

# La Asignación Universal por Hijo y la existencia de las condicionalidades como estrategia de legitimación

---

Silvia Fernández Soto - Jorge Triplana - Paula Rodríguez Traiani - Analé Barrera

## 1. Introducción

En el contexto de crisis y conflictividad social de fines de siglo XX y principios de siglo XXI, en donde la desocupación y la extensión de las condiciones precarias de trabajo y la pobreza se convierten en rasgos estructurales de las formaciones sociales en la región, cobran relevancia los *Programas de Transferencias de Renta Condicionadas* (PTRC), configurando estrategias político- institucionales que se hacen masivas a inicios del Siglo XXI.

Las políticas sociales constituyen mediaciones político-institucionales que participan en la construcción de la sociedad, en la construcción del orden hegemónico. El Estado es una totalidad compleja que articula a través de prácticas y concepciones teóricas no sólo el componente de dominio sino también el consenso activo. De esta manera el fenómeno estatal constituye un proceso de relaciones sociales complejas que si bien se cristalizan en aparatos burocráticos, es dinámico en tanto la construcción y mantenimiento de la dirección supone la construcción de legitimación. (Fernández Soto, 2013)

Estos programas se identifican por estar focalizados hacia los hogares pobres, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las familias con niños y niñas en "situación de vulnerabilidad", con una perspectiva de "capital humano", incluyendo condicionalidades en educación y salud. En este trabajo nos proponemos analizar y comprender el sentido ideo-político de las condicionalidades de los PTRC. Pretendemos conocer sus supuestos y elaborar una crítica de sus implicancias sociales. Para ello partimos de las argumentaciones oficiales, y a partir del "hecho como se presenta oficialmente" en las fuentes documentales analizadas elaboramos un proceso de problematización y crítica. Formulamos en el proceso de problematización elaborado en función de los objetivos de este artículo, las siguientes preguntas:

¿Qué supuestos sostienen las condicionalidades de los ingresos? ¿Qué argumentaciones se construyen para impulsarlas y sostenerlas? En qué concepciones teóricas se inscriben sus fundamentos? ¿Qué sentidos ético-políticos fortalece? ¿Qué tensiones contiene?

¿Qué implicancias técnico-operativas tienen su proceso de implementación y control? ¿Qué implicancias políticas tiene su materialización en la construcción subjetiva de referencias institucionales asentadas en nociones de derechos sociales? ¿Constituye un componente que reactualiza relaciones particulares asistenciales entre la pobreza y el Estado activando las nociones desiguales de ayuda y exigencias a sujetos merecedores de la misma? ¿Qué lugar ocupa la cuestión de las condicionalidades en la experiencia argentina? ¿Cómo se define su control y seguimiento? ¿Qué mandatos institucionales se construyen y qué vínculos intersectoriales se definen? ¿Qué significa la activación de las condicionalidades en términos de reproducción material y simbólica de la sociedad?

El trabajo pretende aportar al proceso de problematización del sentido socio-histórico que adquieren las condicionalidades en la experiencia particular de la AUH, en el marco de la emergencia y desarrollo de los Programas de Transferencia de Renta en América Latina.

En términos metodológicos, para la elaboración de este texto, se realiza una lectura analítica de documentos oficiales del programa, los cuales sirven como fuentes oficiales (decretos, leyes, discursos presidenciales, documentos institucionales del programa), documentos de organismos internacionales, se realiza una indagación sobre la producción académica especializada sobre el tema y se efectúa una lectura crítica, a partir de la consideración de las dimensiones de análisis definidas. Se utilizan resultados de investigación previos realizados sobre el tema en el marco de una investigación internacional comparada sobre las experiencias de Programas de Transferencia de Renta en Brasil, Uruguay y Argentina<sup>1</sup>.

## 2. Los programas de transferencia de renta en la región y la Asignación Universal por Hijo

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) es un Programa de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) que se implementa en Argentina desde octubre de 2009, dirigido a niños y niñas menores a dieciocho años, hijos e hijas de trabajadores/as en el sector informal o desempleados<sup>2</sup>.

Comparte un formato similar a los PTRC desarrollados en América Latina en las últimas dos décadas<sup>3</sup>. Los Programas de Transferencia de Renta condicionadas se caracterizan por proveer dinero —y en ciertos casos transferencias no monetarias— a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, a condición de que éstas cumplan con ciertas exigencias, generalmente vinculadas con la asistencia escolar y el control regular de la salud de los niños y jóvenes. Esta provisión de dinero se da bajo un esquema no contributivo y condicionado. Es decir, se les otorgan a las personas sin que éstas hayan realizado aportes previos a la seguridad social para generar ese derecho, como históricamente se realizaba con el esquema del seguro social. Esto expresa desplazamientos y transformaciones de los sistemas de protección social.

En términos histórico-concretos la construcción de los sistemas de protección social estatal se vincula a garantizar los procesos de acumulación y legitimación e indica la relación histórica que se establece con los procesos de organización del trabajo. Participa en la reproducción y manutención de la clase trabajadora (activa y parada), a través de mediaciones político-institucionales específicas, que son resultado de la correlación de fuerzas establecida por la lucha de clases. Desde esta perspectiva, la tesis que sostenemos es que en el contexto de crisis que se expresa desde la década del setenta y el despliegue de la acumulación flexible, en un contexto general regresivo para los intereses de las clases trabajadoras, se alteran los formatos y sentidos de los procesos de protección social históricamente construidos en la segunda posguerra del siglo XX, edificándose nuevas arquitecturas de protección social, resultantes de las nuevas relaciones entre acumulación y organización del trabajo. (Fernández Soto, 2015, 44-45)

Bajo esta transferencia de dinero, priorizando a las madres como titulares, se edifica la estructura básica común de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) que pretenden articular objetivos de corto plazo, que participan en “el alivio” inmediato a la pobreza a través de las transferencias monetarias; con objetivos de largo plazo, que pretenden “interrumpir” el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de las condicionalidades impuestas en materia de salud y educación y la “inversión en capital humano”.

En este esquema adquieren centralidad los beneficios monetarios condicionados transferidos a las familias, apareciendo con menor peso los beneficios no monetarios asociados a la provisión de dinero.

Si bien todos transfieren dinero, y esta constituye la dimensión material central de los PTRC, además de compartir un esquema básico común en el que se asientan; es posible observar algunas diferencias: en relación a la inscripción institucional en el sistema de protección social de cada país, los énfasis de las

argumentaciones legitimantes de los programas, las articulaciones entre los diferentes niveles gubernamentales, los montos de los beneficios, los mecanismos institucionales de selección de los beneficiarios, las sanciones estipuladas por incumplimientos de las condicionalidades, las modalidades de seguimiento, entre otras cuestiones que hacen al proceso de materialización.

Los PTRC, como instrumentos de política social “no contributivos”, se constituyen en programas que distribuyen pagos monetarios regulares que se institucionalizan en los sistemas de protección social de cada experiencia nacional, y que operan como una transferencia de renta mínima garantizada a la población en situación de pobreza. En tal sentido superan el carácter emergencial, discontinuo, discrecional, hiper-focalizado de los programas que se desplegaron en las estrategias de “combate contra la pobreza” de la década del noventa, impulsada en gran medida por los organismos internacionales de crédito; manteniendo, ampliando y masificando el carácter focalizador, e institucionalizando las propuestas de intervención asistenciales (Fernández Soto, 2013). Se re-significa simbólicamente y materialmente las políticas sociales, resultado de los desplazamientos en las formas y sentidos de la protección social por los cambios estructurales de la sociedad, principalmente los referidos al mercado de trabajo, que han exigido modificar las formas, contenidos y sentidos de la intervención social del Estado sobre la cuestión social de las últimas décadas<sup>4</sup>.

La regularidad de la distribución del beneficio monetario constituye “un alivio” en las condiciones materiales de existencia de familias trabajadoras que no disponen de forma regular de otras rentas<sup>5</sup>.

Los programas de transferencia de renta en América Latina emergen como un mecanismo de enfrentamiento de la pobreza, sobre las recomendaciones de los organismos internacionales, adquiriendo versatilidad de acomodación según cada trayectoria histórico-institucional y el despliegue de demandas y conflictividad social. Con bajo costo en relación al PBI y condicionalidades para mantener los beneficios monetarios, alcanzan una importante cantidad de la población. Participan en la reproducción de una parte de la clase trabajadora que no reproduce plenamente sus condiciones materiales de existencia a través del salario. La provisión regular de dinero supone la bancarización de esta población, instrumentando al mismo tiempo mecanismos crediticios y financieros definidos por grandes instituciones bancarias.

La “novedad” que se expresa en la experiencia argentina, se explica observando estas transformaciones más generales y al mismo tiempo recuperando la historicidad particular de nuestro formato de protección social. Son estas rupturas y continuidades las que permiten explicar el ensamble particular que

supone la AUH y la combinación de lógicas institucionales diferentes, que tensionan el sentido ético político que adquiere y las formas concretas de construcción social en su proceso de materialización.

### **3. Las condicionalidades en la Asignación Universal por Hijo para la protección social**

Se entiende como condicionalidad el cumplimiento de carácter obligatorio por parte de los beneficiarios de una determinada política social de una serie de requisitos para obtener un beneficio. Los "beneficiarios" deben llevar a efecto las indicaciones señaladas en la formulación de la política, como circunstancia indispensable para acceder al bien social contemplado en la misma. El universo de personas destinatario queda así sujeto a la realización de prácticas indicadas que generen el estado de situación exigido en el proceso de implementación de la política y al mismo tiempo al control que se activa para verificar el cumplimiento de las condicionalidades planteadas. De esta manera, las exigencias están formuladas desde el Estado hacia la población, constituyendo un componente indispensable del curso de acción de la política. Exigencias que implican la activación de comportamientos individuales de los receptores. Se diferencia de la contraprestación porque ésta está ligada a la exigencia de trabajo, búsqueda de trabajo o capacitación para conseguirlo. La AUH se distancia en este punto de programas anteriores en donde sí se exigía contraprestaciones laborales<sup>6</sup>. En tal sentido, bajo esta pretensión de fortalecer el "capital humano" a largo plazo, se descomprimen las presiones de buscar y conseguir trabajo en el corto plazo, en un contexto de desocupación e informalidad estructural, proyectando a futuro tornar "empleables" la población infantil "vulnerable" asistida.

Este vínculo de exigencia definido de "arriba hacia abajo", implica la construcción de argumentos que los sostengan, la formulación de instrumentos de acreditación, la delimitación de vínculos institucionales de obligatoriedad de los titulares del beneficio y el establecimiento de sanciones ante la situación de incumplimientos.

En el caso de la AUH, el pago del beneficio monetario se halla condicionado al cumplimiento de controles sanitarios y del plan de vacunación en los menores, y al cumplimiento del ciclo escolar, para el caso de los niños en edad escolar. Los padres, madres o tutores/as son los/as encargados/as de cumplir con estos requisitos. Los mismos son certificados por las autoridades correspondientes de las diferentes áreas, en la Libreta Nacional (documento único y personal de cada niño/a, adolescente, hijo con discapacidad, que funciona como instrumento de control del cumplimiento de los requisitos) implementada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para tal fin.

Además, el padre o tutor cobra mensualmente sólo el 80% del monto asignado, mientras que el 20% restante se retiene y se abona una vez al año, al inicio del período lectivo, contra la presentación de la libreta sanitaria y de asistencia escolar.

La cuestión argumentativa que sostiene las condicionalidades, se asienta en un conjunto de elementos que operan en la construcción de legitimidad, en la construcción de consensos asociada al mismo tiempo a la dimensión material de la política. La reconstrucción material del consenso inherente al proceso hegemónico implica la configuración de estrategias argumentativas que operan como formas ideológicas persuasivas- educativas de una determinada concepción del mundo.

Uno de los ejes argumentativos indica que el condicionamiento de los beneficios de la AUH, adquiere un papel de promoción de la educación y la salud de la niñez.

"(...) el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza." (DNU 1602/2009)

"A través de sus condicionalidades, la AUH cumple entonces un papel fundamental en la promoción de la educación y la salud de los niños, en tanto los titulares deben acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación de sus hijos; y para aquellos niños en edad escolar, deben certificar además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente" (ANSES, Abril 2012: pág.17)

Este condicionamiento de las transferencias de ingresos opera sobre las familias focalizadas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Las transferencias monetarias se constituyen en un paliativo de su situación inmediata, al mismo tiempo que proyecta el fomento de la inversión en capital humano exigiendo corresponsabilidades en salud y educación, entendiendo que esto favorecerá el "ascenso social" y las mejoras en la calidad de vida; rompiendo el círculo intergeneracional de la pobreza.

"(...) focalizar las transferencias monetarias sobre familias con hijos menores de edad en situación de vulnerabilidad social, y condicionar las mismas con el fin de fomentar tanto el cuidado de salud como la formación de capital humano de los niños" (ANSES, Julio 2011: pág.71)

"los PTC buscan intervenir en el comportamiento individual del hogar mediante el incentivo monetario (...) Por eso, los objetivos de la mayoría de los PTC se focalizaron en las transferencias monetarias hacia familias con hijos menores de edad y condicionaron las mismas con el fin de reconstruir el vínculo familiar y el ejercicio de condiciones sociales básicas: educación y salud pública." (ANSES, Abril 2012: pág.13-14)

De esta manera se combina el incentivo monetario individual con las exigencias de comportamientos que implican asignar responsabilidades a las familias con niños menores de edad, cumpliendo condiciones sociales básicas referidas a educación y salud pública.

“El cumplimiento de las corresponsabilidades en estas dos áreas es fundamental porque implica romper con la cadena de la pobreza a futuro. En este sentido, la política busca detener la dinámica de la pobreza intergeneracional, atacando las falencias que venían sosteniendo con permanencia las poblaciones más vulnerables.

El acceso a los servicios de atención médica constituye una condición indispensable para que estos niños puedan realizarse, tanto física como intelectualmente, y debe entenderse más allá del intento de reducir su riesgo de enfermedad y muerte. Incluye aspectos médicos, psicoafectivos, sociales que buscan mejorar las condiciones de vida del niño, comprendiendo desde el acceso a una vivienda decente hasta la atención materno-infantil, adquisición de los alimentos adecuados, buenas prácticas nutricionales y educación sanitaria. En el mismo sentido, una mejor educación abre las puertas a los infantes a mayores oportunidades en el futuro, ya sea para continuar en la formación académica, para adquirir empleos de mayor calificación o para desenvolverse en sociedad de mejor manera. Para aquellas familias que no tienen ingresos mínimos continuos, el acceso a los servicios es más difícil. La asistencia al colegio requiere realizar gastos de traslado, vestimenta, útiles, etc. En este sentido, las dificultades para contar con los elementos necesarios para concurrir a la institución, generan ausencias reiteradas. En el caso de los adolescentes, la deserción escolar se vincula en gran medida con el grado de participación en las tareas productivas y reproductivas de la familia, en tanto elementos centrales en la estructura de las oportunidades. Otras veces, los jóvenes abandonan el colegio para trabajar y así colaborar con nuevos ingresos al mantenimiento del hogar. Es así que, en este contexto, a la par de reconstituir el vínculo escolar, la AUH se relaciona con el objetivo implícito de colaborar con la política de eliminación del trabajo infantil” (ANSES, Abril 2012: pág.19)

“De todas formas, la política no pierde de vista que el principal vínculo de participación social y acceso a los servicios sigue siendo el trabajo formal.” (ANSES, Abril 2012: pág.19)

“Desde otra perspectiva, la inclusión de los niños en la escuela y la progresiva mejora en sus condiciones de salud amplían las posibilidades de las madres (sobre quienes pesa el trabajo de cuidado) de buscar un empleo o cumplir en mayor medida con las condiciones del trabajo ya obtenido” (ANSES, Abril 2012: pág.19)

“Por último, a través de sus condicionalidades, la medida busca inducir la registración de los nacimientos y la acreditación de una identidad, garantizando que cada niño receptor de la AUH cuente con su Documento Nacional de Identidad (D.N.I.)” (ANSES, Abril 2012: pág.20)

Es claro que estos argumentos se apoyan en la perspectiva que entiende la pobreza como un estado de situación de carencia que se genera por el déficit de “capital social” presentes en las familias pobres, de ahí su preocupación por estimular la acumulación de “capital humano”, como mecanismo individual que generará impactos a futuro. Es el componente de la condicionalidad de los programas, el que generará la incorporación del capital humano, tal como aparece desarrollado por los economistas del Banco Mundial Fiszbein y Schady en 2009. Los fundamentos para condicionar las transferencias al uso de servicios específicos de salud y educación por parte de los beneficiarios se justifican,

“cuando las familias no invierten lo suficiente en el capital humano de los hijos; por ejemplo, si mantienen creencias incorrectas sobre los rendimientos de estas inversiones; si existe un “altruismo incompleto” entre los padres y los hijos; o si existen grandes externalidades a las inversiones en salud y educación. Las consideraciones de economía política pueden también favorecer a las transferencias condicionadas sobre las incondicionadas: puede ser más probable que los contribuyentes apoyen transferencias a los pobres si se los vincula a esfuerzos para superar la pobreza a largo plazo, en particular cuando los esfuerzos implican acciones para mejorar el bienestar de los hijos. (Fiszbein y Schady, 2009, 2)

La noción de “inversión en capital humano” aparece naturalizado en la estrategia práctico-discursiva de los PTRC. Como estrategia de legitimación se asienta en una concepción de intervención social que prioriza la responsabilidad y esfuerzo individual, incentivada por estímulos económicos, lo cual les permitirá realizar prácticas orientadas a los pobres “maximizando” las preferencias que mejoren el futuro de sus hijos.

Es decir, entienden que no es suficiente garantizar la transferencia de renta a las familias pobres, es necesario “implicarlas”, generar una “corresponsabilidad” de modo de alcanzar metas a largo plazo. Según los argumentos hegemónicos reconstruidos, las condicionalidades de las transferencias monetarias impactarían en un conjunto de aspectos de las familias de la población trabajadora involucrada, en su capital humano, en las relaciones con las instituciones estatales, en las relaciones familiares. Desde la estrategia discursiva oficial, las condicionalidades permitirían: a- Promover la educación y salud de los niños de las familias focalizadas; b- Fomentar el cuidado de la salud y la formación de capital humano en los niños; c- Provocar impactos significativos en la acumulación de capital humano; d- Reconstruir el vínculo familiar y el ejercicio de condiciones sociales básicas; e- Intervenir en el comportamiento individual del hogar; f- Detener la dinámica de la pobreza intergeneracional; g- Crear las condiciones para el desarrollo físico e intelectual de los

niños, h- Mejorar sus condiciones de vida a futuro; i- Evitar el abandono en la educación básica; j- Reconstituir el vínculo escolar; k- Colaborar con la eliminación del trabajo infantil; l- Inducir al registro de los nacimientos y a la acreditación de una identidad.

El conjunto de estas nociones persiguen la finalidad de “intervenir en el comportamiento individual del hogar”, obligando a los padres, madres o tutores/as a que cumplan con los requisitos solicitados a costa de perder “el derecho” a la asignación. Se supone que el cumplimiento de los requisitos se hará efectivo por parte de las familias si a él se sujeta el cobro de la asignación monetaria.

#### **4. La estrategia de extensión del sistema de asignaciones familiares y las condicionalidades**

El Sistema de Asignaciones Familiares<sup>7</sup> (Ley 24.416/1996) alcanza a los trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada cualquiera sea su modalidad de contratación laboral (exceptuando a los trabajadores del servicio doméstico); a los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y del Seguro de Desempleo; a los trabajadores del sector público nacional y beneficiarios del Sistema Integrado Previsional (SIPA) y del régimen de pensiones no contributivas por invalidez. Dichos trabajadores, entre otros beneficios, tienen derecho al cobro de la Asignación Familiar por Hijo y de la Asignación Familiar por Hijo con Discapacidad.

En el año 2009, mediante el Decreto Presidencial (Decreto de Necesidad y Urgencia - DNU) N° 1602 se incorpora al Sistema de Asignaciones Familiares, el Subsistema No Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que abarca a todos los menores de 18 años y los hijos discapacitados sin límite de edad, cuyos padres o tutores se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales<sup>8</sup> o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, siempre que perciban remuneraciones inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Con este sistema no contributivo se pretende equiparar la situación de los niños y adolescentes hijos de trabajadores del sector informal o desocupados, con los de los trabajadores registrados en relación de dependencia.

Esta modificación implica la convivencia de dos subsistemas de cobertura en lo que refiere a las Asignaciones Familiares, uno, contributivo, que abarca a los trabajadores registrados en relación de dependencia, y otro, no contributivo, para los desocupados o aquellos que se desempeñen en la economía informal. La principal consecuencia de ello es el tratamiento diferencial que reciben los beneficiarios de esta política.

En primer lugar, la Asignación Familiar por Hijo, es percibida por los trabajadores y/o desocupados en

ambos subsistemas (contributivo y no contributivo) según el monto del ingreso familiar. Para el cobro del monto máximo por hijo, \$837<sup>9</sup>, en el caso de los trabajadores registrados, el ingreso no debe superar los \$7.500 (según últimos datos de ANSES)<sup>10</sup>, a partir de ese tope, el monto percibido decrece, y además, se establece el pago diferenciado según la zona del país de que se trate. En el caso de los trabajadores del sector informal o desocupados, dicho ingreso no debe superar el SMVM, actualmente de \$5.588<sup>11</sup>, y no se prevén diferencias en cuanto al monto en relación a la zona geográfica o provincia donde habitan los beneficiarios.

De aquí se desprende que los desocupados o trabajadores del sector informal, pierden el acceso al cobro de la AUH si su ingreso supera el SMVM, el cual se encuentra por debajo del tope para el cobro de la Asignación Familiar por hijo contributiva en un 25,5% (\$1912). Y tampoco son beneficiados con un pago diferencial por habitar en zonas más desfavorables. Por otra parte, los trabajadores registrados, si superan el primer tope de ingresos (\$7.500), no pierden de manera total el beneficio, como en el caso de la AUH, sino que el monto percibido decrece en función del aumento del rango de ingresos.

En el caso de los trabajadores registrados, el cobro de la Asignación Familiar por Hijo no está sujeto a ninguna condicionalidad. Esto establece una diferenciación importante, ya que implica condicionar también el acceso a derechos sociales como la salud y la educación de los niños y adolescentes alcanzados por la política; “acceso condicionado” a través de la responsabilización individual de los padres, madres, tutores/as, tal como desarrollamos anteriormente.

Al mismo tiempo, si bien la AUH es una política de amplia cobertura quedan importantes sectores excluidos de la misma: los trabajadores informales y monotributistas con un ingreso superior al SMVM, los menores de familias de bajos ingresos que asistan a escuelas privadas, y el 6to hijo de familias desocupadas o de bajos ingresos (hasta el 5to inclusive, lo cubre la AUH; a partir del 7mo, le corresponde una pensión no contributiva, por lo cual el 6to hijo queda sin cobertura).

Con la extensión del sistema y la ampliación del acceso a sectores trabajadores desprotegidos se institucionalizan tratamientos diferenciales. El mismo sistema se constituye en una estrategia híbrida, que combina lógicas y procedimientos distintos. La dimensión clasificatoria es trabajador formal/ trabajador desocupado e informal. Y dentro de este último sub-universo opera la nominación vulnerable/empleable. El sistema combina diferentes estrategias de financiamiento de los beneficios de asignaciones familiares (“contributivos/ no contributivos”), diferentes prestaciones sociales y un trato diferencial en relación a las condicionalidades definidas para el componente “no contributivo”. Como dicen Hintze y Costa:

cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda. (HINTZE; COSTA, 2011, p. 176)

## 5. La activación de la responsabilización individual a través de las condicionalidades

La inclusión de condicionalidades es un elemento central en el diseño, la gestión y, particularmente, la construcción de consenso en torno a la AUH. Para la comprensión de estos elementos es imprescindible entender a la política social como herramienta indispensable en la construcción de sociedad, es decir, destacar su participación en la conformación de los sujetos y las relaciones sociales. Desde esta perspectiva retomamos los interrogantes que atraviesan el desarrollo del análisis: ¿Qué supuestos ideo-políticos se presentan en la formulación de esta política?, ¿en qué concepciones de sujeto y sociedad se asientan los argumentos que se proponen?, ¿qué mirada se plantea sobre la población a la que se dirige y qué procesos de subjetivación se instauran? Y, junto con esto: ¿de qué maneras se abordan las condicionalidades por los sujetos y el Estado?

La Asignación Universal por Hijo se incluye entre los Programas de Transferencia de Renta Condicionada que se han extendido en toda América Latina y, al mismo tiempo, se incorpora en el entramado de políticas sociales que surgen a partir del 2003 –con el inicio del “ciclo kirchnerista” en el gobierno–, planteadas en contraste con las políticas sociales de los ‘90. Tanto en un grupo como en el otro, es posible observar la influencia en los fundamentos de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que refuerzan una responsabilización individual de la población pobre a la que se dirigen.

En este punto, es necesario hacer referencia a la noción de “capital humano”, que tal como dijimos más arriba, su formación impactaría desde esta perspectiva en la superación de la “reproducción intergeneracional de la pobreza.” Si bien esta noción no es definida directamente, se entiende que alude a la educación y salud<sup>12</sup> que le permitirían al individuo volverse “productivo”, “empleable” para el mercado laboral; dos aspectos que hacen a las condicionalidades de la AUH<sup>13</sup>.

De acuerdo a este enfoque, la baja “acumulación de capital humano” determinaría la baja “productividad” de los individuos, constituyendo la principal causa de los bajos ingresos propios de la pobreza. Es en este sentido que plantean que la inversión causal de esta secuencia provocaría, lógicamente, la superación de la pobreza de

los individuos. De este modo, al proponerse modificar los comportamientos de los mismos mediante las condicionalidades, bajo amenaza de sanción y quita del “derecho”; se incurre en la culpabilización y en la individualización de problemas sociales.

De este modo, las condicionalidades se conciben sobre el supuesto ideológico de un “sujeto pobre” que “no sabe”, que “no entiende”, “no toma buenas decisiones” para sí y para sus hijos/as, “moralmente cuestionable”. Podría decirse que de esta manera se habilita una estrategia conservadora de moralización junto al otorgamiento del beneficio monetario<sup>14</sup>, conectando así lo moral y lo económico al suponer la distinción entre los merecedores y los no merecedores de la política (Donzelot, 1998). En este movimiento, se afecta al estatuto de derecho contenido en la AUH<sup>15</sup>. Se plantea de forma más o menos explícita la responsabilización de los individuos por su condición de pobres y desempleados cuando se pretende que el fomento de la “cultura del trabajo”<sup>16</sup> constituya una vía para la mentada “inclusión social”.

La individualización en el caso de la AUH evita la participación en su implementación de organizaciones sociales. Las titulares de la AUH deben encargarse “en soledad” de las gestiones relativas al cobro del beneficio y al cumplimiento de las condicionalidades. Las dificultades que pudieran surgir en el proceso, incluso las referentes al acceso a los servicios de salud y educación, deben ser afrontadas por ellas mismas. La penalización por el no cumplimiento de estas responsabilidades individuales implica la pérdida del 20% del beneficio anual –retenido hasta tanto se certifique el cumplimiento–, y la exclusión del programa.

## 6. Consideraciones finales

A partir del análisis desarrollado, es posible comprender la exigencia de condicionalidades para el acceso a beneficios sociales en el marco de una determinada estrategia de construcción de hegemonía, generando una nueva estatalidad. Ante una población pobre que se consolida estructuralmente adquiriendo variadas fisonomías, se retoma unilateralmente por parte de los sectores dominantes la demanda de organizaciones sociales, políticas y sindicales movilizadas por la implementación de una Asignación Universal por Hijo<sup>17</sup>. La misma, se enmarca en un movimiento de recomposición material y simbólico (Fernández Soto, 2013) en el que se embarca el gobierno después de la crisis social del 2001, articulando un discurso crítico del neoliberalismo, centrado en la recuperación de la intervención del Estado, la cultura del trabajo, la reconstrucción del tejido social y los derechos humanos.

En este sentido, se entiende que el establecimiento de condicionalidades recorta y lesiona el estatuto de derecho de la AUH –retomando una demanda popular

de forma fragmentada- y, al mismo tiempo, cimenta el consenso con respecto a la medida de otros sectores sociales y contiene el conflicto social.

De esta manera, la condicionalidad de los beneficios se basa en una concepción de pobreza asentada en la noción de la baja productividad de los pobres, y que en esta perspectiva hay que revertir para que éstos se tornen en el futuro productivos, interrumpiendo así el círculo intergeneracional de la pobreza, propiciando la acumulación del capital humano, es decir, garantizando niños/as con mayor formación y saludables. De esta manera la intervención del Estado a través de la política social busca la constitución de futuros trabajadores, con niveles básicos de calificación y salud. En esta argumentación se abandona la discusión sobre las condiciones actuales de realización del trabajo y de las causas que explican la pobreza. En los argumentos de los organismos internacionales hay claramente una fuga mistificada hacia el futuro, donde la condicionalidad es la llave para mejorar el uso productivo de los pobres y las condiciones de vida de los mismos.

Bajo una perspectiva de libertad individual, y motivados por incentivos monetarios para el desarrollo de las capacidades, se fortalece una lógica de individualización y de responsabilización de los sujetos en relación a la satisfacción de sus necesidades sociales, las cuales aparecen colocadas en un umbral mínimo de garantía. Esta estrategia desvía la comprensión de la pobreza respecto a las relaciones sociales de clase y las condiciones estructurales que la explican. Los criterios focalizados de acceso en relación al mantenimiento de las condicionalidades establecen la provisión de bienes sociales sobre la base del control de los comportamientos de las familias pobres, las cuales tienen que acreditar el cumplimiento de las exigencias para recibir un beneficio monetario mínimo, todo lo cual erosiona el reconocimiento del mismo como derecho social.

---

<sup>1</sup> Título do Projeto: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA: estudo comparado - Bolsa Família (Brasil), Ingresso Cidadano (Uruguai) e Asignación Universal por Hijo (Argentina). INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES: Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão/Brasil; Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Brasil; Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/Brasil; Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La Republica/Uruguay; Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires da Argentina. Evaluado y acreditado por Capes/ CNPQ, Brasil. Silvia Fernández Soto es la Directora del equipo de investigación de Argentina y coordinadora general externa a Brasil del proyecto internacional. La coordinación general está bajo la Dra. María Ozanira Da Silva e Silva.

<sup>2</sup> A fines del 2009 se crea la Asignación Universal por Hijo para protección Social, a través del Decreto Presidencial (DNU) N° 1602 del 29 de octubre de 2009. Se incorpora al Sistema de Asignaciones familiares el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal

---

por hijo para Protección Social. Posteriormente su implementación se reglamenta mediante la Resolución N° 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo responsable del pago de la prestación. En dicha reglamentación se establece quienes podrán ser beneficiarios de la asignación, los requisitos a cumplir para acceder a la misma, las fuentes de datos que se tomarán para determinar los beneficiarios y los medios y fechas de pago a los beneficiarios. Para facilitar la gestión operativa, en dicha resolución se estableció la conformación de un Comité de Asesoramiento integrado por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación e Interior.

<sup>3</sup> Ejemplos de estos programas son: las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad -AFAM-PE- (Uruguay), Bono Juancito Pinto (Bolivia), Bolsa Familia (Brasil), Chile Solidario (Chile), Familias en Acción (Colombia), Avancemos (Costa Rica), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Comunidades Solidarias (El Salvador), Programa de Asignación Familiar (Honduras), Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación (Jamaica), Oportunidades (México), Red de Oportunidades (Panamá), Tekopora (Paraguay), Juntos (Perú), Programa Solidaridad (República Dominicana), Condicional Cash Transfer (Trinidad y Tobago), Asignaciones Familiares (Uruguay) (Cepal 2010). Véase también Lima, Dos Reis, Arregui, Tripana, en Silva (2014), Caracterização e Problemática dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: Silvia Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez, 2014. p. 85-232. Fernández Soto (2015) "Desarrollo y actualidad de la protección social en América Latina", em Para Além da Crise Global. VII JOINPP, UFMA.

<sup>4</sup> Véase el trabajo donde analizamos los desplazamientos en los sistemas de protección social. Fernández Soto Silvia Y Jorge Tripana (2014) "El desarrollo del capitalismo y la nueva configuración de la protección social. La Asignación Universal por Hijo en Argentina" en Textos & Contextos, v. 13, n. 2 (2014). Porto Alegre. Brasil.

<sup>5</sup> En otro trabajo hemos constatado que "dada la inestabilidad e insuficiencia de los ingresos laborales del sector de la clase trabajadora al cual va dirigido, las transferencias monetarias del programa constituyen la principal (y/o única) protección "estable" y previsible para las familias involucradas. Si bien los ingresos son insuficientes, son "seguros" en un contexto de inestabilidad, informalidad y precarización estructural. Se construye paradójicamente una "seguridad precaria" (Fernández Soto: 2013).

<sup>6</sup> Como antecedentes podemos indicar el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) que fue creado mediante el decreto 565/02. Consiste en el otorgamiento de un beneficio económico de \$150 a jefas y jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad (a comienzos de 2002, el salario mínimo vital y móvil permanecía fijo en 200 pesos desde 1991). Si bien los jefes de hogar beneficiarios debían asegurar el cuidado de la salud (prevención y vacunación) y la educación de sus hijos, el programa incorpora contraprestaciones laborales que pretenden conservar la empleabilidad de los receptores. El objetivo buscado era cubrir un "mínimo ingreso mensual" a "todas las familias argentinas", sosteniendo el "derecho familiar de inclusión social" establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El plan fue reglamentado por decreto y cada año debía renovarse cuando se trataba el presupuesto, quedando atado a la declaración de "emergencia nacional". El monto del subsidio se ubicaba por debajo del precio de la canasta básica de alimentos y no tuvo en cuenta la cantidad de personas que se encontraban a cargo de los Jefes y Jefas de Hogar. Además, los beneficiarios y sus familiares no quedaban cubiertos por el sistema de seguridad social. Además de no ser universal, adoleció de un carácter transitorio emergencial, en mayo 2003 cuando el número de beneficiarios se acercó a los 2.000.000, el MTEySS cerró el ingreso de nuevos beneficiarios mediante una decisión administrativa. Desde el año 2006 se puso en

marcha un proceso de transferencia para migrar los beneficiarios del PJyJHD al 1) al Plan Familias, a cargo del ministerio de Desarrollo Social, y 2) al seguro de capacitación y empleo, a cargo del ministerio de Trabajo. Véase Fernández Soto, 2009: "Políticas de transferencia de ingresos en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" en REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS, UFMA. BRASIL.

<sup>7</sup> Las Asignaciones Familiares participa en la protección del proceso de reproducción de los trabajadores atendiendo a su composición familiar. Protege los ingresos familiares sopesando los gastos demandados por la presencia de hijos dependientes. De esta manera contempla los gastos relacionados a distintos momentos de las trayectorias y condiciones vitales de los hijos: embarazo, nacimiento, escolaridad, adopción, discapacidad. Opera como un seguro en relación a la variable composición familiar, considerando dependientes a cargo de la figura de adulto/trabajador. Es un beneficio asociado al salario, contemplando diferentes situaciones de los hijos. Responde al esquema del seguro, en su concepción, financiamiento e implementación.

<sup>8</sup> "Los monotributistas sociales son una categoría tributaria para personas físicas, integrantes de proyectos productivos de hasta tres personas o asociados a cooperativas de trabajo que sean vulnerables desde el punto de vista socioeconómico y cuyos ingresos como titular del derecho no superen los \$24.000 anuales" en La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva, Documento del Observatorio de Seguridad Social (OBS), ANSES, Abril 2012. Pág.20

<sup>9</sup> El monto del beneficio es el mismo, de \$837, tanto para la Asignación Familiar por hijo (contributiva), como para la Asignación Universal por hijo, AUH, (no contributiva). La diferencia es que para los trabajadores registrados, dicho monto decrece según aumenta el ingreso del grupo familiar, y además, se establece el pago diferenciado según la zona del país de que se trate.

<sup>10</sup> ANSES - MONTOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y UNIVERSALES PARA PROTECCIÓN SOCIAL. Rangos y Montos para las Asignaciones Familiares percibidas desde el 01/06/2015. Montos para las Asignaciones Universales percibidas desde 01/06/2015. Decreto 1141/2015. <http://www.anses.gov.ar/archivos/cartilla/68865bf3e6338079ef2fac57d6bf1caf0d6eeb57.pdf>

<sup>11</sup> MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil. Resolución 4/2015. Salario Mínimo Vital y Móvil. Modificación.

El monto del SMVM de \$5.588 entró en vigencia el 1ro. de Agosto de 2015.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249538/norma.htm>

<sup>12</sup> En el marco de la investigación internacional a que hicimos referencia en la nota 5 de este documento, queda claro que la AUH

presenta particularidades en relación a los PTRC que se desarrollan en la región, y en particular se observa esta singularidad en la relación que establece con los sistemas de salud y educación.

<sup>13</sup> Es preciso aclarar, que el mismo decreto de la AUH plantea explícitamente que su implementación no impactará en la resolución de la pobreza, presentándose como un paliativo destinado a "los sectores más postergados", lo que no quita la influencia de la noción del capital humano en el establecimiento de las condicionalidades: "forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. (...) como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal" (Decreto 1602/2009).

<sup>14</sup> Para un análisis de la permanencia de una dimensión conservadora en la AUH véase el trabajo de Rodríguez Traiani Paula (2014) "Las nociones de individuo y sociedad en la formulación de la política "Asignación Universal por Hijo para Protección Social": Un análisis teórico a partir de los clásicos" 2014 - XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS "LUTAS SOCIAIS E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO: desafios para o Serviço Social no contexto de crise do capital". Natal/RN, Brasil, 2014.

<sup>15</sup> Por otro lado, entendiendo a la AUH en el marco amplio de las políticas sociales formuladas desde el 2003 al presente, resulta interesante constatar que el eje sobre los comportamientos de los individuos pertenecientes a los "grupos vulnerables", se presenta también en otras áreas. Un ejemplo, es el de las políticas vinculadas a la "economía social", con centralidad en las estrategias del Ministerio de Desarrollo Social, en las cuales se postula la necesidad de generar valores y actitudes solidarias que permitan "reconstruir el tejido social" y generar "autoempleo". Véase Barrera, Analé (2015): "Los sentidos de la "economía social" en la Argentina actual. Aportes de Marx y Engels al debate de las perspectivas críticas", VIII Jornadas de Economía Crítica, Río Cuarto, septiembre 2015.

<sup>16</sup> Esta noción, asociada a la de "dignidad" se encuentra anclada en el sentido común e idiosincrasia del pueblo argentino; vinculándose a la vez a las trayectorias de los inmigrantes que poblaron el país y al significado histórico del primer peronismo. El uso de la "cultura del trabajo" revela una apropiación particular del concepto de "capital social", incorporándose a una perspectiva "inclusión social".

<sup>17</sup> Cabe destacar el rol de la Central de Trabajadores de Argentina en la elaboración de un proyecto y la Consulta Popular organizada por el Frenapo en noviembre de 2002 en la que se pronunciaron 2.700.000 votantes a favor de su creación. Otros proyectos hacían referencia a un Ingreso Ciudadano.

## Bibliografía

ANSES - Montos de asignaciones familiares y universales para protección social. Decreto 1141/2015. Consulta en : <http://www.anses.gov.ar/archivos/cartilla/68865bf3e6338079ef2fac57d6bf1caf0d6eeb57.pdf>

ANSES La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva, Documento del Observatorio de Seguridad Social (OBS), Abril 2012. Consulta en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249538/norma.htm>

BARRERA, Analé (2015): "Los sentidos de la "economía social" en la Argentina actual. Aportes de Marx y Engels al debate de las perspectivas críticas", VIII Jornadas de Economía Crítica, Río Cuarto, septiembre 2015.

CIFRA/CTA La asignación universal por hijo a un año de su implementación. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina / CTA. Documento de Trabajo N° 7. Nov. 2010

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Panorama Social de América Latina, 2010. Santiago de Chile, 2010.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Panorama Social de América Latina 2014. Santiago de Chile, 2014.
- DONZELOT, Jacques (1998), La policía de las familias, Valencia, Pre-textos.
- FERNÁNDEZ SOTO (2015) "Desarrollo y actualidad de la protección social en América Latina", em Para Além da Crise Global. VII JOINPP, UFMA.
- FERNÁNDEZ SOTO, 2009: "Políticas de transferencia de ingresos en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" en REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS, UFMA. BRASIL.
- FERNÁNDEZ SOTO, Silvia (2013), "La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino" Serviço&Sociedade n. 113, Cortez, São Paulo.
- FISZBEIN, Ariel y SCHADY, Norbert (2009a) Transferencias Monetarias Condicionadas: Reducción de la Pobreza Actual y Futura, Banco Mundial
- HINTZE, S.; COSTA, M. "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". In: DANANI, C.; HINTZE, S. (Coords.). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990- 2010. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.
- LIMA, DOS REIS, ARREGUI, TRIPIANA, "Caracterização e Problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe". In: Silva (2014) Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez. p. 85-232.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil. Resolución 4/2015.
- RODRÍGUEZ TRAIANI Paula (2014) "Las nociones de individuo y sociedad en la formulación de la política "Asignación Universal por Hijo para Protección Social": Un análisis teórico a partir de los clásicos" 2014 - XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS "LUTAS SOCIAIS E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO: desafios para o Serviço Social no contexto de crise do capital". Natal/RN, Brasil, 2014.