 45, no. 2: 181–99.
- Bergallo, P. (2012). *Salud Sexual y Reproductiva de las Personas Jóvenes en Argentina: Adición de una perspectiva de derechos humanos a la labor operacional del Banco Mundial*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Bergmark, Å. and Olof B. (2004). "Stuck with Welfare? Long-Term Social Assistance Reciprocity in Sweden." *European Sociological Review* 20, no. 5: 425–43.
- Bertrand, M., Sendhil M. y Eldar S. (2004). "A Behavioral Economic View of Poverty." *American Economic Review* 91, no. 1: 419–423.
- Bhargava, S. y Dayanand M. (2015). "Psychological Frictions and the Incomplete Take-up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment." *American Economic Review* 105, no. 11: 1–41.
- Brodkin, E.Z. y Malay M. (2010). "Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20, no. 4: 827–48.
- Bruch, S., Myra M.-F. and Joe S. (2010). "From policy to polity: Democracy, paternalism, and the incorporation of disadvantaged citizens." *American Sociological Review* 75: 205–226.
- Campbell, A. L. (2012). "Policy Makes Mass Politics." *Annual Review of Political Science* 15, no. 1: 333–351.
- Cecchini, S. y Rodrigo M. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cherlin, A. J., Karen B., James M. Q. y Linda B. (2002). "Operating within the rules: Welfare recipients' experiences with sanctions and case closings." *Social Service Review* 76, no. 3: 387–405.
- Chetty, R. y Emmanuel S. (2013). "Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients." *American Economic Journal: Applied Economics* 5, no. 1: 1–31.
- Curchin, K. (2017). "Using Behavioural Insights to Argue for a Stronger Social Safety Net: Beyond Libertarian Paternalism." *Journal of Social Policy* 46, no. 2: 231–249.
- Currie, J. (2004). *The Take-up of Social Benefits*. NBER Working Paper No. 10488. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Currie, J. (2006). *The Invisible Safety Net: Protecting the Nation's Poor Children and Families*. Princeton: Princeton University Press.
- Danziger, S. and Kristin S. (2003). "Barriers to Employment and the 'Hard to Serve': Implications for Services, Sanctions, and Time Limits." *Social Policy and Society* 2, no. 2: 151–160.
- De Janvry, A. y Elisabeth S. (2006). "Making conditional cash transfer programs more efficient: Designing for maximum effect of the conditionality." *World Bank Economic Review* 20, no. 1: 1–29.
- Evans, G. W. and Michelle A. S. (2009). "Childhood poverty, chronic stress, and adult working memory." *Proceedings of the National Association of Sciences* 106, no. 16: 6545–6549.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ferreira, Francisco H. G. y David Robalino (2010). *Social protection in Latin America: achievements and limitations*. Working paper; no. WPS 5305. Washington, DC: World Bank.

- Fiszbein, A. y Norbert S. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington DC: World Bank.
- Garay, C. (2007). Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations, and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), 301–328.
- González-Flores, M., María H. y Paul W. (2012). “Leaving the safety net: An analysis of dropouts in an urban conditional cash transfer program.” *World Development* 40, no. 12: 2505–2521.
- Hastings, J. S. y Jeffrey M. W. (2008). *Information, School Choice and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments*. NBER Working Paper No. 13623. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Heinrich, C. J. (2018). “Presidential Address: “A Thousand Petty Fortresses”: Administrative Burden in U.S. Immigration Policies and Its Consequences.” *Journal of Policy Analysis and Management* 00, no. 0: 1–33.
- Heinrich, C. y Robert B. (2015). “Stopped in the Name of the Law: Administrative Burden and its Implications for Cash Transfer Program Effectiveness.” *World Development* 72(C): 277–295.
- Hernanz, V., Franck M. y Michele P. (2004). *Take-Up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence*. OECD social, employment and migration working papers no. 17. Paris: OECD.
- Ibarrarán, P., Nadin M., Ferdinando R., y Marco S. (2017). *Así Funcionan las Transferencias Condicionadas. Buenas Prácticas a 20 años de implementación*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kleven, H. J. and Wojciech K. (2011). “Transfer program complexity and the take-up of social benefits.” *American Economic Journal: Economic Policy* 3, no. 1: 54–90.
- Klikhsberg, B. y Irene N. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Biblos.
- Kumlin, S. (2004). *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Latinobarómetro (2015). <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Madrian, B. C. and Dennis F. S. (2001). “The power of suggestion: Inertia in 401 (k) participation and savings behavior.” *The Quarterly Journal of Economics* 116, no. 4: 1149–1187.
- Mani, A., Sendhil M., Eldar S. and Jiaying Z. (2013). “Poverty impedes cognitive function.” *Science* 341, no. 6149: 976–980.
- Mettler, S. (2002). “Bringing the state back in to civic engagement: Policy feedback effects of the GI Bill for World War II veterans.” *American Political Science Review* 96: 351–365.
- Mettler, S. and Joe S. (2004). “The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics.” *Perspectives on Politics* 2, no. 1: 55–73.
- Molyneux, M. (2007). “Two Cheers for CCTs.” *IDS Bulletin* 38, no. 3: 69–74.

- Moynihan, D. y Pamela H. (2010). "Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights." *The American Review of Public Administration* 40, no. 6: 654–670.
- Moynihan, D., Pamela H. y Hope H. (2015). "Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, no. 1: 43–69.
- Moynihan, D.P. and Joe S. (2014). "Policy Feedback and the Politics of Administration." *Public Administration Review* 74, no. 3: 320–332.
- Mullainathan, S. and Eldar S. (2013). *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*. New York, NY: Time Books, Henry Holt and Company LLC.
- Ordoñez Bustamante, D., & Bracamonte Bardález, P. (2006). *El registro de nacimientos. Consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica*. Ecuador: Banco Interamericano para el Desarrollo.
- Paes-Sousa, R., Ferdinando R. y Marco S. (2013). *Conditions for Success in Implementing CCT Programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean*. Washington DC: InterAmerican Development Bank.
- Pautassi, L., Pilar A. y Mora S. (2014). "Condicionando Cuidado: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina." *Iconos* 50: 61–75.
- Rabinovich, L. y Stephanie D. (2015). "The Design of Conditional Cash Transfers: Experiences from Argentina's Universal Child Allowance." *Development Policy Review* 33, no. 5: 637–652.
- Robles Aguilar, G. (2014). *Targeting efficiency and take-up of Oportunidades, a conditional cash transfer, in urban Mexico in 2008*. PhD dissertation, Oxford University.
- Robles, M., Marcela R., Marco S. y Pablo I. (2015). *5 razones por las que casi la mitad de las personas que viven en pobreza extrema no reciben transferencias condicionadas*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/salud/2016/01/25/transferencias-condicionadas> [Consulta: 8 de octubre 2018].
- Saavedra, J. y Sandra G. (2012). *Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries: A Meta Analysis*. RAND Documento de trabajo WR-921-1.
- Schneider, A. and Helen I. (1993). "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *The American Political Science Review* 87, no. 2: 334–347.
- Schneider, A. L. and Helen M. I. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Soss, J. (1999). "Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action." *American Political Science Review* 93, no.2: 363–380.
- Soss, J. (2000). *Unwanted Claims: The Politics of Participation in the U.S. Welfare System*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Soss, J., Richard C. F. and Sanford F. S. (2011). *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Spears, D. (2011). "Economic Decision-Making in Poverty Depletes Behavioral Control." *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 11, no. 1: 1–44.
- Super, D.A. (2004). "The Quiet Welfare Revolution: Resurrecting the Food Stamp Program in the Wake of the 1996 Welfare Reform." *NYU Law Review* 79: 1271–1397.
- Tabor, S. (2002). *Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0223, Washington, DC: World Bank.
- Tejerina, L., Pablo I., Fiorella B. y Barbara B. (2014). *En busca de eficiencia e inclusion financier en el pago de transferencias de ingreso: un estudio sobre el costo-efectividad de los mecanismos de pago en el programa bono 10.000 en Honduras*. Washington DC: Banco Mundial.
- Tuñón, I., Helga F., María S. G. and Natalia R. (2012). *Los indocumentados en Argentina. La cara invisible de la pobreza*. Documento de trabajo ODSA-IADEPP, Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Vakis, Renos, J. R. y Leonardo L. (2016). *Left behind: chronic poverty in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- van de Walle, S. (2004). *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* (dissertation). Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Wichowsky, A. and Donald M. (2008). "Measuring How Administration Shapes Citizenship: A Policy Feedback Perspective on Performance Management." *Public Administration Review* 68, no. 5: 908–920.
- World Bank (2015). *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. Washington DC: World Bank.

