

*Asignación Universal
por Hijo. Rupturas
y continuidades
en el campo de las
transferencias de
ingresos en Argentina*

Pilar Arcidiácono (CONICET / UBA)



Foto: M. A. f. I. A.



1. Presentación

En el campo de las políticas sociales Argentina masificó las transferencias de ingresos a las familias con hijos a través de la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) que al mes de su lanzamiento alcanzó a más de 3, 5 millones de personas. Esto se logró a partir de la extensión de las Asignaciones Familiares (AAFF) que históricamente correspondían a los trabajadores asalariados formales hacia sectores desocupados y trabajadores informales.

Cualitativamente, la AUH implicó un cambio sustantivo respecto de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI¹) vigentes en la región y también se diferenció de las políticas que la precedieron como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados-PJJHD (más próximo por sus características

1 Más allá de sus variantes, estas intervenciones transfieren ingresos en cabeza de las madres a cambio de un conjunto de condicionalidades vinculadas con el control de la asistencia escolar y de salud de los niños/as y adolescentes integrantes de los hogares. En general, entre sus objetivos se proponían aumentar el número de niños que asisten a la escuela y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el trabajo infantil y, fundamentalmente, evitar que las familias atravesaran en condiciones de pobreza aún más extremas, colocando a las mujeres (madres) como las principales responsables del cumplimiento de las condicionalidades.

al universo de los programas de empleo transitorio). A diferencia de estos programas, la AUH se incorporó como parte de lo que comenzó a denominarse *seguridad social no contributiva*, se insertó institucionalmente en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y no en las burocracias tradicionales de la asistencia (Ministerio de Desarrollo Social-MDS) y se caracterizó por su inscripción abierta permanentemente, el aumento regular de la transferencia y la equiparación de los montos entre los dos tipos de Asignaciones (AUH y AAFP).

Sin embargo, una mirada diacrónica sobre las transferencias de ingresos en Argentina, permite identificar que las transformaciones de la AUH conviven con diversos mecanismos de control, sanción y merecimiento (cristalizados en las condicionalidades de salud y educación exigidas). Esta lectura indica rupturas y también continuidades con relación a las políticas anteriores que arrastran un *trato diferente* más próximo a los supuestos de responsabilización individual y a los formatos propios de los programas sociales previos. Esto cobra sentido en un horizonte temporal de más de una década de políticas de transferencias de ingresos que se suceden entre sí y en una sociedad que estructuró históricamente las bases del bienestar en clave *trabajocéntrica*.

Este artículo es producto de una investigación más amplia² sobre la AUH que combinó una serie de entrevistas a informantes

² Esta investigación se enmarca dentro del plan de trabajo de la Carrera de Investigador Científico del CONICET, titulado “Arreglos institucionales y actores de la política social no contributiva (2003-2014)”.

claves de ANSES, con el análisis de normativas de diferentes niveles, documentos institucionales, versiones taquigráficas de exposiciones del Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso de la Nación. Asimismo, se hizo uso frecuente de la herramienta de pedidos de información (acorde con el decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública) para obtener insumos que no se encuentran disponibles en las páginas web institucionales. Finalmente se recuperaron diversas investigaciones sobre la AUH que realizaron trabajos de campo en distintos territorios. Temporalmente recupera elementos que van desde su surgimiento (2009) hasta los últimos cambios incorporados por la gestión de *Cambiamos* (2015-2017).

En el primer apartado se revisarán los rasgos centrales de la provisión de bienestar en Argentina y los límites que plantea el modelo trabajocéntrico, sobre todo a la hora de pensar las transferencias de ingresos a los hogares. Luego, se analizará el arreglo institucional que permitió que Argentina masificara las transferencias a partir de la creación de la AUH, las particularidades de un sistema fragmentado y las continuidades y rupturas respecto de los clásicos PTCI. Finalmente, tomando el componente de las condicionalidades (educativas y sanitarias) el artículo se propone describir estas exigencias, sus controles y sanciones.

2. Los límites del modelo trabajocéntrico

La crisis de fines de 2001 sumó un nuevo impacto regresivo al mapa laboral: en 2002, 20,8 millones de personas vivían en situación de pobreza, entre los cuales 9,96 millones se encontraban en situación de indigencia (el 57,4% y el 27,5% de la población urbana respectivamente)³. La transformación de las condiciones laborales de la población se tradujo en la pérdida de las protecciones de la seguridad social contributiva poniendo en crisis tanto el modo de regular el acceso como de financiar sus beneficios.

A partir de 2003 se quebró la tendencia recesiva incrementándose la actividad económica y el nivel de empleo. En ese nuevo contexto, el gobierno nacional (bajo la gestión del Presidente Nestor Kirchner) impulsó la idea de que el retorno a la situación de pleno empleo era posible, que la inclusión progresiva y creciente de la población en relaciones asalariadas formales

³ INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) Encuesta Permanente de Hogares, onda octubre 2002.

permitiría recuperar los niveles de cobertura perdidos. Esta visión *trabajocéntrica* que recupera la tradición argentina, representó una forma de diferenciación discursiva respecto de la década de los noventa y suponía que los programas asistenciales dirigidos a los excluidos del sector formal serían políticas transitorias. Sin embargo, a pesar de la drástica disminución del desempleo, el empleo no registrado mantuvo elevados niveles. La tasa de desempleo pasó de alrededor del 20% en 2003 a estabilizarse entre el 6 y el 8% a partir de 2007; en cambio los asalariados no registrados que se encontraban en valores cercanos al 50% descendieron, pero manteniéndose en algo más del 30%⁴. El empleo registrado en el sector formal se mostró como una vía limitada para asegurar el acceso universal a la seguridad social⁵. Por ejemplo, tomando 2006 como año de referencia, los ocupados en la industria representaban algo menos del 20% de los asalariados, cuando en 1974 llegaban al 46%⁶.

En apretada síntesis, un signo de la primera década del siglo fue la convivencia entre un conjunto de políticas orientadas

4 Lindemboin, Javier; Kennedy, Damian y Graña, Juan, “El debate sobre la distribución funcional del ingreso”, en *Desarrollo Económico*, 196, 2010. Los autores sostienen que el ritmo de creación de empleo (18% en el primer trienio de esta década) cae a un tercio o un quinto en los trienios siguientes de la recuperación económica impulsada por un cambio esencial en las condiciones económicas internacionales, basada en el aprovechamiento inicial de la capacidad instalada puesta en movimiento a partir de la enorme devaluación de 2002.

5 Hay en general consenso en la literatura sobre este punto. Kessler en su análisis sobre las tendencias contrapuestas en desigualdad entre 2003- 2013 observa una recuperación significativa e incontestable hasta 2007-8 para luego señalar mayores controversias, producto sobre todo de la inflación, el peso del impuesto a las ganancias y en especial de una menor capacidad de la economía de seguir generando empleos de calidad. Cfr. Kessler, Gabriel, *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014.

6 Chitarroni, Horacio y Cimillo, Elsa, “¿Resurge el sujeto histórico? Cambios en el colectivo del trabajo 1974 – 2006”, en *Laboratorio*, 21, Buenos Aires, Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, 2007, pp. 5-11.

a fortalecer las posiciones de los trabajadores registrados (fomento de la registración del empleo, aumento de las asignaciones familiares y del salario mínimo, relanzamiento de las convenciones colectivas de trabajo) a la par de una serie de intervenciones orientadas a las poblaciones excluidas del empleo formal “mientras tanto” esos sectores se irían alistando como asalariados formales⁷.

La evidencia disponible informa que dicho tránsito no se fue realizado con éxito⁸. Aún más: debe considerarse la existencia de ese importante nivel de población laboralmente subutilizada como una característica del entramado de la heterogeneidad estructural de la sociedad argentina⁹. Vale decir, pese al fuerte proceso de crecimiento económico, el aumento de los niveles de empleo y la caída de la incidencia de la pobreza urbana, la permanencia de un importante grupo de trabajadores precarizados en sus múltiples manifestaciones, que sobrepasan el tercio de los asalariados, constituye un rasgo de la heterogénea sociedad argentina. La estructura segmentada del mercado de trabajo limitó los efectos positivos del crecimiento económico de los últimos años¹⁰. En consecuencia, la persistencia de eleva-

7 Arcidiácono, Pilar, La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002, Buenos Aires, Biblos, 2012.

8 El desempeño ocupacional desde 2007 en adelante ha sido pobre y apenas acompañó el aumento de la población. La tasa de empleo (proporción de ocupados dentro de la población) que estaba bien por debajo del 40% en 2003 alcanzó el 42% en 2007 y prácticamente se mantuvo en ese orden hacia adelante (Lindenboim, 2013).

9 Salvia, Agustín, La trampa Neoliberal. Heterogeneidad Estructural y Distribución del Ingreso en la Argentina, Buenos Aires, EUDEBA, 2011.

10 Lavopa, Alejandro, “Crecimiento económico y desarrollo en el marco de estructuras productivas heterogéneas. El caso argentino durante el período 1991-2006”, en Lindenboim, Javier (comp.), Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo

dos niveles de informalidad económica y precarización laboral afectaron sostenidamente la capacidad de cobertura de las instituciones contributivas tradicionales, repercutiendo principalmente en las posibilidades de las familias para generar ingresos estables y suficientes. Esto colocó en el centro de la escena el rol del Estado (y más precisamente el gobierno) en las transferencias de ingresos para aquellas familias con hijos menores de edad con una inestable inserción en el mercado laboral (sea por situaciones de informalidad o desocupación).

Sin ir más lejos, esto se capta en el campo de Asignaciones Familiares. Tomando como referencia la crisis de 2001, cuando los indicadores de desempleo y empleo no registrado eran respectivamente del 18,5% y 38,8% -sobre el total de asalariados-, se estimaba que el porcentaje de menores de 18 años cubiertos por el Sistema de Asignaciones Familiares rondaba el 31%¹¹.

Por esta razón, desde mediados de los noventa, diversas iniciativas sociales, políticas y académicas plantearon la necesidad de establecer la extensión de las AAFP- vigentes en el sistema de seguridad social para asalariados formales - o la implementación de un ingreso ciudadano para la niñez. Mientras que en esta última propuesta los sujetos de la política son todos los niños, niñas y adolescentes, y el adulto a quien se le asigna la prestación resulta el medio para llegar al verdadero destinatario; en las propuestas de extensión de las asignaciones, los ni-

XXI, Buenos Aires: EUDEBA, 2008.

11 Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (Coord.), Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003, Santiago de Chile, CEPAL, 2005.

ños simplemente aparecen como la “justificación” para transferir ingresos a los hogares en función del vínculo del adulto con el mercado laboral.

Algunas políticas públicas que se presentaron como respuestas frente esta problemática fueron el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) en 2002 durante la gestión del Presidente Eduardo Duhalde, y durante la gestión de Nestor Kirchner el surgimiento del Programa Familias por la Inclusión Social¹² (2005) y la expansión desde 2003 en adelante de las pensiones no contributivas asistenciales en cabeza del MDS¹³.

12 El PJJHD se implementó en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), respondiendo a la situación social que planteó la crisis 2001-2 durante la gestión del Presidente Eduardo Duhalde. En pocos meses cubrió casi dos millones de personas. Consistía en una prestación masiva que transfería \$150 (U\$S 50) a los hogares, sin que el monto implique variaciones por la cantidad de hijos, a cambio del cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación de los hijos/as y de que los/las padres/madres realizaran una contraprestación que podía ser comunitaria, educativa o en empresas por un mínimo de 4 y un máximo de 6 horas diarias. Sin embargo, cuatro meses después de la apertura se cerró la inscripción al programa y su monto quedó inamovible desde su surgimiento hasta 2009, momento en que el programa desaparece. Hacia 2005 se migran los receptores ya inscriptos en el programa dependiendo de su grado de “empleabilidad” o “inempleabilidad” hacia el Seguro de Capacitación y Empleo o hacia el Programa Familias respectivamente. Este último representó un típico formato de programa de transferencias condicionadas de ingresos como los existentes en la región, que no exigía un contraprestación laboral, pero sí condicionalidades en materia de salud y educación cuyas transferencias eran cercanas al programa anterior pero dependían mínimamente de la cantidad de hijos.

13 Las pensiones no contributivas asistenciales comprenden pensiones por invalidez, pensiones a la vejez (datan de 1948 y fueron creadas por la ley 13.478) y pensiones a madres de 7 o más hijos nacidos vivos (creadas en 1990 por ley 23.746). Desde 1998 el acceso a estas pensiones fue “congelado” por decisión gubernamental y el otorgamiento de nuevos beneficios quedó supeditado a una baja equiparable. Desde el 2003 en adelante se dejó sin efecto esta medida. Consecuentemente mientras que en diciembre de 2003 había 183.563 en junio 2012 se alcanzó 1.148.608 prestaciones. Fuente: MTEySS (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social) (2012), Boletín Estadístico de la Seguridad Social, II trimestre 2012, Secretaría de Seguridad Social.

A ese esquema de transferencias de ingresos es necesario sumarle las deducciones por hijo para quienes tributan el impuesto a las ganancias que implican una transferencia fiscal implícita hacia las familias de mayores recursos. Habrá que esperar hasta 2009 para que Argentina tenga un cambio cualitativo y cuantitativo en materia de transferencias de ingresos con el surgimiento de la Asignación Universal por Hijo.

Pero antes de continuar, cabe recordar que también desde 2004 se sucedieron un conjunto de transformaciones que permitieron ampliar la cobertura y los montos de las tradicionales AAFF que se encontraban congeladas y sin movimientos desde 1996¹⁴.

Una cuestión a tener en cuenta en materia de AAFF es el carácter dinámico de su cobertura. Esto se debe a que las reformas de este siglo no alteraron los esquemas que establecían topes salariales para acceder a la prestación. Por lo tanto, si estos no se actualizaban a la par de los recurrentes aumentos salaria-

14 En ese año la ley 24.714 eliminó las AAFF para los salarios más altos y estableció un monto escalonado de transferencias inversamente proporcionales al ingreso. La reforma tuvo el objetivo de disminuir los costos laborales al reducir las alícuotas que pagaban los empleadores. La modificación supuso un cambio de paradigma: mientras las AAFF habían cubierto históricamente las contingencias familiares, a partir de la nueva ley la protección de tales circunstancias pasaron a ser dependientes de los niveles salariales pues se establecieron tres rangos salariales y montos de transferencia inversamente proporcionales a los ingresos. Para un análisis del sistema de AAFF en Argentina, cfr: Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (Coord.), *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*, Santiago de Chile, CEPAL, 2005; Arcidiácono, Pilar; Gamallo, Gustavo; Pautassi, Laura y Straschnoy, Mora, "Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo en Argentina", en *Universidad y Sociedad. Desafíos de la Investigación interdisciplinaria*, Buenos Aires, EUDEBA-PIUBAMAS, 2015; Costa, María Ignacia y Hintze, Susana, "Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación", en Danani, Claudia y Hintze, Susana (Coord.), *Protecciones y desprotecciones (II) problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.

les que tuvieron lugar desde 2003 en adelante, gran cantidad de trabajadores iban quedando excluidos progresivamente del sistema. Recurrentemente, esto sucedía hasta que se actualizaban los topes y el sistema iba recuperando su capacidad de cobertura. A modo de ejemplo, en diciembre de 2005 los beneficios por AAFP ascendían a 4,131 millones; en diciembre de 2008 a 3,740 millones; en junio de 2010 cayeron a 2,557 millones¹⁵. Posteriormente con los cambios establecidos en los límites superiores de las bandas salariales de 2013 se elevó la cobertura, recuperando 1,5 millón de beneficios entre mayo y septiembre de dicho año: en abril de 2013 se habían abonado 3,236 millones de beneficios¹⁶. Al momento de finalizar este trabajo el último dato disponible es para febrero de 2017 con 4.269.718 de beneficios¹⁷.

15 MTEySS (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social), op cit

16 ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto 1602/09), Informe cuatrimestral, Observatorio de la Seguridad Social, 1er cuatrimestre, 2013.

17 ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto 1602/09), Boletín Mensual, Observatorio de la Seguridad Social, II/2017 ANSES, 2017a.

3. La masificación de la política social no contributiva: El surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)

Con la creación de la AUH, se reestructuró una parte importante del universo de políticas no contributivas vigentes a ese momento (sobre todo los programas sociales mencionados). Esta medida surgió a través del decreto 1602/09 durante la presidencia de Cristina Fernández, mientras que en el Congreso existían diversos proyectos e iniciativas¹⁸. Se instaló como un subsistema no contributivo dentro de un instrumento de la seguridad social, concretamente en el régimen de las AAFP y bajo jurisdicción de ANSES, destinado a los trabajadores informales cuyo ingreso sea menor al salario mínimo vital y móvil y desocupados que no percibieran el seguro por tal condición. Un año y medio más tarde, en ocasión de la apertura de las sesiones legislativas, se anuncia la creación de la Asignación

18 Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora, “El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales”, trabajo presentado en el Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano, RedAIC, VII-2008.

por Embarazo¹⁹ (decreto 446/11) como parte del subsistema no contributivo, creado a partir de la AUH. A partir de reformas que se implementaron posteriormente al decreto que dio origen a la Asignación, la prestación también alcanzó a las hijas e hijos del personal de casas particulares y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. El límite máximo de edad de los hijos e hijas para percibir la prestación es hasta los 18 años, condición que desaparece cuando se trata de personas con discapacidad que no requieren de una edad determinada.

En general los diferentes estudios sugieren que la AUH en particular se encuentra razonablemente focalizada en los estratos más vulnerables de la población. El último informe de ANSES²⁰ indica que durante el segundo trimestre de 2016, alrededor del 84% de los destinatarios pertenecían a los dos quintiles de menores ingresos, de manera que el 60% de la población de ingresos más bajos capta la mayor parte de los beneficios. Sin embargo, a 6 años de su implementación, el efecto de los ingresos en esos hogares se mantuvo, aunque algo más suavizado.

A diferencia de lo que sucede con las AAFP, la cobertura de la AUH se mantuvo más o menos constante desde su creación,

19 La línea de argumentación de este tendrá como referente empírico principal la AUH y en menor medida a la Asignación por Embarazo. Si bien comparten los principales elementos, esta última tiene características particulares por el tipo de riesgo que cubre y las condiciones que exige.

20 ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la protección de ingresos monetarios a través de la Asignación Universal por Hijo. Resumen Ejecutivo*, 2017b.

oscilando en torno a 3,5-3,8 millones de niños/as. Al momento de finalizar este trabajo, el último dato disponible en ANSES para febrero 2017 es de 3.732.791 de niños/as. Como veremos luego, las suspensiones de pago (por incumplimientos de condicionalidades) se compensan con altas de receptores y en otros casos por la reincorporación de quienes regularizan su situación y son dados de alta nuevamente.

Importa decir que con el surgimiento de la AUH Argentina alcanza una masividad en la cobertura de niños, niñas y adolescentes, a través de un esquema fragmentado compuesto principalmente por las AAFP pero también por medidas de transferencias a nivel provincial, pensiones no contributivas, deducciones por hijo expresadas en la declaración del Impuesto a las Ganancias por parte de los trabajadores de mayores ingresos. Según el mencionado informe de ANSES, están protegidos el 87,4% de niños, niñas y adolescentes, lo que representa aproximadamente a 11,4 millones.

Particularmente para la población migrante, los requisitos de acceso a la AUH son elevados si se los compara con los programas previos al exigir tanto que los niños como los adultos sean argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un período no inferior a tres años²¹. Esto incluso presenta un desacople con los propios cambios normativos que a nivel nacional en los últimos años promovieron la ampliación de los

21 Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar, y Straschnoy, Mora, "Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos", en Documento de Trabajo, 284, División de Políticas Sociales, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.

derechos de los migrantes²². Otro grupo que presenta dificultades para acceder a la Asignación es la población privada de libertad, tema que alcanzó la sede judicial²³.

Los monotributistas recién fueron incorporados por la gestión de gobierno de *Cambiamos*, durante la presidencia de Mauricio Macri y según el informe de ANSES (2017b) se sumaron 210.000 prestaciones. Previamente sólo estaban incluidos los monotributistas sociales²⁴. Esta novedad formó parte del portafolio de anuncios presidenciales durante la apertura de la Asamblea Legislativa del 1 de marzo de 2016. Si bien en las comunicaciones oficiales se hizo referencia pública a la ampliación de la AUH, el decreto 593/16 incorporó este grupo al sistema de AAFF y no al componente no contributivo (AUH) como sucedió con los trabajadores del sector informal, desocupados y personal de casas particulares. Esto implica que a los monotributistas no se les exige condicionalidades en materia de salud y

22 Según indica el reciente informe coordinado por Kliksberg y Novacovsky en base a datos oficiales, la incidencia de población extranjera en la AUH representa el 4,6 % en adultos titulares y 1 % en niños, niñas y adolescentes. De ese 4,6 % el 70,2 % cuenta con más de 10 años de residencia, aspecto que se explica por el requisito elevado que tiene la Asignación. Cfr. Kliksberg, Bernardo y Novacovsky, Irene, *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2015.

23 Para un mayor desarrollo sobre este tema, cfr. Arcidiácono, Pilar, “Expansion and Exclusion in the Universal Child Allowance Programme in Argentina. Litigation on acces for mothers deprived of liberty”, en *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, 24, XII, São Paulo, Conectas Direitos Humanos, 2016.

24 El monotributo es un régimen simplificado para pequeños contribuyentes. El monotributo social se destina a personas físicas o jurídicas en torno a actividades de la economía social cuya situación de vulnerabilidad social le impide competir y producir con criterios de escala y diferenciación. Facilita al emprendedor cierto nivel de formalización, a través de la facturación, más el beneficio de prestaciones sociales y de seguridad social. La diferencia con el monotributo corriente es que sólo se abona la mitad del valor de la obra social en forma mensual. El componente impositivo y el aporte jubilatorio, están subsidiados totalmente por el Estado.

educación. Asimismo el hecho de cobrar AAFF implica que los montos percibidos pueden ser inferiores a la AUH al reproducir el escalonamiento similar a los trabajadores asalariados de acuerdo a la categoría monotributista (cuanto mayor ingreso, menor beneficio). Complejizando aún más el sistema, no acceden a todas las asignaciones contempladas en el sistema contributivo, es decir que reciben las mismas prestaciones que la AUH (no incluye matrimonio, nacimiento y adopción).

El caso de los monotributistas es buen ejemplo para dar cuenta de ampliación de cómo la ampliación de la cobertura fue acompañada de un esquema de fragmentación. Prestaciones, montos, requisitos, controles y sanciones dependen del tipo de Asignación que se reciba e incluso al interior de las AAFF, depende de los ingresos de la familia y hasta de las zona geográficas.

Con relación a sus montos, la AUH se actualizó periódicamente desde 2009 por decisión del Poder Ejecutivo (solía aumentarse anualmente a la par del monto mínimo de las AAFF). Desde el 15 de julio de 2015 el Congreso Nacional sancionó la ley 27.160 que regula por una fórmula de movilidad los aumentos semestrales de las Asignaciones y los rangos de ingresos para su percepción.²⁵

El arreglo institucional que da lugar a la AUH cristaliza concepciones diferentes que conviven con mayor o menor nivel de

²⁵ A marzo de 2017 representa 1246 pesos (aprox. U\$S 78). A pesar de los reiterados aumentos, los niveles de inflación produjeron una caída real del poder adquisitivo de las Asignaciones Para un detalle sobre esta evolución, cfr. IPyPP (Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas), Análisis del Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2017, Buenos Aires, 2016

tensión y que predominan de acuerdo a la dimensión que se ilumine, la etapa que se analice y el rol de las burocracias que la traccionan²⁶.

Por un lado, la AUH se presenta política y discursivamente desde el gobierno como un esquema que se diferencia de los programas sociales que la precedieron. Esto la aproxima a la seguridad social contributiva tradicional que se extiende a los receptores de la nueva Asignación y desdibuja las diferencias con trabajadores asalariados formales que reciben las AAFP. Entre otras cosas, implicó la consolidación del protagonismo de ANSES (junto con otras medidas posteriores²⁷) como actor central en la política social no contributiva trascendiendo su origen ligado con la seguridad social contributiva. La implementación de estas prestaciones también amplió sus funciones y burocracias que alcanzaron una mayor extensión territorial. Además, la AUH presenta diferencias sustantivas respecto de otros programas previos, como los PTCI: reconoce la informalidad como un riesgo social, el acceso es permanente para los potenciales receptores, sus montos son actualizados por nor-

26 Danani y Hintze hacen referencia a la idea de “contrareforma” proceso de contraposición a las políticas desarrolladas bajo hegemonía neoliberal, pero que a la vez convive con instituciones e intervenciones de nuevas bases, opuestas a las anteriores, con rasgos previos que fueron internalizados, explícitamente o no. Danani, Claudia y Hintze, Susana, Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

27 El Programa Conectar Igualdad (2010), orientado a la inclusión digital en el ámbito educativo, el programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA (en vigencia desde julio de 2012), la iniciativa PRO.CRE.AR Bicentenario, de entrega de créditos hipotecarios para viviendas previstos para 2012-2013, y PROGRESAR creado en 2014 destinado a jóvenes entre 18 y 24 años de edad, con residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.

mativa y finalmente al menos hasta 2016, la modalidad de financiamiento no depende de un organismo de asistencia crediticia sino que está compuesta de recursos propios del ANSES²⁸.

Por otro lado, la AUH está atravesada por una lógica que recrea y sostiene sobre nuevas bases las clásicas diferencias entre grupos (quienes tienen trabajo formal y quienes no) al establecer mecanismos de control y merecimiento que resultan más ligados a los supuestos de responsabilización individual y los formatos propios de los PTCl. Estas lógicas adquieren mayor o menor protagonismo de acuerdo a la dimensión de la política que se ilumine. En las próximas páginas concentraré la atención en argumentar en torno a este aspecto recuperando algunas dimensiones de las exigencias, controles y sanciones asociadas a las condicionalidades diferenciadas que tiene la AUH con respecto a las AAFD y que permanecieron intactas desde el surgimiento del PJJHD en 2002.

28 En 2016 fue anunciado un préstamo del Banco Mundial (BM) de 600 millones de dólares, que tiene entre sus objetivos la revisión del mecanismo de certificación de las condicionalidades de la asignación universal por hijo para protección social. El proyecto cuenta con cuatro componentes. El componente 1 tiene asignados 522 millones de dólares para financiar la Asignación universal por hijo. El componente 2 busca cerrar la brecha de cobertura y para ello dispone de 53.6 millones de dólares. El componente 3 tiene por objeto reforzar la fortaleza institucional de ANSES en materia de información, transparencia y gestión de proyectos. Este objetivo cuenta con 10.5 millones. El componente 4 posee el mismo objetivo pero para el MDS y su presupuesto es de 12.4 millones de dólares. La incorporación del MDS tiene como objeto potenciar los vínculos entre ANSES y este ministerio. En otras palabras, que ANSES procese la información, haga los pagos y reciba a los receptores en sus oficinas; y que el MDS trabaje con los potenciales receptores y con las instituciones involucradas en la AUH. Para mayor información, cfr Banco Mundial, Report 6/VI/2016, No: PAD1853, "International Bank for reconstruction and development project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$600 million to the Argentine Republic for a Children And Youth Protection Project", 2016.

4. Exigencias, controles y sanciones en un esquema de condicionalidades diferenciadas

Recordemos que si bien la AUH representa una extensión de las AAFP las condicionalidades rigen exclusivamente para las nuevas Asignaciones. La única AAFP que requiere condicionalidad es la Asignación Anual por Escolaridad que históricamente solicitaba la presentación anual de certificado de alumno/a regular del hijo/a. Precisamente esta exigencia había sido modificada por la Resolución de ANSES 81/07, en base a *“Que dada la obligatoriedad de los ciclos estudiantiles y que los datos oficiales hablan de un gran número de menores que inician el ciclo lectivo se instaure la presunción general de asistencia escolar”*. Fue recién luego de la creación de la AUH que se reincorporó esta exigencia a través de la Resolución de ANSES 606/11. De todas formas, en caso de producirse la omisión de este requisito sólo se

pone en riesgo esta prestación y no la Asignación que se recibe mensualmente como en el sistema no contributivo²⁹.

En sus comienzos la AUH exigía a las familias la presentación de la Libreta Nacional de la Seguridad Social, Salud y Educación para el cobro mensual. A diferencia del certificado de las AAFF, la libreta tenía permanencia en el tiempo y operaba como instrumento distintivo de su condición social³⁰. Con el tiempo se consolidó un sistema de formularios de ANSES para la acreditación de las condicionalidades.

Diversos documentos oficiales e investigaciones académicas pretenden explicar la continuidad de las condicionalidades en la AUH³¹. En apretada síntesis, uno de los argumentos que aparece explícitamente en las normativas sostiene que el uso de estos instrumentos se vincula con el objetivo de fomentar el capital humano para romper con la trasmisión intergeneracional de la pobreza (más en clave de la idea de promoción ligada a transformar, reparar, incentivar y/o moralizar a los responsables de esas exigencias). Otras explicaciones conciben a las condicionalidades como oportunidades para identificar la oferta no cubierta en el campo de la salud y la educación. Finalmente,

29 Straschnoy, Mora: “Análisis evaluativo de las condicionalidades de la Asignación universal por hijo”, en *Política y Cultura*, 47, primavera, 2017, pp. 143-164

30 Garces, Laura, *Políticas sociales y condicionalidades. Un abordaje relacional de la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2017.

31 Diferente trabajos señalan dificultades a la hora de medir el impacto de las condicionalidades (“efecto condicionalidad”) UNGS (Universidad Nacional General Sarmiento), *Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo en la Provincia de Buenos Aires, Argentina*, 2011; Kliksberg, Bernardo y Novacovsky, Irene, *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2015.

sobre todo en el marco de entrevistas en profundidad, emerge un conjunto de argumentos llamados *de economía política* que apelan a las condicionalidades como esquemas de legitimación y justificación de las transferencias de ingresos en países donde el trabajo (en tanto asalariado y formal) ocupa un lugar material y simbólico de relevancia³². La intencionalidad de *devolverle algo la sociedad*, se cristaliza en la jerga de la política social cuando las condicionalidades pasan a denominarse responsabilidades (término vigente desde el Programa Familias hasta la AUH) pero también puede rastrearse en la figura de las contraprestaciones (laborales, educativas o comunitarias) más propias de los programas de empleo transitorio como el PJJHD y de los actuales programas que fomentan el cooperativismo de trabajo (como el Programa de Inclusión Social con trabajo “Argentina Trabaja” en la órbita de Desarrollo Social surgido en 2008, justo un año antes del lanzamiento de la AUH).

Una mirada diacrónica sobre las transferencias de ingresos en Argentina permite captar que la AUH a pesar de las grandes diferencias forma parte de un continuo de medidas que fueron sucediéndose entre sí. Esto se ve reflejado en las trayectorias familiares e individuales que muestran cierta continuidad como destinatarios de diferentes programas sociales hace más de una década. Este dato es a la vez la contracara del mencionado des-

32 En esta misma dirección, en 2007 frente la pregunta “¿Cree usted que quienes reciben [beneficios de los] planes deberían hacer algo a cambio?” de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS) realizada a una muestra representativa de la población argentina, el 93% de los encuestados respondió que de manera afirmativa. Cruces, Guillermo y Rovner, Helena, “Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la encuesta de percepciones sobre los planes sociales en Argentina”, en Cruces, Guillermo y AA.VV. (eds.), Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Buenos Aires, Banco Mundial, 2008.

acople entre los arreglos institucionales de bienestar y el mercado de trabajo. Investigaciones de lo más diversas identifican cierta vínculo entre estas continuidades y cierta naturalización de los receptores respecto del requisito de las condicionalidades³³.

Ahora bien, aquí interesa destacar que la AUH mantiene el sistema de condicionalidades pero sobre todo que plantea una serie de novedades que las endurece respecto de las experiencias previas.

Primero, ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación hasta que se demuestre anualmente el cumplimiento de los controles de salud y la asistencia educativa. En contextos inflacionarios, esta retención del 20% implica una pérdida del poder adquisitivo de la asignación. La acreditación da lugar al cobro de lo acumulado y a continuar percibiendo la Asignación; caso contrario la misma se suspende hasta se subsane el incumplimiento.

La declaración del ex Jefe de Gabinete Jorge Capitanich resulta más que elocuente en este sentido.

Es importante destacar que la AUH es una prestación cuyo derecho se determina en cada proceso de liquidación mensual (a diferencia de las prestaciones previsionales en las que una vez determinado el derecho, salvo error o irregularidad, el mismo se mantiene en el tiempo) [...]Superado el control de derecho, que verifica las condiciones generales para el acceso a la prestación, si corresponde la aplicación de una suspensión debe efectuarse en forma mensual.³⁴

33 Aquín, Nora, *Asignación Universal por Hijo ¿Titulares o tutelados?*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2014; Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar, y Straschnoy, Mora, “Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, en Documento de Trabajo, 284, División de Políticas Sociales, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.

34 Extracto de la versión taquigráfica de la sesión informativa del 04/06/2014 de la Cámara

En esta concepción, los derechos no contributivos tienen un formato *sui generis*. Tienen vigencia en el “mientras tanto” (término frecuente en la jerga en materia de programas sociales de los últimos treinta años) pero sobre todo se diferencian de los que aparecen como los “verdaderos derechos”, aquellos del campo contributivo, (o de quienes sí aportaron). De esta forma, se recodifican desigualdades a través de derechos³⁵. La permanencia pasa a primer plano y son las familias (las madres) quienes deben demostrar que sortearon los obstáculos para no perder la Asignación.

Segundo, con la AUH se destinaron esfuerzos burocráticos (recursos humanos, procedimientos) y presupuestarios colocados en controlar el cumplimiento por parte de las familias, aspecto que resultaba ausente en las políticas que la precedieron. De hecho, según informa ANSES, entre 2011 y 2015 se han dado las siguientes suspensiones en cada año: 221.839, 541.222, 691.443, 665.632 634.269 respectivamente³⁶. En la medida en que continúa invirtiéndose la carga de la prueba son las madres quienes deben demostrar el cumplimiento de las exigencias y sobre quienes recae la sanción.

Tercero, la AUH tensiona las políticas sociales sectoriales ya que por su propio carácter masivo interpela al sector educativo

ra de Diputados de la Nación, que contó con la presencia del Sr. Jefe de Gabinete de Ministro, Página 17.

35 Santos, Boaventura de Sousa, De la mano de Alicia. Lo social y lo político y en la posmodernidad, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1998.

36 Nota DEPC 112/15, Dirección de Procesos y Control, 22 de abril de 2015; Nota DGDN-yP 716/16, Dirección General de Diseño de Normas y Procesos, 29 de junio de 2016; y Nota DGPL17/15, Dirección General de Planeamiento.

y de salud en un contexto federal que plantea problemáticas diversas en cada uno de los territorios y en el marco de servicios cuya gestión se encuentra descentralizada. A diferencia de la atención primaria de la salud donde se dio respuesta sinérgica vinculando la Asignación con el Plan Nacer posteriormente denominado SUMAR en el campo educativo los estudios señalan un panorama de mayor desacople entre la oferta educativa y la demanda de la Asignación³⁷.

Por cierto, las exigencias en torno a las condicionalidades abren un universo de indagación que exceden la temática y el enfoque de este trabajo. Generan reapropiaciones institucionales/personales de las burocracias de la calle³⁸ del sector educativo y de salud frente a las exigencias y los receptores de la AUH. Diversas investigaciones que fueron revisadas realizan trabajos de campo que contemplan estas interacciones. Destacan que los burócratas -basándose en propias valoraciones sobre aquello que resulta moralmente deseable- refuerzan e incluso exacerban las exigencias a las familias cruzando las fronteras de lo exigido normativamente; o, en el otro extremo, se identifican

37 Más allá de los intentos de la Mesa Intersectorial en ocasión del surgimiento de la AUH, ANSES aparece como institución protagónica desdibujando el rol de los otros sectores involucrados en su gestión, sobre todo en el caso de educación. Feijoo y Corbetta señalan por ejemplo la inexistencia de un conjunto de incentivos a las instituciones escolares. Feijoo, María del Carmen y Corbetta, Silvina, *La dimensión educativa de la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, UNIPE, 2014.

38 Lipsky hace referencia como los típicos casos de “burocracias de la calle” a maestros, policías y otro personal que vela por la aplicación de la ley, trabajadores sociales, jueces, abogados y personal de los tribunales, trabajadores de la salud y diversos empleados públicos que conceden el acceso a los programas de gobierno y prestan servicios con ellos. Lipsky, Michael, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1983.

prácticas que alivian o ignoran las condicionalidades de hecho (por ejemplo: firmando libretas sin que se asista al establecimiento escolar o a las consultas médicas)³⁹. Sin ir más lejos, un trabajo sobre la provincia de Neuquén dio cuenta del rechazo por parte de los médicos a firmar la libreta en los inicios de la AUH, proceso que se denominó *“huelga de lapiceras caídas”*⁴⁰.

Esto sucede en un contexto donde la certificación de las condicionalidades adquiere una especial relevancia para las familias, en la medida en que estos papeles son recibidos por ANSES y se insertan en el entramado burocrático como instrumento de legitimación de las suspensiones. Alimentan el escrutinio público sobre quien merece o no la AUH en sintonía con el valor que han tenido y tienen los informes socioambientales en el campo tradicional de la asistencia⁴¹.

Cuarto y último punto. La AUH presenta una novedad respecto del tipo de establecimiento educativo al que pueden asistir los niños/as. Se trata de una decisión que se contempló en el propio decreto fundacional y habilitaba el cobro sólo para los niños/as y adolescentes que asistieran a establecimientos educativos que si bien se denominaron públicos (en el decreto 1602/09) las burocracias técnica profesionales de ANSES lo interpretaron

39 Ambort, Matilde, “Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social- (2009- 2015). Accesibilidad y garantía de derechos”, en Documento de Trabajo N° 3, El sistema de Protección Social en América Latina y la Argentina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social, Buenos Aires, FLACSO, 2016; Isla, Alejandro y Vezza, Evelyn, El acceso a la Asignación Universal por Hijo en los pueblos indígenas del norte argentino, Buenos Aires, OIT-FLACSO-UNICEF, 2014.

40 Hintze, Susana; Costa, María Ignacia y Benítez, Natalia, “La seguridad social a nivel territorial. El caso de la Provincia del Neuquén”, ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Mendoza, 12-15/VIII/2015.

41 Donzelot, Jacques, La policía de las familias, España, Pre-Textos, 1998.

en clave de público-estatales, dejando excluidas a aquellas familias que optaban por la gestión privada⁴². Decisión que en las entrevistas se asocia con seguir el “*espíritu planteado por las líneas políticas*”. Este requisito generó fuertes críticas desde partidos políticos opositores, la Iglesia, la Defensoría del Pueblo de la Nación e instituciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales⁴³, entre otros, cuando el 27 de agosto de 2010 la ANSES dispuso la suspensión del pago de la AUH a los niños que asistían a establecimientos educativos de gestión privada, afectando a 42.000 niños (por una Circular 79/10 de ANSES). Posteriormente se reincorporaron los casos suspendidos pero nunca se modificó normativamente el requisito. Según se recoge en las entrevistas a funcionarios de ANSES, este organismo comenzó a desarrollar un repertorio de mecanismos *ad hoc* para abordar esta situación con el objeto de “*identificar el estado de vulnerabilidad del grupo familiar en los casos que corresponda*” para aquellas familias que envían a sus hijos/as a establecimientos de gestión privada. Según ANSES,⁴⁴ se exigen desde declaraciones juradas donde las familias explicitan las fuentes de financiamiento de ese gasto familiar hasta la visita de trabajadores sociales que informen sobre la situación particular y corroboren que se trate de una familia que cumple con

42 Según manifiesta el decreto: “Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá [...] Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos”(DNU 1602/09, artículo 6º, inciso “e”. El destacado no corresponde a la versión original).

43 CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), Derechos humanos en Argentina. Informe 2011, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.

44 Respuesta a la solicitud de información en el marco del decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública a través de Nota DDyO N° 1342/14. Reg.: 73401/144948

los criterios para recibir la AUH a fin de evitar lo que denominaríamos un error de inclusión. En otros casos, se puede identificar que la prestación se suspende sin que medie este tipo de procedimiento o que estos se activen recién cuando los receptores reclaman al percibir que no recibieron la transferencia.

ANSES como nuevo actor político en la *seguridad social no contributiva* utiliza mecanismos de gestión más próximos a la clásica seguridad social (para la identificación de los receptores, los cruces de información, los procesos de inscripción y el pago regular). A su vez, su cuerpo burocrático desarrolla tareas de control de condicionalidades, suspensión de las prestaciones pero con una salvedad; a diferencia de las clásicas burocracias asistenciales, la propia historia y dinámica institucional no contempla un acompañamiento a través de actividades de promoción y asistencia (como eran usuales en el Programa Familias, por ejemplo), aspecto que tiene consecuencias directas a la hora de dejar una familia sin la Asignación.

Agreguemos un dato más. El requisito de concurrir a establecimientos públicos de gestión estatal excluye a los de gestión privada -que reciben el subsidio estatal equivalente a un alto porcentaje del costo de la matrícula, lo que los acerca a cuotas “cero” o de bajo monto- y a los establecimientos del sector comunitario (más frecuentes en la primera infancia). Ambos esquemas se consolidaron como ofertas alternativas en contextos donde la provisión pública estatal sobre todo en nivel educativo inicial es escasa⁴⁵. De hecho, la certificación de la condicional-

45 Zibecchi, Carla, “Cuidando en el territorio: El espacio comunitario como proveedor de

lidad educativa juega un papel significativo en los procesos de oficialización de diversos jardines comunitarios que debieron ser habilitados a tal efecto a través del otorgamiento de la Clave Única de Establecimientos (CUE) para firmar las certificaciones, mientras que otros no lograron cumplimentar el trámite dejando a las familias fuera de la Asignación.

La recursividad⁴⁶ como propuesta de lectura del campo de las políticas sociales permite captar que las idas y vueltas en torno al tipo de establecimientos implicó movimientos, para las escuelas y las familias (y luego para la política pública), en función de lo que es permitido (o no) por los criterios de las burocracias técnico profesionales de ANSES.

En definitiva, el universo de las condicionalidades nos habla de un “trato diferente” entre receptores de AAFF y AUH en un contexto donde las prestaciones no contributivas son masivas, no residuales ni temporarias. Pero también permite dar cuenta del margen de las burocracias para definir aspectos sustantivos, evaluar el acceso y sobre todo la permanencia en la AUH. Ya sea a través de decretos y resoluciones que dieron origen a la política, por resoluciones y circulares internas que surgen con el correr del tiempo o por su propia práctica institucional.

cuidado”, en Documento de Trabajo, 3, Políticas Públicas y Derecho al Cuidado, Buenos Aires, ADC-CIEPP-ELA, 2015.

46 La noción de recursividad planteada por Adelantado et al. se alimenta de la teoría de la estructuración de Giddens, para plantear una interacción recurrente y de influencia recíproca entre la práctica asociada a la política social y la estructura social identificando procesos y efectos de larga duración de procesos y efectos que se manifiestan de manera más episódica. Adelantado, José; Noguera, Javier; Rambla, Xavier y Saez, Luis, “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en Revista Mexicana de Sociología, N°3, Universidad Autónoma de México, 1998.

5. Reflexiones finales

La ampliación del sistema tradicional de Asignaciones Familiares con el surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) entraña un cambio sustantivo en las políticas sociales argentinas. Por su cobertura que logra masificar el sistema de transferencias de ingresos, por su inscripción como parte de la *seguridad social no contributiva*, por el acceso abierto para nuevos receptores y el aumento de su monto que desde el 2015 fue establecido por ley. Esta política fue la respuesta para saldar los desajustes que evidenciaba el esquema *trabajocéntrico* de provisión de bienestar en Argentina, sobre todo aquellos riesgos al no tener ingresos, vinculados con trayectorias de informalidad sostenida o desocupación para familias con hijos/as.

A la vez, la masividad en la cobertura fue acompañada por un esquema de prestaciones fragmentadas donde conviven las pensiones no contributivas, los programas sociales nacionales y provinciales vigentes, las Asignaciones abonadas a los empleados públicos provinciales⁴⁷, las transferencias a través de

⁴⁷ Debido a que no todas las provincias se adhirieron al régimen nacional de AAFP admi-

créditos fiscales (impuesto a las ganancias) y los dos esquemas principales de Asignaciones (AUH y AAFP). Sólo tomando estos últimos, vimos que introducen mecanismos de acceso, requisitos, montos y exigencias diferentes (incluso al interior de las AAFP entre rango de ingresos y zonas geográficas). La ampliación hacia los monotributistas impulsada por la gestión de *Cambiamos* es un ejemplo más de ampliación de cobertura que profundiza la fragmentación y la complejidad del sistema.

Para las familias receptoras, esto supone un caudal de información para decodificar y acceder a los diferentes esquemas y transitar entre los mismos. A nivel de política pública la contracara de este sistema fragmentado implica además un *trato diferente*, o en otras palabras, un conjunto de exigencias sólo para quienes se encuentran inscriptos en el sistema no contributivo. Aldo Isuani⁴⁸, utiliza una metáfora muy gráfica. Sostiene que se trata de un sistema en el cual “Todos Entran” como se titula el libro de un referente central de la política social como Eduardo Bustelo, pero “*por puertas diferentes a habitaciones de distinto confort*”.

La lectura aquí propuesta sugiere que las particularidades que adquieren las prestaciones no contributivas se inscriben no sólo en un continuo de más de una década de programas sociales

nistrado por la ANSES, algunas jurisdicciones poseen un régimen propio en materia de asignaciones para los trabajadores provinciales y municipales. En consecuencia se observa una heterogeneidad de condiciones de acceso, prestaciones y valores de transferencia a lo largo y ancho del país.

48 ISUANI, ALDO: Reseña bibliográfica de PAUTASSI, L.; GAMALLO, G. (organizadores): El bienestar en brechas. Buenos Aires: Biblos, 2016. Publicada en Revista Administración Pública y Sociedad, APyS-IIFAP-UNC, n. 2, diciembre 2016.

sino principalmente en un contexto argentino atravesado por arreglos de bienestar y morales donde prima la fortaleza simbólica e institucional del sistema clásico de la seguridad social organizado a partir del trabajo asalariado.





Montaje armado con imágenes de M. A. f. I. A.