

Universidad Nacional de Córdoba
Facultad de Ciencias Sociales
Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública



Lic. Matilde Laura Ambort

Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Articulaciones institucionales y apropiaciones escolares en torno al sistema de condicionalidades

Tesis para optar por el título de Doctor en Administración y
Política Pública

Directora: Dra. Pilar Arcidiácono
Co- Directora: Dra. Cecilia Jiménez Zunino

Córdoba- 2016

Índice

*Agradecimientos	4
Introducción	7
Capítulo 1. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Precisiones conceptuales	19
1.1 Política social. Encuadre teórico	19
1.1.2 Principios de acceso a la AUH	26
1.2 Consideraciones sobre la condicionalidad educativa	31
1.3 Articulación institucional y apropiaciones de agentes escolares. Dos miradas para el análisis de la AUH	40
Capítulo 2. Articulación institucional de mecanismo condicionado de la AUH en la Provincia de Córdoba. Diseño normativo y ejecución institucional	47
2.1 Capacidades estatales-componentes de análisis	49
2.2 Primer momento: reglamentación y movimientos de articulación institucional de la condicionalidad educativa	52
2.2.1 El desembarco de la AUH en la ANSES	52
2.2.2 Definición del sistema de condicionalidades y comienzo de las articulaciones	54
2.2.3 Articulación interjurisdiccional	57
2.2.4 Articulación intrajurisdiccional. El logro de los registros de escolarización a nivel provincial	59
2.3 Segundo momento. Suspensiones en escuelas de gestión privada	62
2.4 Tercer momento. El comienzo de la des-articulación	68
Capítulo 3. Apropiación del sistema condicionado por parte de agentes escolares	72
3.1 La escuela como eslabón de la cadena operativa de la AUH	72
3.2 Precisiones metodológicas	74
3.3 Acceso al campo	76
3.4 Cómo entender la condicionalidad educativa en la escuela	80

3.5	Apropiaciones prácticas y simbólicas de la condicionalidad educativa.....	82
3.5.1	La desinformación como categoría transversal.....	82
3.5.2	La lógica escolar y las apropiaciones.....	90
3.5.2a	Modos de Apropiaciones: ente la negociación y la colaboración.....	90
3.5.3b	Dinámicas de retención. ¿Qué papel juega la condicionalidad?.....	98
3.6	¿Qué se le pide a la AUH?.....	100
3.6.1	Condicionalidad y control. Entre el rendimiento escolar y el <i>modelo de celular</i>	101
3.6.1a	Familias responsables, familias <i>avivadas</i> e hijos <i>obligados</i>	102
3.6.1b	Control para el merecimiento.....	108
3.7	¿Dos generaciones que no vieron trabajar a sus padres? o ¿Dos generaciones precarizadas laboralmente?.....	112
3.7.1	Nociones sobre el derecho de la Asignación.....	114
3.8	Perfiles de agentes-tomas de posición.....	116
 Conclusiones		 123
 Bibliografía		 135
 Anexos		 151
1.	Decreto N° 1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social.....	151
2.	Resolución ANSES. N° 393/09. Reglamentación de la AUH.....	157
3.	Resolución ANSES. N° 132/2010. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. AUH.....	163
4.	Comunicación Ministerio de Educación Nacional- Ministerio de Educación Provincial. Instructivo Libreta AUH. (Marzo 2010).....	168
5.	Formulario PS1.47. Asignación Universal -Salud, Educación y Declaración Jurada.	172
6.	Comunicación Ministerio de Educación Nacional- Ministerio de Educación Provincial. Notificación de Fechas de Certificación. Información Escuela de Gestión Privada. (Mayo 2010).....	174

*** Agradecimientos**

Estos agradecimientos fueron escritos durante todo el proceso de trabajo de mi tesis doctoral. Mi compañera incondicional en este tramo, Mariana Lerchundi, me diría que es parte de la ansiedad que me caracteriza. Yo le contestaría que en parte sí, pero que responde principalmente al hecho de que durante la trama de este proceso me he sentido constantemente agradecida con muchas personas que me acompañaron, aportaron y apuntalaron en el camino. Así que en primera instancia gracias Mari por estar codo a codo desde el inicio.

Después de un trayecto inicial de mucho trabajo buscando el rumbo, hubo un Pilar. Que marcó un antes y un después. Un después de enormes encuentros, de grandes coincidencias, de crecimiento intelectual y personal. Ese Pilar es una persona que es pura energía, Pilar Arcidiácono mi Directora de tesis, a quien estoy infinitamente agradecida por todo. Ella más que nadie sabe lo que engloba ese “todo”. Cuando hubo obstáculos en el camino, ahí estaba para calmar. Cuando se destrabaron las cosas, ahí estaba para impulsar. Su acompañamiento como Directora fue más que satisfactorio, fue placentero, en cordobés, un gustazo.

A Cecilia Jiménez mi Codirectora, agradezco todo el empeño, paciencia y calidez con que me acompañó y apuntaló a cada paso que fuimos dando. Le agradezco la meticulosidad de sus aportes, a su ojo “agudo” que en cada revisión permitió que sigamos construyendo y avanzando.

Las vueltas del destino, las casualidades o causalidades hicieron también que tuviera la fortuna de conocer a Aldo Isuani como profesor del Doctorado. A Aldo, mil gracias por compartir una aguda manera de enfocar y comprender lo social, lo político, superando los lugares comunes. Pero principalmente por hacer de nexo con Pilar, por valorar mi intención y voluntad de realizar una tesis doctoral, confiar y recomendarme. Creo que las personas con sus trayectos y experiencias nos dejan mucho, y valoro muchísimo a los que tienden lazos. Celebro los lazos y redes que se fueron creando a partir de este trabajo.

Un gracias muy grande a Guadalupe Molina, Secretaria de Investigación del Centro de Estudios Avanzados, quien fue crucial para darme un empujón y dar el gran paso de comenzar las entrevistas en las escuelas. Fascinante trabajo. La cancha, dónde transcurre parte de la realidad cotidiana de lo que significa una política pública. El Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, lugar de trabajo de mi beca

doctoral de CONICET, se convirtió, con el impulso de Guadalupe y de los colegas becarios en un acogedor lugar de encuentro, en un lugar de trabajo con cada vez más forma.

Al equipo del IIFAP por acompañarnos y apostar a los aportes que desde nuestras diversas disciplinas podemos hacer al análisis y comprensión de las políticas públicas.

Agradecer también a Fabiana Martínez, quien dirigió mi beca doctoral de CONICET. Desde los inicios de su acompañamiento en la carrera de Sociología, estoy agradecida por su guía en los primeros pasos para entrar en el mundo académico. Su sencillez y sinceridad han sido siempre un punto de referencia.

A todas las personas que hicieron una pausa –infinitamente valorada por mí– en su ardua tarea de estar en las escuelas, poniendo el cuerpo. Gracias por aportar y compartir su experiencia de trabajo, sus preocupaciones, sus sentires. Sin su tiempo esta tesis no hubiera podido realizarse.

A la red, la red de amigas, de familia, de colegas que se vuelven amig@s. Esa red que sostiene y a la vez se va tejiendo al compartir partes de nuestras vidas. Al equipo “auchero”, a la distancia, fue una un gran aporte contar con ustedes. Mora Straschnoy y Javier Aragón, gracias por aceptarme con mi tonada más lenta, por ser considerados y entender que los cordobeses necesitamos más tiempo de exposición en un Congreso. Mora, gracias por la oreja y los empujones del final.

A los amig@s de la vida, a los que gracias a sus trayectorias que los vinculan de diversas maneras a esa construcción tan grande que puede ser la educación, me ayudaron con los contactos iniciales del trabajo de campo. Caro, Colo, Hichi, Eri y Vale gracias por estar. Al grupo motivador de “las diez” de mis pagos, desde nuestras diversidades nos acompañamos transitando este camino hace años. A la Comisión por la contención. El compartir las risas siempre ha sido reaseguro para seguir adelante. A los socorros técnico-emocionales de mi primo Sebastián.

A Madriana, quién me ha dado una gran mano con todo el trabajo, el “invisible” ese que no se registra en un currículum, no tiene remuneración, que no está reglamentado. El trabajo que sostiene todo el otro trabajo registrado, el que sí se remunera, el que es reconocido como esfuerzo. Gracias mamá por apoyarme, ayudarme, por trabajar en las compras de víveres, los trámites, sin lo cual mi hogar –con una tesis encima– hubiera sido un caos permanente. A mí papá gracias por el ánimo y las “distracciones” del último tiempo, porque “para estar concentrado también hay que distraerse un poco”. Lo complejo sigue siendo explicar qué es lo que uno hace investigando y estudiando en Ciencias

Sociales, a mi hermano y mis tres sobrinos, espero cada vez estar más cerca de poder lograr un lenguaje claro y amigable para compartir lo que hago.

A Nicolás, mi gran compañero de camino. Gran con Mayúscula. Debe haber recibido más de cien “notas de voz” con una aclaración debajo “nota para tesis”-“nota de trabajo”. Calmó momentos de lágrimas por pérdida de documentos digitales, soportó explicaciones insoportablemente burocráticas sobre becas, fechas límites para envío de artículos y ponencias, sábados y domingos hasta la madrugada con una compañera sentada al frente de la computadora que “ya casi terminaba”. Apoyo incondicional y fundamental de mi Compañero, que desde rutinas, actividades y ámbitos tan diversos, logramos un hogar divertido, placentero, desordenado y alegre que nos reconforta día a día y nos ayuda a renovar la energía, a fortalecer la voluntad y tirar hacia adelante a la par.

Quiero decir que empecé a escribir la tesis de doctorado por lo que supuestamente se debe hacer al final: los agradecimientos. Feliz de poder comenzar a escribir, arrancar con la tarea de poner en palabras escritas todo el camino andado, las horas de lectura y análisis, el trabajo de campo, las entrevistas, las búsquedas de información, las infinitas grabaciones y anotaciones a cualquier hora y en cualquier lugar sobre lo que se cruzaba por la cabeza para avanzar en el trabajo.

Introducción

La presente tesis inició su recorrido interrogándose sobre **cómo se implementa la condicionalidad educativa de la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) en el área educativa de la provincia de Córdoba para el período 2015-2016**. Se abordó la ejecución y operatoria a nivel local de uno de los requisitos para obtener y mantener la prestación monetaria que provee tal política. Esto supuso atender al modo en que se efectiviza de manera particular-local el mecanismo condicionado, tanto **a nivel normativo y de su articulación institucional**, cómo a partir de **las apropiaciones por parte de las instituciones y agentes escolares**.

A nivel general se entiende que la AUH¹ marcó un cambio en las políticas sociales argentinas en relación a los programas de transferencia de ingreso previos. Su surgimiento en 2009² produce un cambio significativo en el escenario de las políticas sociales: la estrategia estatal dirigida hacia los sectores desempleados y los trabajadores que se desempeñan en la economía informal se sitúa principalmente en un subsistema no contributivo que se desprende del régimen de Asignaciones Familiares (AAFF) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se amplía el acceso a una asignación familiar a tales sectores, eliminando cupos de inscripción y límites temporales de acceso característicos de programas de ingreso previos, generando una gran masificación en la cobertura. Desde su inicio, la cantidad de titulares se ha mantenido de manera casi sostenida, llegando actualmente a cubrir más de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes (NNA)³. En este sentido, la AUH implica una novedad institucional en relación a políticas de transferencia de ingreso estructuradas desde un principio

¹ A lo largo de la presentación se utilizará indistintamente la sigla AUH o bien "Asignación", para remitir a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

² Se realiza mediante el decreto 1602/09, el cual extiende el régimen de Asignaciones Familiares que prevé la ley 24.714 a los sectores desempleados y trabajadores informales. El decreto 1602/09 establece: “Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”. Posteriormente se añade la extensión de Asignación Universal por Embarazo mediante el decreto 446/2011, estableciéndose ambos como sistemas no contributivos de la ley 24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares. Se suma a dicha asignación la Asignación por Ayuda Escolar Anual, la cual sí depende de la regularidad en la asistencia escolar (Ley 24. 714). En el mes de abril de 2015 tal asignación se extendió también a los destinatarios de AUH en edad escolar (Decreto 504/2015). Se abona una vez al año al iniciar el ciclo lectivo. Hasta ese momento era una prestación exclusiva de los titulares de las AAFF de los asalariados formales.

³ A nivel nacional, para 2010 la cantidad total de titulares era de 3.224.651. A inicios de 2015 era de 3.624.230 (ANSES, 2015).

asistencial –no contributivo-: incorpora dentro del sistema de Seguridad Social contributivo, una prestación no contributiva en concepto de “protección social”.

Desde su implementación hasta 2015 los montos de la Asignación se actualizaban periódicamente por decisión del Poder Ejecutivo Nacional, hasta la sanción de la Ley de Movilidad de las Asignaciones Familiares (Ley 27.160). Dicha Ley establece que la actualización se produce dos veces al año de manera automática con el mismo índice con el que se ajustan las jubilaciones, siendo este mecanismo un avance sobre el mecanismo previo y, a su vez, sobre esquemas de transferencia de ingresos de montos fijos no actualizables regularmente⁴.

La estrategia de cobro condicionado de programas anteriores se mantuvo sin modificaciones pero se innovó en la inclusión de un componente de retención parcial de la prestación monetaria (20% anual) que se efectiviza al acreditar el cumplimiento de la regularidad en la asistencia escolar de los NNA a cargo y de los controles sanitarios correspondientes a la edad de los mismos. A su vez, si bien la política se encuadra dentro del sistema de las AAFF, como un sistema no contributivo, su esquema condicionado de cobro lo diferencia sustancialmente del régimen del trabajador formal⁵, guardando similitudes con mecanismos propios de Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCI) característicos de otros países de Latinoamérica.

A siete años de la implementación de la AUH son numerosos y diversos los análisis desarrollados sobre los cambios y/o continuidades de esta política en comparación con programas sociales previos, desde enfoques politológicos-institucionales; económicos, de impacto en la pobreza, indigencia y mercado de trabajo, en los consumos familiares; sociológicos- demográficos, de cobertura, de género; desde un enfoque de derechos; etc.

En Argentina, con posterioridad a la crisis de 2001 los programas de transferencia de ingreso o de empleo transitorio se basaban en sistemas de cobro condicionales y/o por contraprestación laboral. El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), enmarcado en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fue inicialmente un programa de empleo transitorio, con límite temporal de acceso, de montos inamovibles y

⁴ La Ley de “Movilidad de las Asignaciones Familiares” (Ley 27.160) fue sancionada el 15 de Julio de 2015. Establece un mecanismo de actualización automática de las AAFF- incluyendo la AUH y la Asignación por Embarazo-. La actualización se produce dos veces al año (marzo y septiembre) de manera automática con el mismo índice con el que se ajustan las jubilaciones, siendo este mecanismo un avance sobre el mecanismo previo que establecía los aumentos progresivos vía DNU. La primera actualización bajo esta norma tuvo vigencia a partir de marzo de 2016.

⁵ La asignación por hijo de los trabajadores formales se cobra por cada NNA a cargo, independientemente de la asistencia escolar y los controles de salud y sin límite de cantidad de NNA.

requería como contraprestación la capacitación de los titulares, o bien su participación en actividades productivas y comunitarias. Posteriormente, hacia el año 2004 con la creación de dos nuevos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF)⁶, la migración-división de los titulares fue realizada en base a las categorías de *empleabilidad/inempleabilidad* respectivamente, asumiendo que el problema del desempleo se encontraba en la oferta de los trabajadores y no en la demanda del mercado laboral (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010). Tal criterio de división delimitaba a las mujeres como destinatarias necesarias del PF, que si bien se concibió como un programa de empleo transitorio, puede ser considerado un PTCI dado el lugar que adquirieron las transferencias y las contraprestaciones:

En el caso argentino mayoritariamente estos programas terminaron sirviendo como políticas de transferencias de ingresos, que se sucedían unas a las otras, para garantizar la supervivencia o un monto mínimo de dinero a los receptores (y su familia), quienes van rotando de uno a otro programa, con mayor o menor cumplimiento de la contraprestación (...) (Arcidiácono, 2012: 48).

Por su parte, el PF mantuvo las condicionalidades del PJJHD relacionadas a los controles de salud y educación de los menores de edad a cargo (dejando de lado la contraprestación laboral o de capacitación de los titulares). Tal instrumentación mostró en muchos casos el deterioro de la oferta de estos servicios y el control de las condicionalidades fue perdiendo relevancia, para finalmente dejar de verificarse (Straschnoy, 2015).

La filiación institucional de tales programas nacionales muestra parte del proceso de reconfiguración de políticas sociales previas a la AUH⁷. El PF fue enmarcado en el Ministerio de Desarrollo Social y el SCyE en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A su vez, el diagnóstico del problema hacia el que se dirigían evidencia una fuerte concepción: la falta de empleo abordado como problema coyuntural, justificando así el carácter transitorio de los planes surgidos en un estado de “emergencia” social que luego se mantuvo por decreto hasta el año 2009 cuando se implementa la AUH. Según tal diagnóstico, era necesario generar condiciones de empleabilidad y, a su vez, asistir a quienes no accedieran a un puesto formal.

⁶ Mientras que el PJJHD llegó a cubrir en 2003 a 1.991.000 receptores (CONAYEC, 2003, en Arcidiácono: 2012), el Plan Familias para 2009 contaba con 504.784 familias destinatarias (MDS: 2009, en Arcidiácono, et al., 2010). La AUH para 2011, cubría a más de 1, 8 millones familias (ANSES, 2012),

⁷ Para un análisis detallado de la reconfiguración de las políticas sociales nacionales post-2001, ver: Arcidiácono, 2012.

Así, el proceso previo de implementación de la AUH puede comprenderse en un contexto de disputa entre propuestas que promovían la inclusión vía ingreso ciudadano⁸ (que reconocían los límites de cobertura de AAFP dados los problemas de informalidad laboral y desempleo previos) versus la visión de "inclusión por medio del trabajo" característico del discurso y las iniciativas oficiales sobre la política social (Hintze y Costa, 2011). En este sentido la promulgación por Decreto de la AUH, muestra un cambio discursivo y político en relación a la postura sostenida por el oficialismo hasta ese momento. Durante 2008 y 2009 se encuentran antecedentes de proyectos de Ley presentados en el Congreso que proponían esquemas de transferencia de ingresos que ampliaban la cobertura hacia NNA. Tales proyectos pueden clasificarse según propusieran un nuevo sistema en el cual los sujetos destinatarios pasaran a ser directamente los NNA independientemente de la condición laboral de sus padres, o bien, proyectos que partiendo del sistema de AAFP proponían extender-complementar su alcance hacia los hijos e hijas de trabajadores informales o desocupados (CELS, 2010). Los proyectos de ley aludidos involucraban el mecanismo condicionado de acceso vinculados a los controles de salud y educación de los NNA (y de embarazadas en el caso de los proyectos que las incluían en la prestación)⁹.

Tal como se introdujo, la AUH implementa un sistema de cobro condicionado al cumplimiento de los cuidados (sanitarios y escolares) hacia los NNA, dejando de exigir una contraprestación laboral y/o de formación de los mayores de edad titulares, centrando el trabajo de cuidado y de reproducción familiar en las mujeres, dada la preferencia hacia la titularidad femenina. Este punto se presenta como otro elemento que lo emparenta con los PTCI de la región. Así, si bien se reconoce un avance sustancial en términos de la masividad de cobertura, el derecho a la percepción de ingreso por cada NNA sigue ligado a la categoría laboral y al ingreso de los mayores a cargo y no a un principio de accesibilidad por ciudadanía (materializado en una asignación monetaria) ni de protección por niñez. Las restricciones en cuanto a la cantidad de NNA a cubrir por grupo

⁸ Los antecedentes de propuestas de ingreso ciudadano provienen tanto de la agenda académica (Lo Vuolo, 1995), como de la agenda política. Como antecedentes políticos se destaca la propuesta legislativa en 1997 de un Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez (FINCINI) promovido por el Partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI); el "Sistema Integrado de Protección a la Familia" decretado con anterioridad a la caída del gobierno de la Alianza en 2001; la propuesta de un Seguro de empleo y formación para desocupados, sumado a una Asignación por Hijo y otra para mayores de 60 años sin cobertura previsional del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en los albores de la crisis del 2001 (CELS, 2010)

⁹ Para un análisis pormenorizado de tales proyectos ver: Carmona Barrenechea y Straschnoy (2008) y CELS (2010).

familiar (límite de cinco NNA a cargo), la categoría ocupacional, el límite de percepción de ingresos al salario mínimo vital y móvil (SMVM) y la situación migratoria¹⁰ de los adultos a cargo, son algunas de las características que tensionan con la presentación discursiva de una asignación "universal", más allá de su indiscutida masividad.

Así, la referencia a los programas previos se trajo a colación para enfatizar en el *modus operandis* que caracterizó a los mismos: estrategias de transferencia de ingresos que, con mayores o menores exigencias, condicionaban la percepción del ingreso que brindaban, eran limitados en cupo y tiempo de acceso¹¹ y fueron lanzados desde una concepción de transitoriedad que se fue prorrogando. Particularmente, en su estrategia contraprestacional y/o condicional, articulaban la gestión de recursos y ejecución con niveles municipales, provinciales y con organizaciones no gubernamentales. La implementación de la AUH, en cambio, presenta una lógica de gestión centralizada por la ANSES, desde las Unidades de Atención Integral (UDAI) distribuidas territorialmente en todo el país, cristalizando un rol protagónico del organismo en el esquema de prestación de la seguridad-protección social a nivel nacional (Costa, et al. 2014). Tal organismo tiene la función de gestionar los recursos, realizar los pagos mensuales, retener anualmente el 20% de la prestación, controlar el cumplimiento de las condicionalidades en cuestión y evaluar las situaciones problemáticas que puedan surgir en torno a éstas.

La presente tesis se dirigió a abordar uno de los componentes particulares de la ejecución a nivel provincial: la articulación con el área educativa que implica el esquema condicionado de cobro y mantenimiento de la prestación. Los requisitos condicionales involucran la acción previa de los sistemas de salud y educación *públicas* de oferta mayoritariamente provincial, de sus instituciones y agentes, quienes son los encargados de acreditar el cumplimiento de los requerimientos descriptos para el cobro de la AUH. En suma, el sistema condicionado de la AUH implica la articulación con tales sistemas que, cómo se explicará posteriormente, imprimen una accesibilidad particular a la ejecución de los servicios que brindan, lo cual involucra el sentido y los alcances que asumen las condicionalidades en la práctica, más allá de los objetivos que fundamentan a

¹⁰ Sobre la tensión de los requisitos de titularidad con la situación de los migrantes de acuerdo a la Ley de Migración, ver: Ceriani, et al., 2011.

¹¹ En el caso del PJJHD, se produjo un proceso de judicialización para el acceso con posterioridad a la fecha de "cierre" de la inscripción. El Programa fue creado por Decreto de Necesidad y Urgencia el 22 de enero de 2002 y cierra su inscripción cuatro meses después, con lo cual la única vía de acceso fueron acciones judiciales que impugnaran la decisión del Poder Ejecutivo Nacional sobre el cierre de postulaciones, siendo la mayor parte de los excluidos sectores sin capacidad de movilización y presión. Para mayor detalle de este proceso ver: Arcidiácono, et al., 2009.

la misma desde su diseño. Así, frente a las innovaciones institucionales que implica la AUH, las particularidades de sus esquema de cobro condicionado, la masividad de cobertura que adquiere y la revisión del vasto estado del arte sobre la temática¹² se torna relevante el estudio del anclaje local de una política nacional de esta envergadura, sobre una de las dimensiones que atañen a su ejecución: la operacionalización de la condicionalidad educativa a nivel provincial.

Con el advenimiento de la AUH, el sistema de educación afrontó un requerimiento masivo y continuo de certificación escolarización y luego de acreditación de regularidad, que excedía los controles escolares y evaluaciones educativas en sí, lo cual hace pensar en la relevancia de su rol en la ejecución de la política¹³. De los hallazgos de la tesis surge que este involucramiento con el sistema de educación muestra actualmente una escasa articulación institucional con el Ministerio de Educación Provincial y las escuelas, evidenciando a su vez apropiaciones diversas por parte de los agentes escolares que influyen en la acreditación de la escolarización de los NNA. Tal acreditación habilita en última instancia el cobro y la permanencia dentro de la prestación.

En este sentido, el carácter local de esta tesis aporta al análisis de las particularidades que puede asumir la operatividad de una política de alcance nacional en diversos contextos.

Por otra parte, indagar qué sucede con la condicionalidad educativa a más de seis años de su implementación, apunta a analizar cómo se sostiene la estrategia condicionada ya superado el momento inicial de alta y registro de la mayoría de los destinatarios de la AUH. En esta línea, la indagación nos fue llevando a preguntarnos qué lugar ocupa la Asignación en la dinámica escolar hoy, atendiendo a las diversas apropiaciones escolares que podrían darse de los controles y otorgamiento de certificaciones, partiendo del supuesto de que encontraríamos una combinación de estrategias de estímulo a la

¹² Son numerosos los trabajos que analizan diferentes dimensiones de la AUH, desde diversos enfoques, mayoritariamente de alcance nacional-general. Entre otros, ver: Lo Vuolo, 2009; Lozano, et al., 2009; Gasparini y Cruces, 2010; Polischer, et al., 2012; Mazzola, 2012; Pautassi et al., 2013; Salvia et al., 2013; Hintze y Costa, 2014; Kliksberg y Novacovsky, 2015. Posteriormente se desarrollará específicamente la revisión del estado del arte registrado sobre el mecanismo condicionado a la educación de la Asignación.

¹³ El caso de las Asignaciones familiares por Ayuda Escolar Anual (AE) que se cobran al inicio del ciclo lectivo y requieren el certificado de alumno regular muestra diferencias con el régimen condicionado de la AUH. Esta prestación fue extendida a los titulares de AUH en 2015 (Decreto 504/ 2015- Ley 24.714). Cabe resaltar que los titulares de AAFF debían presentar tal certificado, requisito que en 2007 fue cancelado argumentando que se daba por hecho la asistencia escolar dada la obligatoriedad de los ciclos estudiantiles y el gran número de menores que inician el ciclo lectivo (ANSES 81/07, en Straschnoy 2015). En 2009 con el inicio de AUH vuelve a requerirse, pero el incumplimiento del mismo no implica la suspensión de la AAFF, sino sólo el cobro de ese plus anual.

asistencia y retención para lograr una mayor inclusión educativa, o bien mecanismos coercitivos-punitivos tendientes a la exclusión de NNA que no cumplan con los requerimientos escolares.

Córdoba es la segunda provincia con mayor porcentaje de receptores de AUH, para fines de 2015 contaba con 290.984 receptores, representando casi el 8% de la cobertura total del país, después de Buenos Aires con el 37,7%, seguida por Santa Fe con el 7,2% y Chaco con el 4,1% (ANSES, 2016). Estudios a nivel nacional y local que analizan el impacto cuantitativo de la AUH en los diferentes niveles de educación, afirman que para el nivel primario no se pueden atribuir cambios en la matrícula ya que la escolaridad previa a la AUH en tal franja etaria era cercana al 100% (Álvarez, 2013 y Kliksberg, Novacovsky, 2015). En el nivel medio sí se registra un aumento general de la escolarización y se revierte la tendencia de abandono (ídem). Por otra parte, desde su implementación a la fecha las suspensiones de la prestación por no acreditar las condicionalidades requeridas ha ido en aumento: para 2011 la cantidad de suspensiones fue de 221.839 NNA, para 2013 de 691.443 y en 2014 de 685.867 (ANSES, 2015)¹⁴. Estas suspensiones representan cerca del 20% del total de NNA que reciben la Asignación año a año.

Uno de los supuestos generales que atravesó la tesis se sustenta en que la comprensión particular del Estado sobre un problema social (en este caso, pobreza, desocupación y empleo informal) se materializa en las respuestas políticas que ejecuta: un sistema de transferencia de ingreso condicionado dirigido a las familias con NNA a cargo, situado institucionalmente en la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Desde la normativa y su reglamentación, el sistema condicionado se justifica como un *mecanismo de fomento hacia la educación y la salud*, como parte del capital humano necesario para romper la “reproducción intergeneracional de la pobreza”. La condicionalidad es presentada como un *incentivo*: “Que las condicionalidades tienen como objetivo generar *incentivos a la acumulación de capital humano* en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como *mecanismo para la*

¹⁴ Los datos sobre las suspensiones son a nivel nacional. Estos datos han sido obtenidos por un pedido de información pública a ANSES-Buenos Aires, basado en el Decreto 1172/2003 de “Acceso a la Información Pública”. Hasta el momento no se ha podido acceder a los datos desagregados para la Provincia de Córdoba. Habiendo presentado otro pedido de información en la ANSES-Córdoba, este no ha tenido respuesta. El Decreto 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional, dispone que “Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado”.

superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza” (ANSES, Resolución 132/2010. El resaltado es propio).

Ahora bien, la tesis analizó la operatividad de la condicionalidad educativa de la AUH, tanto a nivel normativo como práctico. En este sentido no se distingue entre etapas separadas taxativamente de diseño/implementación sino que considera el diseño como una etapa extendida en el tiempo donde las burocracias redefinen en sus propias dinámicas los esquemas de origen de una política. En esta línea, se indagó sobre las particularidades institucionales que supone, sobre cuáles son los agentes significativos en la operatoria del mecanismo condicionado, los inconvenientes en la accesibilidad en el área, los conflictos, los sentidos y posicionamientos de los agentes escolares que influyen e intervienen en tal acceso. El tipo de recursividad que implique la política para las familias se configura en parte por las características que asuma la operatoria de la política en cuestión. En el caso analizado, el sentido de la condicionalidad se termina de definir en este nivel.

Así, la escuela como ámbito dónde se acredita la asistencia y se vuelve efectivo el control de condicionalidad, muestra diversos posicionamientos de sus agentes acerca de la función que asume el mecanismo condicionado y sobre esta política de ingreso. En esta línea, se analizó cómo tales posicionamientos conjugados con las lógicas propias de la escuela terminan dando forma a la gestión de la condicionalidad. El enfoque metodológico permitió dar cuenta de los actores más relevantes en tal operatividad en el campo escolar: preceptores, secretarios y directivos. Estos agentes manejan diversos márgenes de flexibilidad y otorgan más o menos prerrogativas, lo cual termina influenciando el sentido del mecanismo condicionado de la Asignación en la práctica.

El planteo propuesto excede el análisis de los “impactos” de la AUH en la escolarización, tanto cuantitativos como cualitativos. Nos enfocamos en el análisis de la condicionalidad educativa en su faz operatoria. En este sentido comprendemos a las instituciones y agentes escolares como parte de la secuencia operativa del sistema condicionado de una política de transferencia de ingreso con pretensiones de fomento a la demanda de educación de los NNA a los que se dirige. Si bien se encuentran antecedentes analíticos que aportan al presente planteo, no abundan abordajes específicos sobre la particularidad del sistema condicionado de la AUH y su articulación institucional con los sistemas de educación provinciales. La indagación sobre esta dimensión en el marco del Doctorado en Administración y Política Pública adquiere relevancia al profundizar el análisis de la ejecución de una política pública como la AUH, desde un

contexto particular de implementación y su articulación con el sistema de educación a nivel local.

Desde herramientas teóricas variadas que parten de la conceptualización sobre la política social en sí, analizando las diversas articulaciones de esferas de provisión de bienestar y los principios de cobertura y acceso; el marco de las capacidades institucionales; la indagación sobre la función de las burocracias de base implicadas en la ejecución de las políticas públicas y elementos de la teoría de las prácticas sociales, se llevó a cabo un estudio que aborda dimensiones diversas que configuran la operatividad de la condicionalidad educativa de la AUH. Así, partimos del supuesto de que las políticas públicas terminan de definir su “sentido” en el nivel de encuentro con los destinatarios – nivel dónde adquieren relevancia las burocracias de base y el marco institucional de implementación.

En este punto, se resalta la *apuesta teórica-analítica* por la que se optó en la presente tesis. Al desarrollar el análisis normativo-institucional fue posible configurar un “diagnóstico” sobre las instituciones involucradas en la implementación de la condicionalidad educativa, el tipo de articulación que se da entre éstas. Emergió que en la actualidad no se desarrollan acciones conjuntas, más allá del *registro en sí* por parte de las escuelas hacia las familias. Ante estos hallazgos, adquirió mayor relevancia el interrogante sobre qué es lo que sucede en el campo escolar con el mecanismo condicionado. Se abrió así un campo de exploración sociológico que permitió ahondar en un análisis cualitativo de lo que dimos en llamar “apropiaciones” de la condicionalidad por los agentes escolares. Tales apropiaciones fueron analizadas desde algunas herramientas de la teoría de la práctica de Bourdieu. Estos agentes son parte de la burocracia implicada en la operatoria y según sus funciones y posicionamientos, influyen en las dinámicas de inclusión/exclusión de los NNA en la escuela.

Tal apuesta analítica, implicó mantener una vigilancia epistemológica continua en relación a las dimensiones a abordar y las herramientas teóricas de las cuáles valerse. En este sentido, el recorrido de investigación de la presente tesis transcurrió con el convencimiento de que el análisis de políticas públicas puede y debe enriquecerse con análisis cualitativos que integren diversas disciplinas de las ciencias sociales. El marco de las capacidades institucionales permitió delimitar el esquema de operacionalización de la condicionalidad educativa, reconstruir el mapa institucional implicado y su funcionamiento en relación a los objetivos que plantea la política. En este punto, el análisis desde este marco puede sugerir una mirada “estática” de las políticas estatales (si

éstas logran sus objetivos, de qué manera, con qué aptitudes, estructuras, recursos, etc.). Esta mirada fue complejizada y complementada desde el enfoque de las burocracias de base que muestra el rol central de éstas en la operacionalización de las políticas públicas, exponiendo qué acontece en la “salida a la calle”, en la forma que asumen los objetivos de las políticas en su práctica cotidiana y por lo tanto del tipo de accesibilidad que se configura para los destinatarios.

De acuerdo a lo desarrollado hasta aquí, se delimitó como **problema de investigación: ¿Cómo se implementa el mecanismo condicionado de acceso y cobro de la AUH en el área educativa en la provincia de Córdoba para el período 2015-2016?** Para analizar tal interrogante marco, se desglosaron las dimensiones implicadas:

-¿Qué características normativas e institucionales presenta la estrategia condicionada de la AUH en su articulación con el sistema de educación en la provincia de Córdoba?

- ¿Qué sentidos atribuyen los agentes escolares implicados en el mecanismo de control de condicionalidad a la AUH en términos de acceso, merecimiento, utilidad y articulación con la educación? Y en base a estos sentidos, ¿Qué tipo de apropiación realizan los agentes escolares del mecanismo de control de condicionalidad en el ámbito escolar?

A partir de tales interrogantes de indagación y a las dimensiones analíticas implicadas, se definieron como **objetivos específicos**:

- Definir las particularidades institucionales y normativas que conlleva la AUH como política social condicionada a la educación, en su articulación con el sistema de educación provincial, dando cuenta del marco normativo diseñado, los actores relevantes en su ejecución y la modalidad de acceso a los derechos-prestaciones.
- Analizar el papel que asume la certificación de escolaridad en el sistema condicionado y la lógica de resolución de conflictos vinculada a tal certificación por parte de los agentes escolares.
- Comprender la apropiación -práctica y simbólica- del sistema condicionado de la política que realizan los agentes institucionales escolares.
- Examinar la comprensión de los agentes escolares sobre los cambios que implica la AUH en relación a políticas de ingreso previas, atendiendo a la apreciación que realizan sobre los principios de acceso a la política y sobre las poblaciones que la reciben.

Así, se delimitó como **objetivo general** analizar la condicionalidad educativa de la AUH, desde su diseño, secuencia operativa e implicancia como mecanismo de estímulo y/o control de la escolarización de los NNA que la reciben.

Se enfatiza que el presente planteo busca destacar la particularidad institucional que implica el sistema de transferencia de ingreso diseñado por la AUH y focalizar en uno de sus elementos: un esquema no contributivo -nacional- destinado a sectores desocupados o con empleos informales con NNA a cargo, *condicionado* al cumplimiento de controles de escolaridad y de salud de tales NNA. Tal como se describió, el vínculo del esquema condicionado de la AUH con los sistemas de educación provincial y las apropiaciones diversas que llevan a cabo los agentes escolares se presenta como campo poco explorado, siendo una dimensión significativa para el análisis de la implementación de una política social de tal magnitud. Así, la finalidad de la presente propuesta buscó profundizar el análisis de este vínculo, como parte de la secuencia operativa de la AUH, en su ejecución concreta en la provincia de Córdoba.

En último lugar, se explicitan los supuestos en relación al posicionamiento y apropiación de los agentes en cuestión. Si bien la AUH se plantea conceptualmente como política innovadora que amplía la cobertura del sistema de AAFP de la Seguridad Social, la apreciación de estos cambios no es percibida por los agentes vehiculizadores de manera homogénea como un avance en materia de políticas sociales. Al inicio de la indagación se manejaba el supuesto de que el sentido de esta política es percibido como un plan social asistencial hacia los sectores carenciados, y no es comprendido como parte del sistema de Seguridad Social dirigido a los trabajadores que se desempeñan en la economía informal. Por otra parte, se suponía que las apropiaciones del mecanismo condicionado serían parte principalmente de estrategias punitivas dentro las negociaciones por lograr una asistencia regular.

A medida que se avanzó en el trabajo de campo, emergió una complejidad de sentidos no prevista que anuda entendimientos diversos sobre los términos de merecimiento de la prestación monetaria por las familias destinatarias y sobre la escolarización de los NNA a su cargo. Se dan tensiones entre esquemas de apreciación que entienden a las políticas sociales como políticas tutelares-asistenciales y visiones que destacan la prestación como un “derecho” de todos los NNA, vinculando la promoción de la educación como parte necesaria y positiva de este nuevo componente de protección social que implica la AUH. Cabe recordar, que el esquema condicionado de la Asignación representa el momento más “tutelado” de la política, que implica condicionar el

comportamiento de las familias destinatarias impulsándolas a que envíen a sus hijos a la escuela.

Otro hallazgo no previsto fueron las diversas apropiaciones que se dan del mecanismo condicionado de acuerdo al nivel y tipo de institución educativa en cuestión. Como veremos, las problemáticas que afronta el nivel primario y secundario y las dinámicas propias de la escuela para lograr una mayor retención y mejorar la regularidad de la asistencia, hacen que el mecanismo condicionado se integre de manera diversa a esas prácticas escolares. Por otra parte, los posicionamientos de los diversos agentes en el campo escolar muestran que se dan posturas a favor, a la par de posicionamientos críticos y reticentes hacia los mecanismos de inclusión educativa y del aporte de la AUH a este fin. Tales tensiones internas, se enmarcan en la propia lógica de las instituciones escolares que involucran prácticas vinculadas al control de la asistencia, las decisiones de otorgar la condición de regularidad a los alumnos y las negociaciones que se dan en torno a la misma ante situaciones de irregularidad.

Finalmente los capítulos que componen la tesis se estructuran de la siguiente manera. El **capítulo uno** se dirige a enmarcar teóricamente el tipo de recursividad que implica el diseño de la AUH como política social y cómo se comprende el principio de acceso a la misma. Se exponen los principales antecedentes que aportan al objeto delimitado y finalmente se presenta el marco que se utilizó en el análisis de la articulación institucional y de las apropiaciones escolares del mecanismo condicionado. Posteriormente el **capítulo dos** se detiene en las articulaciones institucionales implicadas en la ejecución de la condicionalidad AUH en la provincia de Córdoba, identificando diversos “momentos” de coordinación intersectorial e interjurisdiccional. Tomando como base y diagnóstico los datos obtenidos sobre la dimensión institucional, el **capítulo tres** se adentra en el análisis de las apropiaciones de los agentes escolares, sus entendimientos, delimitando ciertos perfiles que muestran la heterogeneidad que es posible identificar en el campo. Tales perfiles y apropiaciones son comprendidos como parte de la secuencia operativa de la política –la del encuentro con los destinatarios- dimensión clave de su ejecución.

Capítulo 1. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Precisiones conceptuales

1.1 Política social. Encuadre teórico

El análisis de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, como un tipo particular de política social que transfiere ingresos condicionados a la escolarización y cuidados sanitarios de niños y adolescentes, se realiza desde un marco analítico general que plantea determinados presupuestos teóricos que atraviesan la indagación realizada. En el presente capítulo se exponen tales lineamientos teóricos, conjuntamente con la revisión de las principales discusiones analíticas planteadas en el estado del arte sobre la AUH. Luego se avanzará en la explicitación del marco conceptual desde el cual se analiza la articulación institucional que implica a nivel local la secuencia operativa de la condicionalidad educativa de la AUH, y las apropiaciones del mecanismo condicionado por los agentes burocráticos implicados en la operatividad del mismo. Tales categorías teóricas específicas¹⁵ de menor nivel de generalidad guardan relación con el marco general que se expone a continuación.

La comprensión de las **políticas sociales contemporáneas** se enmarca en buena medida en la discusión teórica sobre las respuestas a la “nueva cuestión social”. Al respecto se retoman los aportes conceptuales de Castel (2004, 2009), Rosanvallon (2011), Kessler y Merklen (2013), vinculados a las nuevas formas que asume esta problemática en la región. Estos enfoques comprenden la cuestión social “tradicional” como los disfuncionamientos de la sociedad industrial de fines del siglo XIX (Rosanvallon, 2011). Actualmente, tales enfoques reconocen el empleo informal y el desempleo como problemas de carácter estructural más que coyuntural, aduciendo la necesidad de políticas estatales de ingreso estable, además de programas y/o planes transitorios y específicos. Así, la “nueva cuestión social” alude al crecimiento masivo de la desocupación que se comienza a manifestar hacia fines de los 80’. Tal fenómeno ya no se comprendía como “ejército de reserva” de trabajadores, sino que aparecía como una problemática social estable: una gran masa de población que ya no era necesaria para la reproducción del sistema capitalista.

Así, en Latinoamérica desde principios de los 90’ comienzan a aparecer nuevas formas de pobreza, flexibilizaciones en las regulaciones laborales, y el trabajo no

¹⁵ Las mismas serán explicitadas en los apartados siguientes.

registrado se presenta como otra manifestación social de carácter estructural. Al respecto Kessler y Merklen (2013) resaltan que el acceso al trabajo registrado con sus respectivas protecciones y derechos sigue siendo el “gran organizador” social y las desprotecciones que implican el desempleo y empleo precario son hoy la base de la cuestión social. Tales autores plantean que el trabajo en sí ya no es fuente de integración social como lo fue para el proletariado industrial del siglo XX, configurando experiencias de pobreza, ilegalidad, precariedad, inestabilidad y un acceso al consumo inestable y segmentado “... el trabajo puede ser el principal vector de la sumisión a la pobreza, la dependencia y la precariedad” (Kessler y Merklen, 2013: 14).

Ante estas transformaciones sociales globales, Isuani (2006) analiza el proceso que se produce en Argentina en cuanto al mantenimiento “rígido” del gasto social estatal en tal período. El argumento se centra en que la “naturaleza profunda” del Estado de Bienestar argentino no se modificó, ya que éste seguía estructurada principalmente para la provisión de ingresos previsionales, lo cual se adecúa a una sociedad de pleno empleo, pero no a las características de una estructura social con crecientes márgenes de desempleo e informalidad. El autor resume las profundas transformaciones de la estructura social argentina:

...la retracción de la capacidad productiva y regulatoria del estado, la apertura y competencia internacional y la flexibilidad laboral que transformó el mercado de trabajo con aumentos en la desocupación, subempleo y precarización; se incrementó significativamente la pobreza y la desigualdad de ingresos (Isuani, 2006: 20).

Tras la crisis argentina del año 2001, los indicadores sociales de pobreza, desempleo y subocupación ascendieron drásticamente. A partir del 2003 se inicia un proceso de crecimiento sostenido de la economía que a pesar de disminuir los índices de desempleo, no significó el acceso a empleos registrados formales.

[m]erece destacarse como dato a lo largo de todo este período el alto nivel de informalidad laboral sostenida (...) el efecto concreto es que las regulaciones laborales y las políticas públicas que durante este periodo se impulsaron (como el aumento en las AAFP, las regulaciones sobre obras sociales, el esquema jubilatorio, entre otras) excluyen por lo tanto alrededor del 40% de los asalariados (Arcidiácono, 2012: 38).

Así, las políticas sociales pueden o no abordar ese desacople entre la rigidez del Estado de Bienestar y los cambios en la estructura de los riesgos sociales. Dada la configuración de las características estructurales del mercado de trabajo en Argentina y las desprotecciones en materia de Seguridad Social que implica, es posible afirmar que la AUH se erige como política que atiende y –reconoce- de manera estable las características

informales del mercado de trabajo, extendiendo una de las prestaciones de los asalariados formales hacia los sectores del trabajo informal. En este sentido, desde su implementación vía decreto de necesidad y urgencia en el 2009, se han desarrollado modificaciones normativas que han tendido hacia una equiparación progresiva de las prestaciones del sistema de las AAFP –dirigidas a los trabajadores asalariados formales- y el subsistema de la AUH (creación de la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social, incorporación de la Ayuda Escolar Anual y la unificación del sistema de actualización de montos mediante la Ley 27.160 en el 2015).

Esta creciente atención estatal hacia los sectores que se desempeñan en la economía informal, se realiza mediante un arreglo institucional particular que sitúa en el Sistema de Seguridad Social un Subsistema de protección social con características asistenciales y un esquema de cobro condicionado. Con anterioridad a la ampliación de la AUH, la vía de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social era el trabajo registrado y el fundamento para su percepción era la contribución impositiva del trabajador y su empleador¹⁶. Así, el arreglo institucional entre las prestaciones de la seguridad social contributiva y las prestaciones no contributivas configuran un esquema fragmentado que conforma una estructura “atomizada” del sistema (Curcio, 2011)¹⁷. En esta línea, si se analiza el conjunto de políticas sociales de las últimas tres décadas, los arreglos institucionales acontecidos siguen marcando “brechas de acceso al bienestar” (Gamallo, 2015), en los cuáles el principio de “contribución” continúa teniendo primacía en cuanto a la provisión de diversos servicios sociales.

Así, la **nueva relación que instituye la AUH entre asistencia-protección y la seguridad social**, es también objeto de interpretaciones que colocan énfasis diferenciales. Por un lado, estudios con antecedentes en la corriente cepalina destacan características de la AUH que la asimilan a los PTCI de Latinoamérica y el Caribe, equiparándola a planes y programas de protección dirigidos a sectores de bajos recursos (Cecchini y Madariaga, 2011). Para esta línea analítica, la extensión de la cobertura de los PTCI -la AUH como un tipo particular dentro de éstos- “pueden representar un *paso* hacia la constitución de

¹⁶ Tales prestaciones contributivas involucran a: Asignaciones Familiares por Hijo/ Hijo con Discapacidad, Prenatal, Maternidad/ Maternidad Down, Ayuda Escolar Anual, Matrimonio, Nacimiento/ Adopción y Prestación por Desempleo. Fuente ANSES (2016) <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignaciones-familiares-83>

¹⁷ Para el año 2010 la cobertura de los menores de 18 años estaba segmentada entre: cobertura por subsistema contributivo 55%; cobertura por subsistema no contributivo 31%; deducción de ganancias 5% y un 9% (1.100.000) que quedaba sin cobertura, los cuáles siendo potenciales destinatarios de la AUH no accedían, y los NNA dependientes de monotributistas y de trabajadores que no estaban registrados en la seguridad social y/o percibían un ingreso superior al SMVM (Curcio y Becaria, 2011).

sistemas amplios de protección social, fundados en nociones de inclusión y *universalidad de los derechos*" (Cecchini y Madariaga, 2011: 10). Por otra parte, el sistema condicionado que implica el cumplimiento de cuidados (en salud y educación), ha sido analizado desde estudios con perspectiva de género, mostrando la distribución desigual que lleva implícito su diseño que re-afirma el rol tradicional de cuidadoras y de reproducción doméstica (Rodríguez Enríquez, 2011; Pautassi et al. 2014). Sobre este punto, otros estudios destacan que la "prioridad" de las mujeres como titulares, conlleva un efecto de empoderamiento de las receptoras (Kliksberg y Novacovsky, 2015).

Otros autores colocan mayor énfasis en la ubicación institucional del AUH, como parte del sistema de Seguridad Social. Lo Vuolo (2009) entiende al subsistema en cuestión, dentro de la segmentación propia del sistema de protección social argentino al que le corresponden prestaciones diferenciales basadas en el estatus laboral y de ingreso. Por otra parte, determinados estudios destacan que la ampliación de la cobertura con mayor institucionalización, supera esquemas de seguridad social del tipo bismarckiano¹⁸ ligados exclusivamente a sistemas contributivos, avanzando en la construcción de un piso de seguridad social (Bertranou, 2010).

La explicitación de las características institucionales de la AUH y las principales discusiones analíticas presentadas, da pie a la explicitación de las categorías teóricas centrales de esta tesis, desde las cuáles se comprende a nivel macro esta política. Partimos de un concepto de la **política social** como un proceso complejo que manifiesta contradicciones internas, que atraviesa, interactúa y modula desigualdades en las diversas esferas sociales de producción del bienestar: mercantil, estatal, doméstico- familiar y relacional (Adelantado et al, 1998). Estas esferas de acción y de provisión de bienestar están atravesadas transversalmente por ejes de desigualdad y generan interrelaciones complejas entre ellas. El Estado se comprende como un entramado institucional con diferentes grados de autonomía y es la expresión de una multiplicidad de relaciones sociales subyacentes.

En este sentido, se asume que el vínculo que delimita una política social entre la esfera doméstica, relacional, el mercado y el Estado, configura un tipo particular de

¹⁸ El autor alude a un modelo prototípico de Seguridad Social, basado en el aporte de obreros, empresarios y del Estado para garantizar prestaciones ante riesgos sociales de los trabajadores asalariados (modelo iniciado con las prestaciones de seguro social alemán de fines del siglo XIX, como los seguros contra enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez). "Este modelo corporativista estatal fue seguido sobre todo en países como Alemania, Austria, Italia y Francia y condujo con frecuencia a un laberinto de fondos de seguros para grupos de status específicos" (Esping-Andersen, 1993: 44).

“recursividad” para los destinatarios de las políticas:

... las interrelaciones entre la estructura social y la política social son de carácter recursivo: la política social no solo se genera a partir de la estructura social, sino que contribuye también a los procesos de estructuración social de las sociedades, mediante diferentes maneras de provocar cambios o permanencias en esta. Una política social puede influir sobre la configuración de una esfera de actividad, de varias, o de todas ellas, y lo hace directa o indirectamente. (Adelantado, et. al. 1998: 141).

Así, la modalidad de política social que inaugura la AUH, en cuanto al reconocimiento del mercado de trabajo informal y las familias que se desempeñan en él, delimita un nuevo tipo de recursividad para las familias en cuestión¹⁹. Por un lado, al atender la informalidad del mercado laboral extendiendo ciertas prestaciones de la seguridad social contributiva, avanza sobre la lógica de cobertura de programas de transferencia de ingreso transitorios. Por otra parte, el enfoque propuesto sobrepasa el análisis de la política social como iniciativa meramente compensatoria de los efectos negativos del mercado, es decir en sus efectos “desmercantilizadores” (Esping Andersen, 1993), entendiendo que las políticas sociales pueden disminuir, aumentar o consolidar desigualdades (Adelantado, et al. 1998).

En el caso analizado, el tipo de recursividad que plantea en relación a las familias tiene una particularidad principalmente en el carácter “condicionado” de la prestación. **A la luz de este sistema es que se interpela la compleja interrelación que implica la ejecución de la AUH con las “sub-esferas” institucionales comprometidas en la provisión de la política** (Estado central–ANSES, unidades locales, sistemas de salud y educación provinciales, instituciones educativas y sanitarias). La tesis se dirige en tal sentido, buscando captar la complejidad de la articulación entre lo que damos a llamar “sub-esferas” de operacionalización de una política estatal. El tipo de relación que se dé entre éstas, y la forma de “gestionar” la política por, lo que luego definiremos como, burocracias de base termina configurando el tipo de recursividad de la prestación en sí. En este sentido, tal esquema conceptual supone una esfera estatal que no es concebida como un “todo coherente” sino como multiplicidad de actores y sentidos que le dan forma a una política determinada.

Así, la recursividad de la AUH se enfoca no sólo por el ingreso monetario al que acceden las familias, sino por lo que se les demanda a las mismas: la asistencia escolar de

¹⁹ El marco conceptual de Adelantado et al. toma la noción de recursividad de Giddens (1986) para analizar las políticas sociales en la interrelación que genera entre la estructura y la política social, como una interacción recursiva.

los NNA a cargo y sus controles sanitarios. Esta demanda debe comprenderse en base a la relación compleja entre sus condiciones socio-económicas, las restricciones del mercado laboral, las posibilidades concretas de escolarización de los NNA y las dinámicas inclusivas/excluyentes del sistema escolar. Por ejemplo, en la esfera familiar y doméstica las condiciones de precariedad e informalidad laboral, o bien la escases de recursos por desempleo, influyen en las posibilidades y limitaciones para mantener una asistencia regular de los NNA a la escuela. En este sentido, para las familias que acceden a esta prestación la posibilidad de acceder a un ingreso estable en el tiempo muestra cambios con otro tipo de políticas de transferencia de ingresos previos. En esta línea, ciertos estudios centrados en los consumos y estrategias familiares demuestran que a partir de esta modalidad las familias cuentan con un ingreso regular que permite planificar gastos, ahorrar y tener la seguridad de un cobro mensual (Aquín, 2014; Garcés, 2015). Otros trabajos que analizan datos a nivel agregado, enfatizan en el impacto positivo de la AUH en la reducción del riesgo de la pobreza extrema, señalando un impacto menor en la merma de la inseguridad alimentaria severa y en las limitaciones en la disminución del trabajo infantil, principalmente en los hogares con necesidades básicas insatisfechas, que tienen mayor inestabilidad en la empleabilidad de los adultos (Salvia, et al, 2015). También son registrados cambios positivos en la calidad de los consumos y prácticas alimenticias de las familias que habilita el ingreso en efectivo a diferencia de planes de asistencia alimenticia de transferencias en especias o vía comedores comunitarios (Polischer, et al, 2012).

Retomando el argumento, se enfatiza que la AUH como política de transferencia de ingreso a las familias condicionada al cumplimiento de los cuidados de salud y asistencia escolar, marca cuáles son las pautas aceptables para recibir de manera legítima la asignación monetaria, fundamentado desde su diseño como una estrategia para promocionar el “capital humano” de las familias. Ahora bien, **¿qué implica tal estrategia a nivel institucional?** El objetivo de promover la escolarización, ¿de qué manera llega a las instituciones educativas? ¿La condicionalidad presupone una capacidad de inclusión de las escuelas?, ¿qué tipo de inclusión? ¿El hecho de asistir a la escuela puede asumirse como suficiente para una mejora en el “capital humano”? ¿qué tipo de interacción presupone entre la esfera familiar y la esfera escolar? Estos interrogantes permiten conectar la teorización de la política social a nivel macro -desde los supuestos del diseño, su normativa y reglamentación- con el análisis cualitativo del funcionamiento institucional de su operacionalización.

La forma que asuma la dinámica institucional de la condicionalidad, será definida por la articulación con dos sistemas –educación y salud- en función de las lógicas propias de cada una de estas “sub- esferas”. Esto influirá en última instancia en el sentido del control de la condicionalidad escolar para las familias receptoras²⁰.

En este sentido la AUH mediante su sistema condicionado “modula” el contacto de las familias con la escuela, mediante el suministro de un ingreso monetario extra, mejorando los recursos económicos con los que cuentan, pero no modifica las condiciones estructurales –de precariedad, inestabilidad e inseguridad laboral- que atañen a las dinámicas cotidianas para poder acceder a la educación. Ante estas situaciones los agentes escolares se adaptan de manera diversa. Así, la condicionalidad educativa, lleva necesariamente a analizar el campo escolar con sus reglas formales e informales de regulación de condiciones de acceso y permanencia de los NNA.

En apretada síntesis, esta tesis postula que **el tipo de recursividad de una política social no sólo se define por los recursos o servicios que provea –hacia la esfera familiar- sino que el tipo de articulación que se dé entre las sub-esferas institucionales de provisión de bienestar, las particularidades de su operatoria, las apropiaciones prácticas de las burocracias implicadas en su ejecución terminarán definir su sentido**. Así, entender la recursividad de la política social actuando en diversas esferas de la estructura social -modulando desigualdades que la atraviesan transversalmente- es una herramienta conceptual útil para comprender los límites y potencialidades que puede tener la estrategia condicionada que acompaña la transferencia monetaria de la AUH. En esta línea, el análisis cualitativo a nivel micro sobre cómo se desarrolla la estrategia condicional en las prácticas de los agentes escolares busca aportar a la teorización de la esfera estatal de la provisión de la política social. A partir del análisis de la articulación institucional en el área educativa y las apropiaciones de los agentes

²⁰ La tesis delimita como objeto a la articulación institucional y a las apropiaciones de los agentes burocráticos sobre el mecanismo condicionado (desarrolladas en el capítulo dos y tres respectivamente). Sí bien la relación entre las familias y los diversos espacios efectores de la AUH excede los objetivos propuestos, es posible analizar cómo se “regula” desde la escuela las problemáticas de los alumnos y sus familias. Lo que los agentes escolares manifiestan muestra rasgos particulares de la cuestión social en relación a la escolarización de los niños y jóvenes: ausencia prolongada de adultos en el hogar, necesidades de cuidado de miembros dependientes cubiertas por los propios jóvenes, complemento de ingresos informales por parte de niños y jóvenes, niños que no asisten porque sus padres son trasladados por trabajos temporales, etc. Para un análisis pormenorizado sobre la temática ver, entre otros, Gluz y Rodríguez Moyano (2012), Alonso y Santiago (2014), Gluz (2015).

burocráticos implicados en el sistema condicionado, se expondrán los hallazgos encontrados sobre las características particulares que asume la operatoria a nivel local²¹.

1.1.2 Principios de acceso a la AUH

Desde el marco conceptual desarrollado, entendemos necesario comprender los principios generales de acceso a la política que desde su diseño comienzan a definir su recursividad. Partiendo de la premisa de que la política social estatal se erige desde un “principio de distribución autorizado de recursos” (Martínez Franzoni, 2005)²² que puede asumir diversos principios de cobertura, nos preguntamos cuáles son los lineamientos del principio de distribución y acceso de la AUH. Para este fin, se retoma el esquema clásico de Esping Andersen (1993) sobre principios de acceso al bienestar como tipologías que, a pesar de tener sustento histórico y sustrato empírico en diversas manifestaciones de lo que el autor denomina “regímenes de bienestar” de los países capitalistas avanzados del siglo XX, presentan gran riqueza heurística para analizar diversas políticas en contextos histórico-sociales que difieren ampliamente del contexto de enunciación de tal teoría²³.

El modelo general de análisis parte de comprender a las políticas desde un esquema interactivo sobre las prestaciones estatales, atendiendo al tipo y calidad de los derechos sociales que proveen, a la influencia en la estratificación social que generan y a los diversos entrelazamientos entre Estado, mercado, espacio relacional y familia que delimitan. Desde tal enfoque analítico, las políticas sociales se comprenden en su potencial efecto desmercantilizador, en el sentido de los mayores o menores márgenes de independencia de los individuos respecto del mercado para obtener bienestar. “La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping Andersen,

²¹ Los capítulos dos y tres desarrollan respectivamente la articulación institucional y las apropiaciones de los agentes escolares del mecanismo condicionado a la educación de la AUH.

²² La autora retoma la categorización de Polanyi (1944) para comprender los regímenes de producción del Bienestar en cuanto a las prácticas predominantes de asignación de recursos: 1) comunidades autárquicas que asignan recursos por administración doméstica, unidades cerradas de producción que se abastecen a sí mismas; 2) Estructuras asimétricas, que asignan recursos a partir de la división sexual del trabajo (familias y redes sociales); 3) Estructuras Estado céntricas, asignan recursos a partir de una redistribución autorizada; 4) Estructuras de mercado, asignan recursos a partir del intercambio mercantil. Construye una tipología de regímenes de Bienestar en Latinoamérica a partir de la participación relativa de estas esferas, sus resultados sobre la división sexual del trabajo, y los resultados alcanzados en materia del bienestar de la población (Martínez Franzoni, 2005).

²³ Para una revisión posterior de las reformulaciones y replanteos del autor ver Esping Andersen (2004, 2011a, 2011b). En estos trabajos se introducen respuestas a las críticas feministas al modelo analítico primigenio, se problematizan las características de las sociedades postindustriales y los retos de cara al futuro que enfrentan los arreglos institucionales de provisión del bienestar.

1993: 41).

Es preciso enfatizar que las diversas manifestaciones históricas y combinaciones de arreglos institucionales de provisión del bienestar han llevado a complejizar el modelo teórico en cuestión (entre otros Adelantado et al., 1998; Filgueira, 1998; Martínez Franzoni, 2005). Desde el contexto latinoamericano se han desarrollado críticas al modelo teórico primigenio de Esping Andersen, repensando las categorías para la región. La categoría de “desmercantilización” es fuertemente problematizada y tensionada con las dimensiones de “desfamiliarización” y “desclientelización” a la luz de la historia política social de los países latinoamericanos (Martínez Franzoni, 2005) y las diversas coaliciones políticas implicadas en diversos regímenes de protección social (Mirza, 2014).

Enfatizando que no se desconoce la complejidad de modelos analíticos para comprender los diversos regímenes de acceso al bienestar en América Latina²⁴, parte del objeto del presente trabajo es el análisis de los principios de acceso de una política en particular. Por lo cual el análisis se sitúa en la esfera estatal de provisión, en sus principios de cobertura y en las articulaciones institucionales que supone la estrategia condicionada diseñada.

Así, retomando los principios generales de provisión de bienestar aludidos, uno de los delimitados por Esping Andersen, es el **principio asistencial**, asociado a esquemas de provisión de bienestar llamados “residuales-subsidiarios”. Tal principio estructura políticas que se dirigen a sectores que presentan una vulnerabilidad específica, asociados a una idea de merecimiento por carencias –tras su demostración, a través de lo que se suele denominar “test de medios”- lo cual delimita los criterios de selección de beneficiarios. Su financiamiento proviene de rentas generales o fondos específicos particulares de situaciones de emergencia económica.

Otro principio de acceso, es el **principio corporativo** que depende de los aportes y

²⁴ Para América Latina Martínez Franzoni desarrolla una conceptualización que analiza la configuración de regímenes de bienestar en la región post ajuste estructural y tras los procesos de transición democrática, destacando la conformación de *sociedades “duales”* que configuran la región más desigual del mundo. La autora delimita un marco analítico de la articulación de esferas de producción del Bienestar, con el fin de identificar lógicas dominantes de asignación de recursos, complejizando la teorización de la esfera familiar, enfatizando en su estructura asimétrica de asignación de recursos a partir de la división sexual del trabajo. Esta propuesta subraya que para comprender los regímenes de Bienestar en América Latina, es necesario que problematizar las variables del tipo de familias, las lógicas de provisión familiar de recursos, la creciente conformación de mercados de trabajo informales, las migraciones y las variables demográficas que distan del contexto europeo. A pesar de ello, el modelo general continúa manteniendo potencial analítico, si se sitúan sus categorías de acuerdo a objetos de estudio históricamente situados: En este marco *el Estado tiene un lugar a determinar empíricamente, no solo en términos de presencia o ausencia sino de tipos de presencia* (Esping-Andersen, 1990).” (Martínez Franzoni, 2005: 13. El subrayado es propio).

regulaciones del empleo, tradicionalmente enmarcado en los sistemas de seguridad social estatal. Diferente a estos sistemas es el tipo de solidaridad que sustenta a los esquemas de **ciudadanía social**, basados en subsidios básicos e iguales para todos los ciudadanos, independiente del tipo de actividad que desarrollen las familias en el mercado y los aportes que realicen. Este enfoque enfatiza que los análisis de políticas siempre serán relativos, entendiendo el mayor o menor potencial desmercantilizador en función de la historia, magnitud y naturaleza de las provisiones estatales, de las características del mercado, del tipo de regulación de las diversas modalidades de políticas de acceso al bienestar²⁵. En palabras de Esping Andersen, “La mera presencia de la asistencia o seguridad social puede que no produzca necesariamente una desmercantilización importante si éstas no liberan sustancialmente a las personas de su dependencia del mercado.” (Esping Andersen, 1993: 42).

Así, ante el interrogante sobre cuál es el **principio de acceso de la AUH**, encontramos una imbricación particular: en primera instancia, la política de transferencia de ingreso está situada institucionalmente en el sistema de Seguridad Social, lo cual la diferencia de planes y programas transitorios de corte asistencial, logrando mayores márgenes de institucionalización ya que es parte del subsistema de las Asignaciones Familiares de los trabajadores formales. En este sentido, está “atada” a las prestaciones de la Seguridad Social -que inicialmente se dispuso por decreto y luego reguló por ley el sistema de cálculo de los montos y actualizaciones de la asignación monetaria-. Ahora bien, el concepto de la prestación es en calidad de protección social hacia los sectores que quedan fuera del mercado de trabajo asalariado formal, que a su vez no superen el salario mínimo vital y móvil –exceptuando las trabajadoras de régimen de casas particulares cualquiera sea su ingreso²⁶. De esta manera, encontramos también un principio de asistencia por necesidades, las cuáles deben ser registradas y justificadas ante el organismo que administra el Sistema de Seguridad Social (ANSES). En este punto es

²⁵ Estos principios de acceso al bienestar se toman para analizar una política particular que acompaña otras políticas sociales. Un análisis del régimen de provisión de bienestar argentino excede los objetivos de trabajo. Para un análisis detallado de la estructura y evolución del gasto social en Argentina, los cambios y continuidades de las políticas sociales ver, entre otros, Lo Vuolo y Barbeito (1998); Fleury y Molina (2003); Alonso y Di Costa (2006); Golbert y Roca, (2010); Isuani (2009, 2015).

²⁶ La regulación del trabajo doméstico es un régimen especial de la Seguridad Social. El “Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares” sancionado en 2013 apuntó a la formalización de las trabajadoras. El Estado optó por un régimen separado en el cuál acceden a determinadas protecciones del sistema contributivo (Asignación por maternidad) y a otras del subsistema no contributivo como la AUH y la AUE. Messina (2015) analiza en profundidad las características de este componente de la Seguridad Social que sitúa a las trabajadoras domésticas a “medio camino entre los sistemas contributivos y no contributivos”.

preciso resaltar que dentro del esquema diseñado, todo aquel que acredite tales necesidades puede acceder a la prestación disminuyendo márgenes discrecionales de asignación de recursos por parte del Estado, lo cual caracteriza a otro tipo de programas con cupos temporales y cuantitativos de acceso.

Tal como se describió, **la AUH inaugura un principio particular de cobertura que “imbrica” diversos principios de acceso.** Manteniendo un principio asistencial basado en la demostración de carencias, se sitúa institucionalmente en el Sistema de Seguridad Social -estructurado históricamente desde un principio corporativo- de acceso a prestaciones estatales. Adicionalmente, esta tensión entre seguridad-protección, ligada a sus respectivos principios de acceso contributivo-no contributivo, se añade la particularidad del sistema condicionado de cobro y acceso. Así, el principio de acceso a la AUH, por un lado equipara la prestación a las Asignaciones Familiares de la Seguridad Social tradicional, desde un concepto de protección social hacia los NNA a cargo, con un gran impulso masificador de cobertura. Tal esfuerzo no llega a plantearse en términos de un principio universalizador, independiente de la certificación de carencias económicas o del status laboral de los adultos a cargo, a pesar de presentar un fuerte énfasis discursivo en el carácter “universal” de cobertura. Este diseño puede enmarcarse en lo que Filgueira (1998) denomina regímenes de “universalismo estratificado” en los cuáles predominan políticas extendidas pero segmentadas según la inserción ocupacional²⁷.

En síntesis, el principio de acceso y el tipo de solidaridad que define el subsistema no contributivo de la AUH no se plantea desde un concepto de ciudadanía social, ni de protección social universal hacia la niñez. Esto se ve manifestado en la fragmentación del sistema de Asignaciones Familiares en general. En este punto es preciso destacar que el principio de universalidad invocado desde la letra del decreto y la normativa difiere del que postulan los promotores del ingreso ciudadano que se funda en un criterio de ciudadanía (Hintze y Costa, 2011). Las propuestas de ingreso ciudadano –desde diversas acepciones y propuestas de esquemas tributarios para su financiamiento- se centran en la garantía de niveles básicos de consumo, “pagado por el Estado *a cada miembro de pleno*

²⁷ Filgueira (1998) ensaya una tipología de regímenes de bienestar en Latinoamérica identificando tres tipologías: “universalismo estratificado”, “excluyentes con Estados mínimos” y “duales” dónde coexisten universalismo estratificado en sectores urbanos y excluyentes con Estados mínimos en sectores rurales, dónde las estrategias reformistas de descentralización y focalización tienen diversos efectos de acuerdo al régimen en cuestión. El autor marca diferencias cruciales del contexto latinoamericano con el modelo de emergencia del welfare europeo, como la presencia de mercados oligopólicos con escasa capacidad regulatoria del Estado, una sociedad civil cooptada por diversos mecanismos de segmentación, clientelizada y reprimida.

derecho o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada y sin tomar en consideración las otras posibles fuentes de ingresos ni su patrimonio” (Lo Vuolo, 2016: 51. El resaltado es propio). Desde esta propuesta, la universalidad requiere que no se den ningún tipo de condicionalidades ni discriminaciones por características personales o familiares (tipo de empleo, incapacidades, contribuciones previsionales, desocupación y/o nivel de ingreso). El carácter de ciudadano es la única justificación para recibir el ingreso, dadas la creciente inestabilidad y precariedad del empleo remunerado y la desigual destrucción del ingreso en nuestras sociedades. Se trata de una “red de seguridad preventiva” *universal*, ante las características estructurales del mercado.

Así, la fragmentación del sistema de asignaciones familiares aporta a la reproducción de lo que Esping Andersen y Martinez Franzoni llaman “dualidad social”, mediante un sistema diferenciado para cada sector. Diferentes prestaciones, según diferentes ingresos, aportes y estatus laborales: “asignaciones familiares” para los sectores ocupados formalmente, desde un concepto corporativo; y asignaciones de “ayuda” provistas desde un principio de asistencia condicionada. Así, la ampliación del principio de cobertura de la protección de los NNA hacia sectores desocupados y ocupados informales, sectores desempleados, trabajadores temporarios, trabajadoras domésticas y monotribustistas sociales muestra un principio novedoso de redistribución de la protección-seguridad pero continúa atendiendo a principios asistenciales.

Tras la revisión de bibliografía específica sobre las características institucionales de la AUH, se encuentran numerosos análisis y discusiones que problematizan el perfil de política social y sus alcances. Determinadas investigaciones enfatizan la potencialidad que puede implicar, ya que supone un cambio en el patrón de intervención social (Hintze y Costa, 2011, 2014), un “nuevo paradigma” de enfoque sobre la cuestión social de la infancia (Mazzola, 2012), poniendo énfasis en el “giro paradigmático” que implica reconocer los procesos excluyentes del mercado laboral, otorgando el derecho de una asignación por hijo hacia esta población (Aquín, 2014) y una “nueva cosmovisión de la protección social” que consolida un abordaje integral de la misma (Kliksberg y Novacovsky, 2014).

Otros estudios que abordan los principios de acceso al bienestar, subrayan las tensiones que genera este esquema de alta cobertura, con las brechas en las prestaciones entre categorías estratificadas de ingreso (CIFRA, 2010), haciendo hincapié en los temas “pendientes” y exclusiones que todavía presenta en cuanto al logro de un esquema universal e igualitario de acceso (Lo Vuolo, 2009; Lozano, et al., 2009; Arcidiácono et

al., 2012). En este sentido, estudios con foco en los derechos humanos analizan las limitaciones en relación a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación que presenta el diseño y ejecución de la AUH (CELS, 2010; Ceriani, et. al., 2011; Etchichury, 2013).

En esta línea, ciertos análisis sitúan a la AUH en la tensión entre “seguridad”/“protección social”. Tal como se describió, la seguridad social hace referencia al sistema previsional vinculado a los derechos de los trabajadores formales, mientras la protección se planifica como respuesta a los limitantes de los sistemas contributivos, cubriendo a los sectores desempleados o informales. Al respecto Pautassi et al. (2013) plantean que ambas respuestas a las necesidades sociales tienen efectos, lógicas de funcionamientos y títulos de derecho diferenciales. En este sentido, el esquema de acceso y permanencia condicionado es una de las diferencias sustantivas entre la AUH y las AAFF. Tal característica equipara a la Asignación a los Programas de Transferencia de Ingreso Condicionado (PTCI) prototípicos en América Latina –y programas previos en Argentina.

Tras la revisión de diversas conceptualizaciones sobre la AUH, que parten de marcos teórico analíticos disímiles y otorgan énfasis diferenciales a sus características, cobra relevancia el análisis de su ejecución concreta para aportar elementos empíricos a su caracterización. Dado el **principio de provisión “imbricado” de la AUH -entre la protección y la seguridad social-** uno de los supuestos que guio el presente trabajo fue que las características de su ejecución definirían de manera diversa su sentido. Las características de la articulación institucional que se dan entre las instituciones implicadas a nivel local y las apropiaciones de los agentes escolares del mecanismo condicionado delimitan un sentido de la política en el que puede primar un perfil asistencial, punitivo, tutelar y/o promotor, inclusivo o bien una apropiación que tienda a equiparar al sistema de la AUH con el sistema de la “seguridad social”. Siguiendo la conclusión a la que arriban Hintze y Costa (2011), es posible afirmar que mientras las condiciones de acceso sean más específicas, diferenciadas, y se siga condicionando el acceso a las asignaciones económicas al comportamiento de las familias “la tensión entre seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda” (Hintze y Costa, 2011: 176).

1.2 Consideraciones sobre la condicionalidad educativa

En este apartado nos detendremos en aportes del estado del arte sobre las condicionalidades en general, y sobre la AUH en particular, los cuales contribuyeron a la

construcción del objeto de estudio delimitado.

Si bien la AUH no es un programa típico de transferencia de ingreso (PTCI), muchos estudios lo consideran como tal al tener un sistema de condicionalidades. Análisis vinculados a la corriente cepalina, consideran a la educación como una de las principales herramientas estatales para interrumpir el círculo intergeneracional de la pobreza. En este sentido, destacan el papel que han tenido los PTCI en el mejoramiento de la inclusión educativa. Cecchini (2014) aporta datos agregados, mostrando que estos programas han alcanzado una cobertura muy amplia: el 20% de la población de la región, y desde mediados de los 90' hasta hoy tienen presencia en 20 países de América Latina y el Caribe. Las evaluaciones disponibles sobre los impactos en diversos indicadores de educación muestran que

(...) que los PTC promueven un mayor acceso a la escuela y mejoran indicadores como la matrícula y la asistencia escolar. Estos incrementos tienden a ser mayores en países donde los niveles de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban altas tasas de deserción (por ejemplo, el paso de primaria a secundaria) y en los hogares y localidades más pobres. Sugieren asimismo que los resultados en el aprendizaje dependen de la cantidad y la calidad de la oferta de servicios públicos. (Cecchini, 2014:58)²⁸.

Además de mejorar los indicadores de matrícula y asistencia escolar, y disminuir las tasas de deserción, se registran mejoras en relación al costo de oportunidad para las familias pobres de enviar a los NNA a la escuela en vez de enviarlos a trabajar. Esta mejora se manifiesta en los programas que incrementan el monto de la provisión monetaria durante la educación secundaria. También se ha registrado una disminución de brechas de género en la matrícula secundaria, principalmente en las zonas rurales, así como un incremento en la matriculación de niños indígenas.

La implementación de estos programas tuvo como objetivo reducir la pobreza a corto plazo y el fortalecimiento del capital humano de los NNA impulsado por las condicionalidades (Cecchini, 2014). Según el autor desde una perspectiva comparada, la AUH se enmarcaría en un modelo de "condicionalidad blanda", ya que las familias perciben mensualmente el 80% de la asignación y sólo se les retiene un 20% en el caso de no cumplir con los requisitos. A diferencia de otros programas, como por ejemplo el Plan Oportunidades en México, que presenta un mecanismo complejo de verificación de condicionalidades y prestaciones diferenciales según los niveles educativos a fin de

²⁸ El autor toma como referencia los estudios de impacto (con diferentes herramientas de evaluación) en 12 países de Latinoamérica, en el que se registran indicadores de aumento de matrícula, número de días asistidos, promoción de niveles educativos.

compensar el "costo de oportunidad" de no ejercer trabajo infantil²⁹. La categorización de la condicionalidad de la AUH como "blanda", es controvertida ya que en la práctica, tal como adelantamos en la introducción, la proporción de suspensiones ha ido aumentando año a año desde su implementación llegando a un 20% de sus receptores para 2014. Straschnoy (2015), contrapone esta caracterización demostrando que se trata de un esquema de condicionalidad "fuerte", ya que la falta de certificación no sólo implica no acceder al 20% retenido anualmente, sino que da lugar a la efectiva suspensión de la prestación.

Este dato resulta relevante porque de forma muy concreta pone de manifiesto uno de los efectos de las condicionalidades cuando se aplican: la pérdida (temporal o permanente) de la transferencia de ingresos. Asimismo, esta información permite desterrar el *mito* existente, no sólo entre la opinión pública sino que también entre algunos académicos y especialistas en política social, que suelen sostener que las condicionalidades no se exigen efectivamente. Probablemente las experiencias previas con laxos controles hayan colaborado en crear ese supuesto. (Straschnoy, 2015: 118)

Así, más allá de las diversas modalidades de implementación de las condicionalidades, desde nuestra propuesta, destacamos que este tipo de políticas involucran "sinergias" con los sistemas educativos. Al respecto, Poggi (2014) enfatiza en los desafíos pendientes para lograr integralidad en las políticas sociales lo cual requiere una articulación entre diversos sectores que constituyen el aparato estatal. Bibliografía especializada, tanto de la sociología de la educación como del análisis de políticas sociales, plantea que aún en los períodos de crisis y aumento de la pobreza, en América Latina se ha dado una tendencia sostenida al crecimiento general de la escolarización, lo cual también ha sido acompañado por una extensión del período obligatorio al nivel pre-primario y niveles pos-primarios. Este hecho puede entenderse como una "situación paradójica": mayor exclusión social, mayor inclusión escolar y mayor exclusión del conocimiento para los grupos más desfavorecidos (Tenti Fanfani, 2015: 19)³⁰.

²⁹ Estos programas se diferencian de otro tipo de estrategia en que la oferta pública (articulando sus diferentes servicios) considera que el Estado debe acercarse a las familias y evaluar las situaciones particulares a fomentar. La figura del trabajador social es central en su rol de conectar las necesidades de la demanda con la oferta (como es el caso del Programa Chile Solidario). En esos casos las condicionalidades son variables y flexibles, de acuerdo a las condiciones particulares y las establecen conjuntamente los trabajadores sociales que acompañan a las familias (Cecchini, 2014).

³⁰ En Argentina, en la franja de edad de 3 a 5 años, la tasa de cobertura tuvo un crecimiento del 23% desde 1991 al 2003. Según el análisis del autor la probabilidad de escolaridad temprana se asocia fuertemente con un clima educativo alto de las familias. A diferencia del aumento de la escolarización de la franja etaria de 12 a 19 años, que sube de 68,8% en 1990 al 83,2% en 2002, lo cual se produce por la incorporación de los grupos de menores recursos (Tenti Fanfani, 2015).

Así, la sociología de la educación muestra y aporta datos relevantes para entender hoy la nueva cuestión social y el significado de su inclusión en el sistema escolar, las implicaciones de una gran inclusión cuantitativa de alumnos y los desafíos pedagógicos para lograr aprendizajes y competencias socialmente requeridos por los grupos sociales con menos recursos (Filmus, et al., 2001; Tiramonti, 2012; Tenti Fanfani, 2015). En esta línea, se reconocen tales aportes a la conceptualización de políticas sociales condicionadas a la escolarización, en lo atinente al análisis de las complejidades sociales y culturales que inciden en las posibilidades de aprendizaje (Tedesco y López, 2002) y el desafío que ello implica para los sistemas de educación actuales en cuanto a las capacidades de la oferta escolar y de políticas de sostén de la demanda (Tenti Fanfani, 2015).

Tal conjunción genera un nuevo significado de la inclusión escolar, configurando un sistema desarticulado con grandes diferencias cualitativas, marcando un debilitamiento pedagógico de las instituciones a las que asisten los grupos subordinados. Al respecto, Feijoó (2014) sostiene que el aumento en las tasas de escolarización no equivale a una democratización educativa ni social. En este sentido, la autora se pregunta si esta situación es la que ha llevado a incorporar las condicionalidades educativas en los PTCI y problematiza la necesidad actual de profundizar la coordinación institucional entre estos programas, los sistemas educativos y las escuelas. La institución escolar se presenta como parte esencial de la secuencia operativa de los programas en cuestión, como espacio efector para que la inclusión educativa no sólo atienda a la asistencia, sino también logre avances en la calidad de los aprendizajes. Tal análisis enfatiza en la necesidad de lograr sistemas que además de incentivar la demanda, operen en las condiciones de la oferta³¹.

Específicamente, en cuanto al diseño y la operatividad de la AUH, determinados estudios muestran la centralidad y gran capacidad operativa de su organismo ejecutor (ANSES) al inicio de la implementación de la AUH (Costa et al, 2014). Esta capacidad no se vio acompañada por la articulación y coordinación con los sistemas -de salud y educación- que integran su secuencia operativa (Feijoó, 2014). El presente análisis retoma tales líneas analíticas, haciendo foco en el esquema institucional implicado a nivel local para la operativización de la condicionalidad educativa, profundizando en las diversas

³¹ Al respecto, Feijoó y Corbetta (2013) proponen un sistema de metas de desempeño dirigido a las instituciones educativas que homologue los condicionamientos de la demanda con condicionamientos al sistema de educación.

modalidades que puede asumir el mecanismo de certificación de la condicionalidad en el contexto escolar. Los agentes escolares operan como ejecutores "indirectos" de dicho mecanismo, ya que inciden en su implementación, y en última instancia pueden influir en la continuidad o suspensión de la prestación.

Por otra parte, se han desarrollado estudios de impacto, mediante técnicas cuantitativas y cualitativas sobre la implementación de la AUH en relación a la educación (Salvia, et al., 2013, 2015; Kliksberg y Novacovsky, 2015). El estudio de Kliksberg y Novacovsky³², aborda modificaciones de diversas variables³³, entre las cuales se analiza el impacto cuantitativo de la AUH en los diferentes niveles de educación. Según estos resultados la AUH ha influido en un incremento del 7.2% en las tasas de asistencia en el nivel inicial. Mientras que para el nivel primario, “no existe impacto alguno comprobable por inexistencia de diferencias atribuibles a la Asignación Universal por Hijo” (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 223). En el caso de Córdoba, un estudio en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) confirma tal afirmación, principalmente porque el grupo etario de 6 a 11 años (correspondiente al nivel primario) tiene una escolaridad -previa a la AUH- aproximada al 100% (Álvarez, 2013). Diferente es el caso del grupo etario de 12 a 17 años en el que se registran mayores variaciones en la asistencia a la escuela y un aumento general de escolarización. Según el estudio de alcance nacional, para el nivel medio, se revierte la tendencia de abandono de adolescentes y se afirma que sin AUH, 6 de cada 100 adolescentes que asisten a la secundaria estarían fuera del sistema educativo.

En esta línea, análisis provenientes del Programa de Observatorio de la Deuda Social Argentina (de la Universidad Católica Argentina) también dan cuenta del impacto positivo de la AUH en la escolarización, a la par de la reducción de la pobreza extrema y el impacto positivo –pero menor- en la inseguridad alimentaria severa. En lo atinente a la escolarización particularizan que el impacto ha sido diferencial en favor de los adolescentes varones en edad de cursar el ciclo secundario. Otro hallazgo de relevancia, es que a pesar del mejoramiento en la escolarización de estos sectores, su impacto ha sido menor en la reducción del trabajo infantil. Esto se observa especialmente en los hogares con NBI, y cuando la situación laboral de los padres es más inestable. “Esto muy

³² Este estudio adquiere gran relevancia ya que hasta el momento de su publicación (2015), no existía un estudio de tipo cuantitativo que tuviera acceso a datos agregados oficiales de ANSES. Dicho organismo financió dicha evaluación de impacto.

adquiere gran relevancia debido a su actualidad y alcance (dado el acceso a datos agregados oficiales).

³³ Se analiza el impacto en ingresos, en el consumo de los hogares, en el empleo, género, salud, trabajo infantil y la accesibilidad.

probablemente debido a que los montos transferidos no son suficientes para superar de manera acabada las demandas de inclusión social y económica de los sectores sociales más vulnerables en términos de su integración social y laboral” (Salvia, et al., 2015: 118). Al respecto Kliksberg y Novacovsky, proponen como recomendación elevar los montos de la prestación para este tramo etario.

Otro de los antecedentes significativos vinculado al enfoque planteado, es el relevamiento oficial presentado por el Ministerio de Educación (2011) encargado a diferentes Universidades Nacionales³⁴ desde el cual se abordaron de manera cualitativa las percepciones de funcionarios, directivos, docentes, y familias receptoras sobre los aspectos educativos que habilitó la AUH en su primer momento de implementación. Tal análisis registra una percepción predominantemente positiva sobre los efectos de la Asignación en relación a la incorporación de población que no concurría a la escuela, enfatizando principalmente en la recuperación de la concurrencia escolar, así como la mejora en las condiciones de tal asistencia. A su vez, se registran posturas críticas de funcionarios y docentes en lo atinente al funcionamiento, fines y usos de la Asignación por parte de las familias receptoras. “Se observa que sólo quienes acuerdan con la política desde sus aspectos ideológicos subyacentes, pueden encontrar articulaciones entre la mejora de las condiciones de vida y la mejora de la escolarización” (Ministerio de Educación, 2011: 30). Las entrevistas a funcionarios provinciales y nacionales en el área educativa hacen referencia a una “batalla cultural” que -desde su perspectiva- resta librarse al interior del sector docente para afrontar y acompañar la inclusión educativa de estos sectores. A pesar de tales posturas críticas desde las escuelas se reconoce mayoritariamente un aumento en nivel de presentismo, mejoras en las condiciones de vida de las familias y de la recuperación de consumos culturales de las mismas. Desde los testimonios de las familias se afirma que la estabilidad y la previsibilidad de la política “dotan de un sentido más próximo al ‘derecho’ que al ‘plan’” (Ministerio de Educación, 2011: 23). Desde los testimonios relevados, la seguridad económica constante garantiza el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, combate el trabajo infanto-juvenil,

³⁴ Tal relevamiento fue encargado a seis Universidades Nacionales: General Sarmiento, La Plata, Misiones, Moreno, Patagonia Austral y Villa María. El abordaje involucró a siete provincias: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, San Juan y Santa Cruz. Para la presente revisión bibliográfica se toman como referencia los resultados generales que expone el informe basado en los aspectos comunes registrados en el relevamiento, sin desconocer las particularidades que las diferentes regiones analizadas manifiestan (diferencias en torno a las áreas rurales y urbanas, las particularidades provinciales, entre otras). Tras la publicación de este informe en 2011 el Ministerio de Educación de la Nación anunció la realización de un segundo informe de tipo cuantitativo, el cuál a la fecha no ha sido publicado.

promueve la demanda de mejores condiciones de empleo informal, un descenso de la actividad asistencial de los comedores escolares, a su vez, un acercamiento de los padres a la escuela, y el aumento de socios de las cooperadoras. De acuerdo a este informe, tanto los agentes escolares como las familias valoran de manera positiva la condicionalidad, teniendo un efecto generador de "conciencia" sobre la asistencia escolar (Ministerio de Educación, 2011: 16).

El estudio de Gluz y Rodríguez Moyano (2013) en escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires, muestra la contraposición de factores identificados por familias, jóvenes y agentes escolares sobre las trayectorias escolares "zigzagueantes" de los jóvenes vulnerables y el valor que éstos le dan a la escolarización. Encontramos aquí posturas más críticas y resistentes por parte del sector docente:

Lejos de la soberanía que supone concebir al otro como sujeto de derecho, se establece una relación de tutela, al concebir a los perceptores y sus familias como vagos o desinteresados. Las experiencias vitales y centralmente escolares, muestran que los estudiantes valoran la escuela, y que sus condiciones de vulnerabilidad económica condicionan su permanencia, regularidad en la asistencia y cumplimiento de los requerimientos que ésta impone." (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013: 20).

Ante estas valoraciones sobre los receptores y sus familias, las autoras contraponen la experiencia de los jóvenes, exponiendo que los estudiantes también perciben desinterés por parte de los profesores y la escuela para que ellos logren avances y buenos resultados. Los jóvenes expresan una valoración positiva sobre la educación, principalmente en la posibilidad que les habilita a futuro para acceder a mejores puestos laborales, que exigen mayor cualificación. En línea con estos hallazgos, un estudio en la Ciudad de Córdoba, expone las expectativas de las madres sobre la escolaridad de sus hijos a partir de la percepción de la Asignación (Alonso y Santiago, 2014). Estos trabajos muestran una valorización positiva de las familias para poder mejorar las trayectorias de sus hijos en la escuela, que a su vez genera expectativas futuras sobre la inserción laboral de estos, muchas veces vinculado a la superación de las propias experiencias laborales. Otro de los hallazgos en base a las entrevistas con las madres en la ciudad de Córdoba, muestra que tras la recepción de la AUH prefieren no enviar a sus hijos a al comedor, aunque estén empadronados para recibir su ración diaria (Alonso y Santiago, 2014).

Estos estudios exponen las resignificaciones sobre la política social en sí, mostrando los cambios institucionales que implicó la AUH en relación a planes de ingreso y de becas educativas con cupo previas, a su anclaje en el sistema de seguridad social, las características que lo asemejan a los PTCI y las tensiones en torno a la inclusión educativa

en el nivel medio de sectores excluidos previamente. Los agentes escolares, conceptualizados como "viabilizadores" de políticas sociales, no reconocen la AUH como un derecho en sí: "... la asocian más a una medida tendiente a cubrir necesidades básicas y/o como estrategia de gobierno y cooptación de sectores excluidos, ligándola a prácticas más de tipo clientelar, que a las del derecho social" (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013: 8). Esta línea de trabajo identifica posturas escolares "coactivas" en relación al uso del mecanismo condicionado como regulador de las prácticas de las familias (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013; Gluz, 2015). Los actores escolares adhieren a la idea de "control" social que permite el sistema condicionado de cobro, como un "mecanismo válido de coacción", reclamando mayor poder de sanción para quienes no cumplen con la asistencia. Estas acciones de tipo "tutelares" y de "responsabilización" de las familias sobre la insuficiencia en el cuidado de sus hijos, también son relevados por los relatos de efectores de la condicionalidad, tanto en el área de salud como de educación (Pautassi, et al, 2013).

En síntesis, tales estudios de tipo cualitativo exponen aspectos conflictivos y tensiones que se desarrollaron en el marco de la escuela en la fase inicial de la AUH en relación a su instrumentación, su sistema condicionado, docentes y directivos que se resistían a la ampliación de la cobertura de una política de este tipo. En esta línea la tesis analiza cómo se desarrolla el mecanismo condicionado con posterioridad a los primeros momentos de implementación, apuntando a indagar si se mantienen las percepciones y problemáticas registradas al inicio, o bien si las apropiaciones de la condicionalidad por parte de los agentes escolares han cambiado.

Otro estudio de gran relevancia a nivel local, es el aporte del equipo coordinado por Nora Aquín, en el que en un primer período analizan las estrategias de reproducción de las familias receptoras de la AUH, y el modo en que las particularidades de la política son enmarcadas en tales estrategias (2014). Posteriormente, el equipo avanza en la indagación de las instituciones de salud y educación a los que se dirigen las familias a fin de acreditar las condicionalidades, destacando que los mismos no son "operadores terminales" sino "mediadores activos". Entre los principales hallazgos que registran se observa que la AUH fue vivenciada en sus inicios como una "invasión institucional" en dónde la mayoría de los agentes no recibieron información oficial, ni reglamentación clara sobre cómo proceder. Esto se manifiesta en una heterogeneidad de puntos de vista sobre la AUH que se relaciona con las antipatías o simpatías políticas-personales y con valoraciones morales y "sociocéntricas"; y un "hiato entre prácticas y representaciones", ya que por un lado se

cuestiona la política pero se facilita la accesibilidad (Aquín, 2016). Con respecto a las representaciones sobre los destinatarios afirman que se sostiene una visión del pobre “asistido”-“beneficiario”, alejada de comprender a la Asignación en término de un derecho. Tal distinción aparece como base de los juicios sobre cómo “deben” gastar ese dinero las familias.

Otro trabajo de notabilidad que avanza a nivel de la ejecución provincial de la AUH (en este caso de la Provincia de San Juan) es el de Garcés (2015), en el cual también son problematizadas desde un contexto local las definiciones que se establecen sobre la Asignación y su sistema condicionado, tanto de las familias receptoras como de los efectores de los ámbitos de ejecución: la AUH es percibida como "ayuda"- "asistencia", prevaleciendo una percepción de "derecho a la asistencia" más que la idea de previsión ligada al sistema de seguridad social. Garcés profundiza el análisis de las percepciones de los agentes en relación a las características institucionales de la política, que se enmarca en el sistema de Seguridad Social, desde un concepto de Protección y se operacionaliza desde un esquema condicionado.

Finalmente, en esta línea Gluz (2015) plantea que la AUH se inscribe entre las políticas que aportan a una mayor inclusión escolar, marcando contradicciones entre relaciones tutelares, de asistencia material y una incompleta institucionalidad en término de una lógica de derechos: “resta aún avanzar en el diseño de una nueva institucionalidad que viabilice los cambios normativos y que permita superar la fuerte dependencia entre la capacidad y recursos de los actores y posibilidad de inclusión escolar” (Gluz, 2015: 56). Así, si bien se registran tales aportes en el estado del arte, no abundan abordajes específicos sobre la particularidad normativa-institucional del sistema condicionado de AUH y su operatoria en los niveles provinciales, lo cual sin duda aporta al tipo de arreglo institucional que enmarca el funcionamiento de los controles y su registro. Cabe destacar que muchos de los estudios que abordan las percepciones de los agentes docentes o sanitarios, y las familias en relación a la AUH, dan por supuesto el andamiaje institucional que tuvo que movilizarse en el inicio de la Asignación, así como cuál es el estado actual de las pautas regulatorias, la información con la que cuentan las instituciones, entre otras dimensiones.

En este sentido, uno de los objetivos de la tesis buscó indagar en las características normativas que hacen a la institucionalidad de la condicionalidad educativa, examinando desde del plano formal las precisiones e imprecisiones regulatorias, así como los procedimientos informales que se llevaron a cabo para la resolución de casos

problemáticos por parte de las instituciones implicadas a nivel local. Así, como se expondrá posteriormente, ante la falta de “llegada” a las escuelas de reglas y procedimientos claros, las diversas apropiaciones que hagan de la política los agentes escolares operacionalizadores de la misma marca diversos grados y tipos de atención hacia los destinatarios de la política.

Como se verá, a lo largo del trabajo de campo realizado para esta tesis encontramos ciertos puntos de contacto y ciertas diferenciaciones con las investigaciones citadas, en lo que hace a la “apropiación del mecanismo condicionado” por parte de los agentes escolares. Enfatizamos en este punto que el objeto de estudio delimitado, toma a la escuela como espacio de canalización de una política de transferencia de ingreso, y a los agentes educativos como ejecutores indirectos de la misma. Nos distanciamos así del enfoque de las ciencias de la educación o de la sociología de la educación, lo cual llevaría el análisis a tener en cuenta otras dimensiones. Al analizar en profundidad cómo se lleva a cabo el registro de la condicionalidad educativa en el ámbito escolar, observamos que desde la perspectiva de estos agentes la condicionalidad de la AUH se difumina con la problemática de la inasistencia y la misión de retención de los alumnos. Los agentes relevados (secretarios, preceptores, tutores, además de directivos y docentes) muestran diversos márgenes de flexibilidad en la dinámica escolar para la inclusión de los NNA, en función de las diferencias en la regulación de la asistencia escolar en los niveles primario y secundario. A su vez, se identificó la relevancia de ciertos agentes administrativos que tienen contacto directo con los estudiantes y sus familias (secretarios y preceptores) ya que son quienes median operativamente en la gestión de la firma de los directivos (para acreditar la regularidad en la Libreta de AUH), y asumen un rol muy fuerte en las estrategias de inclusión y retención. Otra de las diferencias registradas con los estudios precedentes, es la diversidad de apropiaciones intra e interinstitucional. Dentro de los establecimientos educativos encontramos apropiaciones, tomas de posición y percepciones diversas de la AUH que muestran mayor heterogeneidad que la prevista.

1.3 Articulación institucional y apropiaciones de agentes escolares. Dos miradas para el análisis de la AUH

En el presente apartado se presentan las categorías teóricas utilizadas en el análisis realizado. Dadas las dimensiones implicadas en los objetivos de la tesis, se articulan marcos de análisis diversos apuntando a abordar tanto las particularidades institucionales y normativas de la AUH en su esquema condicionado a la educación, así como las

diversas apropiaciones prácticas y simbólicas que realizan los agentes escolares de tal sistema. Para analizar la dimensión normativa y la articulación institucional que implicó la implementación de la AUH a nivel provincial, se retoman elementos del marco de las capacidades institucionales (Alonso, 2007; Bertranou, 2014) con el fin de lograr un esquema de las acciones institucionales y procedimientos normativos implicados en dicha implementación. A su vez, se involucran elementos conceptuales sobre la teoría de las prácticas sociales y el campo escolar (Bourdieu, 2013a, Martín Criado, 2004) para comprender las apropiaciones diferenciales de los de los agentes burocráticos que operacionalizan el control de la condicionalidad en el ámbito escolar. Tales apropiaciones emergen como una dimensión significativa para comprender y complejizar la totalidad de la operatoria del sistema condicionado de la AUH.

El tipo de relación, la capacidad de articulación que se da entre las sub-esferas estatales de provisión del bienestar (ANSES- Ministerio de Educación nacional y provincial y las instituciones escolares), influye en el tipo de recursividad que configura la política, tanto en su acceso a la prestación monetaria de la AUH como al sistema educativo. Así, las diversas agencias estatales son comprendidas como,

escenarios de organización contextual de la vida política, cuya dinámica no responde a una unidad coherente de intención o de acción, sino a la interacción microsituada entre los participantes de esos escenarios, cuyos rasgos, por tanto, están constantemente ‘en disputa’ y ‘en formación’” (Perelmiter, 2007: 1)³⁵.

En este sentido, la tesis se centra en la complementación de marcos analíticos de diverso nivel teórico. El marco de las capacidades institucionales, y el análisis de las apropiaciones que se dan de la política en uno de los campos de la operatoria en dónde los agentes burocráticos están en relación directa con los destinatarios. Entendemos que el análisis de los agentes operacionalizadores y sus apropiaciones de la política, es una dimensión clave para ser estudiada en profundidad, con el fin de comprender la complejidad y las particularidades que se dan en este nivel. Es en esta doble apuesta que el trabajo intentó arrojar luz a partir de los hallazgos empíricos del trabajo de campo en el escenario escolar.

En primera instancia, el marco de capacidades institucionales se utilizó para identificar empíricamente las normas formales e informales que operaron en los diversos niveles institucionales de operacionalización del mecanismo condicionado a la

³⁵ Es interesante el aporte de Perelmiter (2007), que se plantea problematizar la “tesis de la debilidad del Estado argentino”, destacando los procesos políticos que se dan en las instituciones estatales y las tensiones entre los agentes que se dan a este nivel.

escolarización. La competencia organizacional de las agencias estatales implicadas y la capacidad de articulación institucional que implica el sistema de control de la condicionalidad en el área educativa a nivel provincial, puede comprenderse desde las categorías de análisis de este marco.

Siguiendo el planteo de Bertranou (2014), se pueden definir manifestaciones analíticas de la capacidad estatal. Por un lado la "capacidad política" la cual permite identificar la aptitud de dar respuestas en contextos conflictivos, obstáculos que surgen a partir de la implementación de la política. Esta dimensión permitió dar cuenta de las modificaciones reglamentarias que se han desarrollado desde el inicio de la AUH, identificando avances u obstáculos en relación a problemáticas específicas³⁶. Por otra parte, la "capacidad organizacional-administrativa" identifica la capacidad del uso del aparato burocrático de las diversas organizaciones estatales intervinientes directamente e indirectamente en la operatoria de la condicionalidad educativa. Así, diversos componentes pueden aportar a las capacidades políticas-organizacionales: los arreglos institucionales y el capital de acción interorganizacional, las estructuras de coordinación, el sistema de información y gestión. Estos elementos delinean un tipo de ejecución particular del mecanismo condicionado que propone como uno de sus objetivos lograr el aumento de la escolarización de los NNA, como medio para fortalecer el "capital humano" de los destinatarios de la AUH.

Desde un nivel de análisis sociológico, diferenciado del nivel politológico-institucional, otra precisión conceptual introductoria se relaciona con lo que define a los agentes escolares como relevantes para el recorte planteado. Desde su pertenencia al campo escolar, son quienes están inmersos en las dinámicas de inclusión/exclusión de los NNA. La particularidad institucional que implica la AUH como política ejecutada desde ANSES y canalizada por su mecanismo condicionado hacia las escuelas y centros de salud, trae al frente la necesidad de incluir tales agentes burocráticos en el análisis de la operatoria. Ante el "formato" de política social que implica la Asignación, se desarrollan sentidos y nuevas apropiaciones por parte de sus agentes vehiculizadores. Estos agentes son conceptualizados como parte de las "burocracias estatales callejeras" o burócratas de base (Lipsky, 1980) -indirectas en este caso- en el sentido de ser quienes están en contacto directo con los destinatarios de las políticas, y sus prácticas, beneficios o sanciones -más o menos discrecionales- determinan el acceso a prestaciones y a derechos (Lipsky, 1980).

³⁶ En el capítulo dos desarrollaremos una problemática puntual identificada en la implementación y cómo fue resuelta por los ámbitos institucionales implicados.

Tal concepto parte de las características laborales particulares que puede incluir a un amplio espectro de agentes burocráticos que “atienden” a los destinatarios de las políticas que operacionalizan (más allá de la dependencia estatal y la función específica que realicen). Sus decisiones y omisiones particulares definen el tipo de prestación de servicios y políticas públicas. En este sentido delimitan parte de la accesibilidad, y en el caso concreto analizado esto involucra los mayores o menores márgenes de flexibilidad en relación a la contemplación de excepciones (como por ejemplo en el registro de inasistencias, gestión de reincorporaciones y el otorgamiento de la certificación que requiere la AUH).

La “discrecionalidad” alude a la necesidad de tomar decisiones, a una “libertad de movimientos” para interpretar reglas que no siempre son necesariamente claras ni suficientes (Evans & Harris, 2004). Así, una misma política, con su reglamentación, analizada en este nivel puede ser habilitante u obturadora de los derechos que pretende cubrir. Los autores argumentan que la "discrecionalidad" en sí misma no puede entenderse como un buen o mal valor dentro de la administración pública, ya que la naturaleza esencialmente discrecional del trabajo de las burocracias de base, habilita a responder ante incertidumbres que surgen en la cotidianeidad del encuentro con los destinatarios de las políticas. En determinadas circunstancias puede ser un importante atributo profesional para lograr la gestión de servicios sociales y en otros casos puede ser una oportunidad para situaciones de arbitrariedad o abuso de poder. Las respuestas a imprevistos o incertidumbres, las diversas maneras de apropiación de las normas pueden tender hacia el logro de una administración equitativa o bien favoritista. Los autores llaman “front line social work” a los trabajadores que están en relación directa con la población a la que se dirige la política, haciendo referencia a su diferenciación con las burocracias de alto o mediano rango que diseñan, gestionan y gerencian las diversas estructuras administrativas. Así, la discrecionalidad debe ser considerada como los márgenes de libertad *necesarios* para tomar decisiones, que tendrán implicancias diversas según coyunturas disímiles que deben evaluarse contextual y situacionalmente (Evans & Harris, 2004). En esta línea, analizar qué es lo que "maneja" o "dirige" ese ejercicio discrecional que caracteriza a esos agentes burocráticos de base aporta al entendimiento de sus prácticas (Evans & Harris, 2004).

Así, las prácticas de estos agentes están situadas en el campo escolar como parte del campo educativo en general, enfatizando en su teorización como "campo multi-integrado" que está en relación constante con otros campos sociales (Martín Criado,

2004). En este sentido, las prácticas en relación a la articulación con políticas sociales - como la AUH- que tienen llegada a la escuela, deben comprenderse en relación a las dinámicas propias de ese campo.

(...) se trataría de comprender el sistema escolar como un campo, esto es, como un conjunto de posiciones con una dinámica propia, autónoma, fruto de las relaciones y luchas de poder -presentes y pasadas (cuyos efectos actúan en el presente en forma de instituciones objetivadas y disposiciones)- entre los agentes y organizaciones que ocupan posiciones en el mismo - así como de las relaciones que se establecen con otros campos sociales-. (Martín Criado, 2004: 68).

Así, los agentes escolares, inmersos en dinámicas institucionales particulares, posicionados de manera diferencial por su trayectoria, jerarquías, capitales y funciones específicas desempeñadas en la escuela, configuran apreciaciones sobre -y prácticas hacia- la población destinataria de las políticas sociales. En esta dinámica, las lógicas de inclusión/exclusión escolar de sectores que componen la "nueva cuestión social", su acceso a políticas de ingreso condicionado, implican diversos posicionamientos de los agentes que mixturán diversos sentidos, moralidades y principios de entendimiento. En la obra colectiva *La Miseria del Mundo* Bourdieu (2013b), alude a esta posición de las "burocracias de base" (Lipsky, 1980) como "pequeños funcionarios" estatales, encargados de cumplir las funciones sociales (trabajadores sociales, agentes escolares, etc.) de compensar los efectos de exclusión del mercado.

Estos agentes estatales están atravesados por las contradicciones del Estado, que muchas veces viven, en lo más profundo de sí mismos, como dramas personales: contradicciones entre las misiones, a menudo desmesuradas, que se les confían (...) y los medios casi siempre irrisorios, que se les entregan (...) (Bourdieu, 2013b: 164).

Cómo se verá en el análisis, muchas veces un mismo agente expresa una moralidad que combina sentidos solidarios y caritativos, con demandas punitivas hacia los sectores en cuestión. En este sentido, la propia dinámica del campo escolar en lo atinente a la inclusión/exclusión de NNA, es entendida-cuestionada-aceptada de manera diversa por de los agentes involucrados. De la misma manera, el entendimiento de los principios de acceso a la AUH, de las condiciones sociales y económicas de las familias que la reciben y la comprensión de los niños y jóvenes escolarizados "por" la Asignación manifiesta estas tensiones.

Ahora bien, a nivel de las instituciones escolares se analizan qué tipo de apropiaciones -prácticas y simbólicas- realizan los agentes escolares sobre el mecanismo condicionado de la Asignación. Entendemos por "apropiación" los usos potenciales y

efectivos que pueden darse del mecanismo condicionado de la Asignación en el ámbito escolar: qué sentido adquiere tal sistema, si es utilizado como estímulo a la asistencia, o como control tendiente a la exclusión de alumnos. La estrategia teórico-metodológica apuntó a analizar las percepciones y apreciaciones de los agentes escolares, entendiendo que no es posible pensar las prácticas desvinculadas de su dimensión simbólica, ni la dimensión simbólica desligada de su recreación en las prácticas sociales. En este sentido se construyó la categoría de “apropiaciones”, involucrando tales percepciones, apreciaciones morales y sus formas de recrearse en las prácticas de los agentes.

Así, el análisis de las “apropiaciones” requiere definir conceptualmente desde dónde entendemos las prácticas sociales. Esta operación analítica implica, en primera medida situar tales prácticas en el marco de la escuela como espacio de operacionalización de la AUH, involucrando en el análisis sus dinámicas institucionales, las funciones asumidas por los agentes, las reglas formales e informales propias de tal campo. Las prácticas se comprenden partiendo de la categoría de "habitus" (Bourdieu, 1990 y 2013a), categoría que incluye de manera dialéctica la dimensión histórico-estructural en la que tales esquemas de percepción y apreciación se crean y recrean adaptándose a las demandas de la práctica. El habitus como “estructura estructurada-estructurante”, deja margen de acción, como capacidad creativa, complejizando la conceptualización de la agencia como mero efecto de los determinantes de la estructura social. Tales esquemas de percepción, pensamiento y acción se realizan en condiciones de actualización, siempre en los límites de condiciones particulares: “el habitus es una capacidad infinita de engendrar, con total libertad (controlada), unos productos-pensamientos, percepciones, expresiones, acciones- que siempre tienen como límite las condiciones histórica y socialmente situadas de su producción, la libertad condicionada y condicional...” (Bourdieu, 2013a: 90).

En este sentido, la noción de agencia difiere de los enfoques que la explican como el cálculo que se rige por la lógica del costo-beneficio, en la que el agente selecciona la mejor alternativa de acuerdo a sus fines. Incorpora la dimensión diacrónica, poniendo en relación la estructuración con la re-estructuración de posiciones y su incorporación al agente social en forma de habitus (Gutiérrez, 2004). En esta línea, el escenario que afrontan las escuelas, configura un espacio en el que se re-actualizan los esquemas de percepción sobre la población que reciben, la apreciación moral de los comportamientos familiares que harían legítimo o ilegítimo el acceso a un ingreso monetario estatal y los significados de la inclusión en la escuela de estos sectores. Es aquí donde se destaca el

valor heurístico del concepto de habitus, como esquema de apreciación y percepción del mundo, generador de prácticas, que articula la dimensión estructural con la particularidad biográfica de los actores.

Tal como se verá en el análisis, las particularidades que configuran las prácticas, dan forma a apropiaciones diferenciales de la “bajada” de una política de transferencia de ingresos, condicionada a la escolarización de los NNA.

Capítulo 2. Articulación institucional de mecanismo condicionado de la AUH en la Provincia de Córdoba. Diseño normativo y ejecución institucional

Atendiendo al problema de investigación delimitado sobre cómo se implementa el mecanismo condicionado de acceso y cobro de la AUH en el área educativa en la Provincia de Córdoba, en este capítulo abordaremos uno de los objetivos específicos delimitados: *definir las particularidades institucionales y normativas que conlleva la AUH como política social condicionada, en su articulación con el sistema de educación local, dando cuenta del marco normativo diseñado, los actores relevantes en su ejecución y la modalidad de acceso a los derechos-prestaciones.*

El capítulo se estructuró con la intención de lograr un **diagnóstico normativo e institucional** sobre cómo se implementó, desde su surgimiento hasta la actualidad, la condicionalidad a nivel local. Se atendió a lineamientos normativos generales nacionales, así como a los lineamientos particulares a nivel provincial. Se enfatiza que si la AUH fuera una política que sólo transfiere ingresos, este capítulo carecería de sentido. Al ser una política que involucra un componente condicionado a los controles de salud y educación, que habilita la permanencia de las familias en la política, cobra relevancia analizar la articulación entre la esfera nacional y provincial. El **componente de transferencia** implica una relación del organismo executor (ANSES)-ciudadano. Ahora bien, el **componente condicionado** requiere de una mediación y el accionar de un entramado institucional que involucra una **articulación intersectorial e interjurisdiccional** (ANSES, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Educación Provincial- establecimientos educativos) para que el ciudadano pueda lograr las acreditaciones necesarias y gestionar el cobro de la prestación en ANSES.

Se trata de un enfoque poco explorado sobre la AUH, política sobre la que abundan estudios desde diversas perspectivas disciplinares sin identificar las particularidades institucionales de la “bajada” desde el nivel nacional hacia los niveles provinciales³⁷. En esta línea se rastrearon indagaciones que pudieran aportar datos sobre diversas dimensiones de la articulación que implica la condicionalidad educativa. Desde la presente propuesta, el trabajo se dirigió hacia el análisis sobre cómo se desarrolló tal proceso de articulación, atendiendo tanto a los procedimientos formalizados regulatorios

³⁷ Como se verá posteriormente se registra un trabajo de Nora Gluz que rastrea el momento de implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires, mostrando las acciones intra-jurisdiccionales que se dieron a nivel del Ministerio de Educación provincial.

-a partir de instrumentos normativos- como a las acciones y normas informales identificadas. Para tal fin se realizó un análisis documental de decretos, modificatorias, ley de AUH, circulares internas de ANSES, libreta de Seguridad Social, formularios, tutoriales, material de difusión hacia el Ministerio de Educación provincial, documentos instructivos de la página web de ANSES, material de difusión en general y pedidos de información pública a ANSES.

A la par, se realizaron entrevistas a informantes clave de la operatoria a nivel del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba y de la ANSES local. Estas fuentes -funcionarios jerárquicos, funcionarios de mediano rango (ANSES y Ministerio provincial) y agentes de atención al público de ANSES- fueron claves para acceder a los registros burocráticos disponibles y a los datos de gestión que éstos pudieran facilitar. Como se verá algunas entrevistas arrojaron determinadas ausencias de procedimientos formalizados, así como operaciones que se desarrollaron y desarrollan de manera informal. Adicionalmente, el análisis de datos secundarios y el relevamiento de fuentes periódicas se utilizaron a fin de rastrear problemáticas de ejecución e informaciones sobre las modificaciones de la implementación del mecanismo condicionado a la escolarización desde su inicio hasta la actualidad.

Mediante una estrategia de triangulación de métodos, el análisis de la articulación institucional, se realizó en interacción continua con el trabajo de campo realizado en las escuelas³⁸. En el siguiente capítulo abordaremos específicamente las apropiaciones del mecanismo condicionado de la AUH por los agentes escolares, la cual sin dudas se ha visto influenciada –por acción u omisión- por la trama institucional que aquí describiremos.

El análisis de la articulación institucional de la condicionalidad educativa de AUH partió de la identificación de los agentes e instituciones que conforman su red de operacionalización. Esta red puede asumir características diversas en diferentes provincias y regiones, dado el alcance federal de la política y su articulación con instituciones de nivel provincial, así como también entre diferentes niveles educativos y tipo de instituciones en cuestión (escuelas de gestión pública o privada, situadas en las ciudades o en el interior, etc.).

³⁸ La escuela entendida como uno de los eslabones de la cadena operativa de la AUH, dónde se cristalizan apropiaciones diferenciales -por parte de agentes educativos- del mecanismo condicionado será abordada en el capítulo siguiente.

2.1 Capacidades estatales-componentes de análisis

La articulación institucional que implica la operatoria del mecanismo condicionado a la educación de la AUH fue analizado apoyándonos en herramientas conceptuales vinculadas con las capacidades estatales, siguiendo determinados componentes analíticos que aportaron a la estructuración de la indagación. Desde esta visión, consideramos que,

La capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego se denominarán componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros. (Bertranou, 2014: 221).

Así, dados los fines de la AUH, el componente de transferencia monetaria, va acompañado del logro de la escolarización y los controles sanitarios de los NNA, que habilitan la prestación. Nos concentramos así en el entramado institucional que implica su componente condicionado, lo cual implica el análisis de las aptitudes de los entes estatales involucrados. Los objetivos o tareas que se les asignan, tal como precisa la definición precedente, pueden ser asignados interna o externamente lo que hace que las aptitudes particulares de cada ente tengan un papel fundamental en el logro de la operacionalización de la condicionalidad educativa.

La premisa básica del marco analítico de las capacidades institucionales que afirma que la posibilidad del cumplimiento de los objetivos planteados por las diversas agencias y agendas estatales se vincula fuertemente con la capacidad del Estado para realizarlos, se encuadra en el marco teórico general delimitado en el capítulo uno sobre las políticas sociales. La recursividad de una política pública asumirá diversas manifestaciones según las interrelaciones que se den entre las diversas sub-esferas de provisión del bienestar que implique la política en cuestión (Adelantado et. al. 1998). Es en este punto dónde se sitúa el análisis de las capacidades de los diversos entes y agentes implicados en la operacionalización de la AUH. Las diversas capacidades de gestión y de relaciones intra e interinstitucionales pueden afectar el acceso y sostenimiento de la Asignación. En este sentido, el tipo de operacionalización del mecanismo condicional puede ser habilitante o restrictivo para las familias.

Al centramos en el mecanismo condicionado a la educación de la AUH, nos remitimos a la normativa que lo delimita y la reglamentación que regula su operatividad. Así, el objetivo de la política, la normativa que lo instituye y la reglamentación que lo regula, dan la pauta de otra dimensión clave para el análisis: la identificación de las

instituciones implicadas en su operacionalización. Alonso (2007) plantea que la definición del entorno institucional y organizacional es prioritaria para iniciar el análisis de las aptitudes para lograr los fines de la política. Así, además de la ANSES –unidad ejecutora, se incorporan al análisis instituciones que son parte de la cadena operativa completa –indirectamente- de la condicionalidad educativa el Ministerio de Educación Nacional y el Provincial.

Las aptitudes de los diferentes entes estatales para cumplir con los mandatos que tienen asignados interna o externamente se explican por el accionar de “componentes”. Así, para el análisis de la implementación de la condicionalidad educativa en la Provincia de Córdoba se tomaron determinados componentes que se manifestaron relevantes dados el objetivo de estudio: los arreglos institucionales y la estructura burocrática; el vínculo entre los actores estatales y actores no estatales y el capital de acción interorganizacional, que atañe a las acciones interjurisdiccionales. (Se toma la propuesta de Bertranou, 2014)³⁹.

Las dimensiones del componente “arreglos institucionales y estructura burocrática” que aportaron al análisis fueron: -“autorizaciones legales” (se toman en una dimensión ampliada atendiendo a diversas fuentes normativas, procedimentales), que delimitan las competencias que tiene cada ente estatal para abordar las finalidades definidas; - estructuras y procesos organizacionales y modelo de toma de decisiones, atendiendo a relaciones formales o informales de la estructura de la cadena operativa de la condicionalidad de la AUH; -estructuras de coordinación, identificando la presencia o ausencia de arreglos institucionales y marcos de acción conjuntos; -sistemas de información y gestión, lo cual incluye sistemas de monitoreo, circulación de información y la utilización de tecnologías para simplificar y mejorar la gestión.

Así, tras identificar los diversos agentes estatales que desde nuestros supuestos actuarían de manera coordinada en la implementación de la condicionalidad educativa, nos preguntamos qué tipo de articulación se dio y se da actualmente (la indagación sobre la coordinación de acciones en la actualidad nos llevó ineludiblemente a rastrear la estructura normativa y burocrática desarrollada para lograr dar inicio al sistema condicionado). Como veremos los arreglos inter-institucionales muestran un decaimiento paulatino desde el comienzo hasta la actualidad.

³⁹ Tomando el marco analítico de Bertranou (2014), se seleccionaron componentes clave y dimensiones específicas para el objeto de análisis propuesto, lo cuál ha sido complementado con aportes al enfoque de Alonso (2007).

Cabe mencionar que la implementación de un sistema condicionado, dada la masividad de la política en estudio, trae al frente las características de la oferta a nivel agregado de los servicios de educación y de salud. Si bien el análisis de la oferta de estos servicios excede los objetivos del presente trabajo, se señalan ciertos análisis que expresan puntos de vista encontrados. El estudio evaluativo de Kliksberg y Novacovsky (2015) pone de relieve una de las necesidades operativas que surgen en relación a la articulación institucional que implica la implementación de políticas de transferencia de ingreso condicionado, afirmando que “la demanda que es activada por los programas de transferencia condicionada debe ser absorbida por una oferta educativa y sanitaria que muchas veces no recibe inversiones extra o que no coordina acciones con los programas” (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 57). Para los autores, la presión que ejercen las condicionalidades sobre los servicios produce un efecto de “apalancamiento”, en el sentido de mejorar la oferta pública de éstos:

(...) por la misma presión que ejercen la gente y los propios efectores de los servicios públicos ante la disyuntiva de no otorgar la prestación o el riesgo de pérdida del beneficio (...) También los PTC desnudan el déficit oculto y las problemáticas de exclusión de los servicios de salud y educación redundando en una mejora de éstos. (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 57).

Desde posturas críticas que sostienen que los sistemas condicionados generan inequidades y mayor fragmentación del sistema de Asignaciones Familiares (CELS, 2010), se argumenta que condicionar las transferencias presupone que los sectores pobres no realizan necesariamente las tareas de cuidado (en salud y educación) y que deben comprometerse con la superación de “su” pobreza. En esta línea proponen: “En vez de estos condicionantes, sería importante que el Estado focalizara su atención en el déficit de la oferta en estos campos de las políticas sociales, lección que dejó la implementación de los programas de transferencia de ingresos” (CELS, 2010: 240)⁴⁰.

Finalmente, regresando al análisis de la articulación institucional que implica la operacionalización de condicionalidad educativa de la AUH a nivel provincial, delimitamos *tres momentos* en los que se identifican diversos tipos de articulación entre

⁴⁰ La crítica al carácter punitivo de las condicionalidades, se contraponen a proposiciones teóricas y normativas que ven en este instrumento un medio para la “promoción” del ejercicio de derechos. “En la lógica paternalista las condicionalidades son concebidas como un fin en sí mismo. Se problematiza la demanda de servicios por parte de las familias mientras que la pregunta por la oferta no aparece o lo hace de forma más débil. Las condicionalidades tienen por objeto guiar la conducta: buscan que los receptores se apropien de ciertos valores del *deber ser*...” (Straschnoy, 2015: 59)

las agencias implicadas⁴¹.

2.2 Primer momento: reglamentación y movimientos de articulación institucional de la condicionalidad educativa

2.2.1 El desembarco de la AUH en ANSES

El decreto que instituye la AUH, con fecha el 29 de octubre de 2010, estableció la modificación de la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares, añadiendo un subsistema no contributivo que cubre a los sectores desempleados y trabajadores que se desempeñen en la economía informal. Haciendo referencia a la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, se afirma que los NNA que no estén cubiertos por el sistema contributivo y que su grupo familiar no supere el SMVM, comenzarían a estar cubiertos mensualmente por esta prestación. La letra del decreto establece que “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 1602/09).

Así, la medida que instituye la AUH establece que la prestación en cuestión está sujeta al cumplimiento de los controles de salud y de asistencia escolar de lo NNA. Se señala que ANSES, como organismo de pago, “debe dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones” (DNU 1602/09). La norma establece que el adulto responsable deberá acreditar mediante declaración jurada su condición laboral y, a su vez, acreditar anualmente los controles sanitarios y de asistencia escolar de los menores de edad a cargo, de lo contrario se producirá la pérdida del beneficio. El sistema diseñado define que mensualmente se abonará el 80% de la prestación, reteniendo anualmente un 20% a ser cobrado una vez que se certifique el cumplimiento de las condicionalidades. Si las

⁴¹ Acorde a los objetivos de la tesis, la indagación inició examinando sobre la existencia *actual* de estructuras de coordinación entre ANSES y el Ministerio de Educación Provincial, los sistemas de información, la dimensión normativa y regulatoria, la existencia de acciones coordinadas, etc. Ahora bien, luego de los contactos con informantes clave, la mayoría de ellos tomó como referencia el período inicial de la AUH, las problemáticas operativas surgidas, con escasas referencias a la actualidad. Lo cual, cómo será expuesto muestra una desarticulación creciente a medida del paso del tiempo, así como una creciente informalización de los procesos de coordinación. Por otra parte, las referencias normativas formales e informales, también merman con el tiempo. En este sentido, si bien la delimitación de *momentos* coincide en parte con la secuencia cronológica desde la implementación de la AUH hasta la actualidad, el criterio de definición fue el grado de articulación institucional evidenciada para llevar adelante el componente condicionado de la política a nivel local.

acreditaciones no se realizan este porcentaje -reservado en una cuenta bancaria a nombre del titular- no podrá cobrarse, y a su vez, en adelante se suspende la prestación.

Así, a nivel macro-institucional de organización interna se subraya la gran capacidad operatoria de ANSES para dar inicio a la ejecución de la AUH. En este sentido es posible afirmar que la capacidad del Estado para gestionar los recursos monetarios y transferirlos, contó con la tradición y las competencias organizacionales, técnicas y burocráticas de la ANSES, vinculadas con su rol en la Seguridad Social.

Cabe destacar que la ANSES tuvo la capacidad institucional suficiente para liquidar 3,4 millones de beneficios, es decir, habilitar el cobro a 1,8 millones de titulares en el primer mes de vida de la AUH; proceso en el que se incluye la gestión del traspaso de 1,7 millones de beneficiarios de planes sociales a su órbita” (Costa, Curcio y Grushka, 2014: 35).

El minucioso trabajo de Costa, et al. (2014) demuestra este desarrollo de capacidades de la ANSES a lo largo de más de 20 años de operatoria, siendo una de las agencias estatales que durante la década del 90’ se anticipó a las llamadas reformas del Estado, generando transformaciones institucionales que seguían lineamientos de eficacia y modernización.

Los autores marcan un segundo ciclo de transformaciones sucedido durante los años de los gobiernos kirchneristas que delineó un “nuevo rumbo” de la agencia estatal. Entre ellas la creación de la AUH “implicó un giro en los principios que regulaban el funcionamiento del organismo puesto que, hasta este momento, la ANSES estaba centrada en la administración de todas las prestaciones nacionales de la seguridad social a cargo del Estado, relacionadas especialmente con *sistemas contributivos* (Costa, et al., 2014: 29. El resaltado es propio)⁴². A pesar del logro exitoso del traspaso de titulares de programas sociales previos y el alta de nuevos titulares, dada la masividad de destinatarios de la AUH, la implementación de esta política implicó para ANSES un desbalance entre la oferta y la demanda de atención al público. En base a ello se elaboró un diagnóstico de “emergencia edilicia” que generó la expansión territorial de Unidades de Atención Integral (UDAI)⁴³ en todo el país y paralelamente se duplicó la planta de trabajadores

⁴² Las otras prestaciones que muestran el cambio de principios “tradicionales” (contributivos) de la Seguridad Social, fueron la moratoria previsional (Decreto 1454/2005); el Programa Conectar Igualdad (Decreto 459/2010); la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (Decreto 446/2011); Programa de Créditos para Jubilados y Pensionados ARGENTA (Decreto 246/2011); Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR) (Decreto 902/2012); Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PRO.GRE.SAR) (Decreto 84/2014).

⁴³ Actualmente cuenta con 377 UDAI y oficinas de atención en todo el país. En la Provincia de Córdoba cuenta con 27 dependencias (ANSES, 2016).

entre 2004 y 2012 (Costa et al., 2014). Estos datos muestran también una capacidad creciente de organización interna en cuanto al equipamiento, dotación de recursos humanos y el espacio físico adecuado para atender la nueva demanda.

Otra dimensión a destacar en el proceso de implementación de la AUH en relación a los recursos humanos, fue la resistencia a atender a la nueva población destinataria: desempleados y empleados informales. Los funcionarios entrevistados a nivel provincial aluden a la reticencia de los empleados de ANSES a cumplir con la atención de los nuevos destinatarios. Recuerdan el proceso de incorporación de personal nuevo para estos fines que se desarrollaba en paralelo a un colapso en el sistema de turnos de atención para la Asignación (aún hoy los agentes de atención al público manifiestan problemáticas en relación a los turnos). Como relata un funcionario provincial, *la postal de las filas de espera fuera de ANSES cambió. Antes compuestas por adultos mayores, y a partir de ese momento intempestivamente “de repente” compuestas por familias enteras que iban a tramitar la Asignación. Madres que iban con sus hijos, en algunos para acreditar su identidad ya que no tenían documentos, otros por la imposibilidad de dejarlos, padres que no sabían leer ni escribir y asistían a ANSES en busca de ayuda para iniciar los trámites.* En esta línea, el trabajo de Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013) registra tensiones y situaciones de maltrato institucional en el período de inicio de la AUH:

En tanto que la ANSES, es un instituto históricamente creado para la gestión de los trámites asociados con el área contributiva de la política social (asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones), estas situaciones de maltrato en gran medida se explican por el impacto que ocasionó en la cultura institucional del personal de atención al público de la ANSES el nuevo perfil de quienes concurren a la oficinas por la AUH y la AUE” (Pautassi, et al., 2013: 31).

Así, estas tensiones se manifestaron en la transición que implicó comenzar a gestionar prestaciones no ancladas al trabajo y a los principios contributivos, dado que su estructura organizacional estuvo tradicionalmente destinada a otras funciones.

2.2.2 Definición del sistema de condicionalidades y comienzo de las articulaciones

Como expusimos hasta aquí, se destaca una gran capacidad de la ANSES para lograr el **componente de transferencia monetaria**. Desde la propuesta analítica planteada, **dado que la política incluye un componente condicionado a la salud y educación de los NNA, nos preguntamos por su capacidad de desarrollar capacidades de articulación con las agencias implicadas en la operatoria de tal**

componente⁴⁴. Se trató de una situación nueva ante la cual ANSES debía coordinar acciones con las carteras de Educación y Salud, a fin de hacer operativo el mecanismo condicionado. No existía una trayectoria de acción conjunta entre estas dependencias. En este sentido, tuvo que desarrollar un *capital de acción interorganizacional*. “Este capital de acción conjunta interorganizacional puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial...). (Bertranou, 2014: 236).

Así, si bien el decreto que instituye la AUH establece claramente un sistema de cobro y permanencia de la prestación sujeto a controles de salud y educación, no hace referencia a acciones de articulación con los Ministerios correspondientes. Posteriormente en la Resolución 393/2009 de ANSES correspondiente a la *reglamentación* de la AUH dictada el 18 de noviembre de 2009, se precisa el mecanismo por el cual se llevarían a cabo los registros correspondientes al sistema condicionado. Se especifica en dicha resolución que ANSES otorgaría una Libreta a cada titular, en dónde deberían consignarse los datos de sanidad, vacunación de los NNA y la condición laboral del adulto responsable. A su vez, comienzan a aparecer referencias a futuras acciones de coordinación con otras agencias estatales, para llevar a cabo acciones interjurisdiccionales de relevamiento y evaluación, a partir de organismos nacionales, provinciales y municipales⁴⁵. En lo atinente a las carteras nacionales la Resolución de Reglamentación también proyecta acciones de coordinación y asesoramiento para la implementación de la AUH:

Invítase al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación y al Ministerio del Interior y a otros organismos con competencia en la materia, a conformar un Comité de Asesoramiento como unidad "ad hoc" dependiente de la Gerencia Secretaría General de la ANSES. Dicho

⁴⁴ De acuerdo a las prestaciones que proveía previamente, sus articulaciones anteriores fueron principalmente con los Ministerios de Desarrollo Social y/o el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

⁴⁵ La reglamentación avanza ente otros aspectos en precisiones sobre el cruce de datos con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), convenio con el Ministerio de Desarrollo Social, la especificación sobre la inclusión del personal de servicio doméstico, la prelación sobre la titularidad femenina. Una Resolución posterior (ANSES 137/ 2009), con fecha el 22 de diciembre de 2009, con el fin de registrar planes incompatibles con la percepción de AUH, estipula los procedimientos para las transferencias y registro de información de datos relativos a activos, pasivos, planes sociales provinciales y municipales correspondientes a las provincias que se hayan suscripto a convenios de cooperación con ANSES.

Comité tendrá funciones de *asesoramiento en los aspectos operativos de la implementación* de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y entenderá en el análisis de la *casuística que requiera evaluación interdisciplinaria*, pudiendo asimismo formular recomendaciones al respecto al Director Ejecutivo. (Resolución ANSES, 393/2009. *El resaltado es propio*).

Por otra parte, como vimos en el decreto de inicio de AUH y la posterior reglamentación por parte de ANSES, la sucesión temporal de este proceso sugiere que al momento del anuncio del Decreto de la AUH no se venía trabajando a la par con los requerimientos a nivel educación y salud, ya que recién al inicio del año lectivo posterior a la implementación se procede a reglamentar el mecanismo condicional por vía de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (Res. ANSES 132/2010). De esta manera, el sistema de controles, la reglamentación, la planificación del mecanismo, la participación de los Ministerios en tal proceso se produjo *ex post* al Decreto de la AUH. A partir de aquí identificamos que comienzan a definirse con mayor claridad y precisión las *autorizaciones legales*, “el núcleo de competencias que tiene la organización (o el conjunto de organizaciones actuando de manera colectiva) para abordar cierta función o finalidad” (Bertranou, 2014: 235).

En los considerandos de la citada resolución se hace referencia a que los Ministerios de Salud y Educación nacionales ya habían tomado intervenciones en lo atinente a sus competencias en cuanto a los requisitos para acceder y mantener la AUH. Así mismo, resolvía que “La acreditación en la libreta del requisito correspondiente al ciclo escolar estará a cargo de las autoridades del establecimiento educativo al que concurra el niño, niña o adolescente.” (Res. ANSES 132/2010). En función de ello, la resolución hace referencia al futuro dictado de instructivos que deberían llenar las autoridades en cuestión a fin de acreditar la condicionalidad:

La Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración tendrá a su cargo el *dictado de los instructivos a cumplimentar por las autoridades de los establecimientos educativos y profesionales de la salud, de conformidad con las pautas acordadas con los Ministerios de SALUD y EDUCACION de la Nación*. (Res. ANSES 132/2010. El resaltado es propio).

Así, en paralelo a las precisiones normativas, durante el primer año de la implementación de la AUH comienza a definirse el universo institucional encargado de la implementación de las condicionalidades. Se registran esfuerzos intersectoriales a nivel nacional con el fin de trabajar de forma articulada los objetivos de las condicionalidades (Gluz, 2015). Esta iniciativa se materializó en una “*mesa*

interministerial". Tal espacio de articulación tuvo un rol significativo durante el primer período de implementación de la AUH, aunque luego fue disminuyendo su influencia (Straschnoy, 2015). Tal como lo expone uno de los documentos remitidos desde el Ministerio de Educación nacional hacia el Ministerio de Educación Provincial a inicios de 2010:

Con el objetivo de poder dar respuestas a las distintas y variadas situaciones que se podrán presentar sobre la implementación de esta medida se ha conformado la Mesa Interministerial, conformada por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y ANSES, propone establecer mecanismos de centralización de procedimientos. (Ministerio de Educación: 2010: 11)

2.2.3 Articulación interjurisdiccional

Ahora bien, teniendo en cuenta el carácter federal de la política y que el sistema de educación se encuentra descentralizado a nivel provincial, veamos cuál fue la estructura de coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y el Provincial. Siguiendo la propuesta de Bertranou (2014), las estructuras de articulación son una dimensión significativa para analizar los "mecanismos de coordinación entre distintas unidades internas del actor estatal sea unitario o sea colectivo y complejo" (Bertranou, 2014: 237). Desde esta dimensión es posible analizar si existieron y existen arreglos internos –marcos de acción conjuntos, definición de los aportes de cada jurisdicción, los tiempos de ejecución de éstos- (ente el Ministerio Nacional, el Provincial y dentro del provincial procesos organizaciones particulares) y a su vez el grado de formalidad/informalidad de tales arreglos.

En este punto se registró que el nivel provincial comienza a ser notificado a partir de marzo de 2010, por vía electrónica, con documentos provenientes del Ministerio de Educación Nacional en relación a los "aspectos operativos" de la AUH en el área de educación. El primer documento titulado "Información sobre aspectos educativos del Decreto 1602/09 e implementación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación" –con fecha del 15/03/10- informa sobre aspectos generales del Decreto 1602/09 (requisitos para recibir la AUH, funcionamiento del sistema condicionado y procedimientos), las pautas para certificar los datos de educación en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación y se anticipa que por tal medio se continuaría comunicando sobre modificaciones, acciones previstas, etc.

Por esta vía se prevé que las jurisdicciones provinciales sean el nexo con las instituciones educativas, a partir de la *colaboración en la difusión* y se adelanta que

posteriormente los instructivos serían enviados a las escuelas por medio de folletería o medios digitales. Por otra parte, el documento establece quiénes se tomarían como referentes a nivel provincial dentro de las carteras de educación: los *referentes de políticas socioeducativas* serían los *responsables de centralizar problemáticas* y articular con los responsables de los distintos niveles y áreas de la jurisdicción provincial (Ministerio de Educación, 2010). A su vez, el documento citado establece que *otros requerimientos o consultas debían remitirse a la Mesa Interministerial, al Ministerio de Educación, y/o a ciertos Asesores de la Jefatura de Gabinete*. Así, si bien se definen los agentes relevantes en la operatoria, este documento informativo no prevé la formación de una instancia de articulación formal a nivel jurisdiccional (entre la ANSES local, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Provinciales), que establezca claramente cómo debería darse el objetivo de difusión de la implementación de la Libreta de Seguridad Social, ni en qué tiempos debería lograrse tal meta o la remisión de problemáticas hacia el nivel nacional que pudieran sucederse en la cadena operativa en el territorio provincial.

Posteriormente el Ministerio de Educación Nacional envía al área de políticas socioeducativas provincial un instructivo⁴⁶ para los registros en la Libreta de Seguridad Social dirigido a los directivos de los establecimientos educativos y los equipos docentes. En la carta remitida, firmada por el entonces Ministro de Educación Nacional, se propone actuar en conjunto con los ministerios provinciales para implementar medidas dirigidas a promover el desarrollo de las ofertas educativas y los dispositivos pedagógicos necesarios para garantizar la permanencia y finalización de la escolaridad obligatoria. No se especifican cuáles serían las acciones a desarrollar en el futuro, pero se hace hincapié en la necesidad de colaborar en la fase de implementación de la política en su componente condicional. Los principales motivos de las comunicaciones subsiguientes refuerzan la importancia y premura de que los ministerios provinciales colaboren al interior de sus jurisdicciones articulando con las áreas competentes para difundir hacia las instituciones educativas la información sobre la llegada de las libretas y otorguen los registros necesarios a las familias, así como los plazos límites previstos para que éstas presenten la documentación en ANSES⁴⁷. Estas

⁴⁶ Ver Anexo N°4.

⁴⁷ En el instructivo enviado por el Ministerio de Educación, la fecha prevista para presentar los registros de escolarización y controles fijaba el 30 de junio de 2010 como fecha límite. Posteriormente ANSES prorroga el plazo hasta el 31 de Agosto del mismo año. (ANSES. GAFyD N° 60/2010)

comunicaciones continúan durante todo el primer año de implementación y comienza a ser menos asidua durante 2011.

En síntesis, este primer momento de comunicación interjurisdiccional demuestra una iniciativa institucional dirigida a que las instituciones educativas otorguen el registro de la escolaridad de los destinatarios de la AUH, a fin de dar impulso a la fase de implementación del control de condicionalidades. Cabe mencionar que tales avisos informativos formales, por medio de comunicaciones oficiales no proyectaron ni establecieron sistemas de monitoreo para lograr una difusión que asegure la llegada a la totalidad de establecimientos educativos de la Provincia, ni un sistema de retorno de información hacia el nivel nacional. De esta manera, la definición de estrategias para lograr difundir y dinamizar los registros de la escolarización quedó en manos de las carteras provinciales.

2.2.4 Articulación intrajurisdiccional. El logro de los registros de escolarización a nivel provincial

A nivel provincial tras el primer momento de difusión desde el nivel nacional, el proceso organizacional se produjo en función de las problemáticas específicas que surgían en las escuelas. La tarea fue llevada a cabo por diversas áreas, referentes del nivel inicial, primario y medio, con la colaboración de equipos de trabajo previamente existentes -vinculados al área de políticas socioeducativas del Ministerio de Educación provincial- que se realizaban funciones de acompañamiento pedagógico y asistencia ante problemas en las escuelas de sus áreas de influencia. Según el relato de funcionarios provinciales, la delimitación de tareas específicas sobre la difusión de la condicionalidad educativa de la AUH se produjo *ad hoc*. El personal del Ministerio manifiesta que en un primer momento no identificaban con claridad a quién le correspondía estar al frente de la resolución de problemáticas o bien viabilizar acciones que se manifestaran como necesarias. Así, se trabajó con una estructura de coordinación informal (entre los agentes mencionados) en relación a la difusión hacia las escuelas y la canalización de problemáticas que emergían de la implementación práctica del registro de la Libreta de Seguridad Social en las escuelas.

Estos agentes registraron que durante el inicio hubo resistencia de directivos a firmar, e intercedieron por medio de las direcciones de nivel para que se otorgue la certificación. Aquí la coordinación de acciones para solucionar problemáticas no se dio solicitando refuerzos de difusión por parte del Ministerio de Educación Nacional,

sino que se daban comunicaciones puntuales directamente con las dependencias de ANSES local, trabajando los casos que aparecían como problemáticos. Desde allí también recibían quejas de familias a quienes las instituciones educativas les negaban la firma para acreditar la condicionalidad y manifiestan que “denunciaban” ante el Ministerio de Educación Provincial estas situaciones para que intervinieran.

Determinados funcionarios del Ministerio Provincial detectaron que el material informativo de difusión no llegó a las escuelas (aludiendo a que otras áreas de la misma jurisdicción no habrían difundido el material), o bien que llegó con posterioridad a la implementación, lo cual dio lugar a imprecisiones de registro, dudas de los directivos y de las familias. En este sentido el control del flujo de información se plantea desde el marco de las capacidades estatales como una variable clave para el desarrollo de una política. “La mayor o menor distribución del flujo informativo entre los actores puede otorgar una ventaja decisiva en favor de alguno de ellos o servir para bloquear una política, al no crearse un factor de confianza en el intercambio entre los actores” (Alonso, 2007: 35). Así, las escuelas planteaban al Ministerio de Educación interrogantes sobre el nivel de ausentismo que se iba a permitir, qué carga administrativa iba a implicar para ellos durante el ciclo lectivo, cuántas veces al año debería acreditarse la asistencia (lo cual –a excepción del nivel de ausentismo permitido- se encontraba detallado en el material instructivo enviado por el Ministerio de Educación Nacional hacia el Provincial). Como se verá en el siguiente capítulo, la desinformación a nivel de las instituciones educativas aparece como una característica recurrente. A su vez, las familias solicitaban ayuda en las escuelas para realizar los trámites correspondientes, muchos de ellos por no saber leer ni escribir, por no tener documentos de identidad, o por no comprender cómo se acreditaba el cobro por el sistema bancario, entre las problemáticas más recurrentes.

Así la resolución de problemáticas se fue dando por una red informal⁴⁸ entre diversos actores estatales y no estatales. En este sentido puede afirmarse que se dieron “sinergias” informales de acción conjunta para afrontar los problemas del inicio del registro de las condicionalidades de la AUH. Determinadas escuelas tomaban

⁴⁸ Se entiende como informal ya que no se desarrolló la implementación de un ente o espacio con funciones, responsabilidades y normas definidas. La intencionalidad de colaborar se fue desarrollando espontáneamente entre las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, las escuelas, las familias, atendiendo a los lineamientos de difusión que provenían del Ministerio de Educación Nacional hacia el Ministerio Provincial.

iniciativas de contacto con registro civiles, ONG's y agrupaciones políticas con presencia territorial, consultaban a los equipos técnicos del Ministerio, dispensarios barriales, centros de atención primaria de la salud, con agentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con las dependencias de la ANSES local. Así, los agentes del Ministerio de Educación local formaban parte de esta red de interconsultas que colaboró en el proceso de registración escolar. Cabe destacar que esta red informal operó en respuesta a las demandas de las familias, a partir de estructuras no pautadas por los organismos nacionales (ANSES, ni Ministerio de Educación Nacional).

En este punto, es de destacar que desde la jurisdicción local de la ANSES no se proyectaron acciones de coordinación dirigidas hacia el Ministerio de Educación Provincial a fin de registrar las problemáticas particulares que se suscitaban a nivel escolar ni con las familias. En sentido inverso, el Ministerio Provincial realizó esfuerzos por lograr una registración masiva, atendiendo a dinamizar los procedimientos, proveyendo a ANSES “recomendaciones” sobre la carga de datos de las libretas. Alonso (2007) destaca que la *dimensión relacional* entre las agencias estatales y los contextos socio-económicos a enfrentar debe analizarse a la par de las *capacidades técnico-administrativas*. En este sentido el Ministerio de Educación Provincial a partir de la red de interconsultas, de su contacto directo con las escuelas, y por medio de éstas con las familias, tuvo mayores posibilidades que ANSES de alcanzar una presencia territorial y un conocimiento más acabado de las problemáticas cotidianas de los destinatarios de la AUH.

Según los funcionarios del Ministerio provincial, las cargas de la información de las libretas eran realizadas y los “errores” u omisiones de datos no eran notificados a las familias en el momento. Esto generaba demoras y dilaciones administrativas que iban en contra del cobro en tiempo y forma, ya que las familias reclamaban cuando ya se habían producido las suspensiones y recién en esa instancia eran informados sobre los datos erróneos. Sobre tales recomendaciones administrativas, manifiestan que se encontraron con cierta resistencia del personal de ANSES para atender las problemáticas de la población destinataria de AUH. Por otra parte, los funcionarios de la ANSES local no identifican el mecanismo de difusión e información proveniente desde el nivel nacional -de la mesa interministerial- de las comunicaciones periódicas y el envío de instructivos hacia las escuelas. Así, el trabajo de campo identifica que el organismo a nivel local no tuvo conocimiento de tal mecanismo formal de coordinación nacional hacia las jurisdicciones provinciales.

En un trabajo dirigido por Gluz (2011) se observa como en la Provincia de Buenos Aires, se estableció una apropiación jurisdiccional diferente a la de Córdoba que estableció objetivos a cumplir e intervenciones que muestran un capital de acción interorganizacional formalizado, que le permitió a la Provincia de Buenos Aires actuar a favor de aportar a las condiciones de mejoramiento de la oferta educativa para cumplir con los requerimientos de la condicionalidad de la Asignación. Si bien se identifica que un primer momento no se contaba con la información suficiente para prever el alcance de la medida de la AUH, se implementó una estructura y se delimitaron procesos organizacionales a partir de las llamadas “mesas de inclusión”. Estos espacios apuntaban de manera formalizada a anticiparse a los requerimientos que pudiera plantear la condicionalidad de la AUH⁴⁹. Desde tal ámbito “se definieron los principales lineamientos que demarcaron la gestión en todo el territorio bonaerense” (Gluz, 2011: 11). Entre las acciones formales destinadas a garantizar la matriculación, se desarrolló un sistema de información y gestión, a partir de un diagnóstico de vacantes para ponerlo a disposición y relocalizar la nueva demanda⁵⁰. Las mesas funcionaron como nexo entre las familias y las escuelas. Se dieron estrategias variadas como el desdoblamiento de aulas en instituciones que contaban con infraestructura suficiente para abrir nuevos cursos, la orientación hacia otras instituciones en el caso de no poder hacer frente a la demanda, y en el nivel inicial se solicitaba a las instituciones aumentar el número de niños por sala. A su vez, desde el registro que realiza Gluz, otro de los ejes abordados por estas “mesas de inclusión” fue un trabajo de “difusión y reflexión” con las escuelas a fin de concientizar sobre lo ellos consideraban el nuevo paradigma en el que se inscribe la AUH, en relación al derecho de inclusión escolar.

2.3 Segundo momento. Suspensiones en escuelas de gestión privada

Una de las grandes problemáticas identificadas desde la implementación de la AUH fue la suspensión⁵¹ de la prestación a alumnos que asistían a escuelas de gestión privada

⁴⁹ Las “mesas de inclusión” se fueron replicando a niveles distritales.

⁵⁰ En Córdoba si bien ciertos funcionarios nombran que fue preciso construir más aulas en determinadas zonas para afrontar la nueva demanda, el aumento de matrícula que podría generar la AUH no apareció como dimensión problemática en el discurso de los agentes.

⁵¹ Bermúdez, I. (9 de septiembre 2010). Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos. *Clarín*; Redacción Día a Día. (10 de septiembre de 2010). La Provincia pidió que no se caigan las asignaciones. *Día a Día*; Redacción LAVOZ. (10 de septiembre de 2010). Reclaman a Anses que no corte

mayoritariamente de tipo confesional de bajo costo y/o las llamadas de “cuota cero” pero que cumplieran con el resto de los requerimientos de acceso⁵². El Decreto originario de la AUH establecía que los NNA que reciben AUH deben asistir a *instituciones educativas públicas*. En línea con la letra de la norma, mediante una circular de la ANSES (GAFyD N° 79/2010) a fines de Agosto de 2010, se disponía a suspender el cobro de los alumnos en cuestión:

(...) la ANSES suspenderá el pago de la Asignación Universal Mensual y no liquidará el 20% acumulado por todo niño, niña y/o adolescente cuya Libreta se encuentra registrada en este Organismo bajo un número de Código Único de Establecimiento (CUE) correspondiente a un Establecimiento Educativo de Gestión Privada (ANSES Circular GAFyD N° 79/2010)⁵³.

Tras las suspensiones de la prestación, se sucedieron reacciones de familias titulares, escuelas e intervenciones de Ministerios de Educación y gobernadores de diferentes provincias, Cáritas Argentina, el Consejo Superior de Educación Católica (Consudec) y el Defensor del Pueblo de la Nación. En Córdoba, las demandas de las familias y las escuelas fueron canalizadas por el Ministerio de Educación provincial, la Dirección de Institutos Privados de Enseñanza (DIPE) y la Junta de Educación Católica, emitiendo comunicados y reuniones con las autoridades de ANSES Córdoba.

Ante la controvertida medida, la DIPE realizó un relevamiento en escuelas de la capital e interior provincial, registrando suspensiones en establecimientos de gestión privada en la capital y el interior. Tal relevamiento *muestral* arrojaba un número mayor a mil suspensiones. Desde el Ministerio de Educación de la Provincia no se publicaron datos oficiales, pero se difundió que se trataba de aproximadamente 12 mil estudiantes entre los niveles inicial, primario y medio. El Ministro anunció reclamos ante la delegación local de ANSES y ante el Consejo Federal de Ministros de Educación,

el subsidio. *La Voz del Interior*; Clarín. Política. (10 de septiembre de 2010). Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos. *Clarín*.

⁵² Según los datos relevados por la Encuesta Evaluación AUH 2013-2014, citado en Kliksberg y Novacovsky (2015) un 6% de los NNA receptores de AUH que asisten a nivel primario concurren a establecimientos de gestión privada, ascendiendo este porcentaje a un 12, 7% en el nivel medio: “(...) cuando los niños receptores de AUH asisten al sector privado, en 3 de cada 10 casos lo hacen de manera becada (parcial o totalmente) otorgada por el propio establecimiento educativo” (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 231).

⁵³ Circular GAFyD N° 79/2010 ANSES, 27/08/15. Esta circular no fue publicada oficialmente. El diario Clarín accedió a la misma y la difundió en su edición del 9 de septiembre de 2010. Ver: Bermúdez, I. (9 de septiembre 2010). Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos. *Clarín*.

enfaticando en la arbitrariedad de la medida y en la importancia de estas escuelas en el interior provincial, que en determinadas localidades serían la única oferta.

Con posterioridad a los reclamos desatados se dio marcha atrás con las suspensiones⁵⁴ (que no llegaron a ser bajas administrativas) y la ANSES comunicó que para el año siguiente se llevaría a cabo un relevamiento para determinar la cantidad de NNA que asistían a escuelas de gestión privada, analizando la situación en relación al pago de aranceles en las mismas. El foco del argumento oficial se dirigió entonces hacia los establecimientos educativos, en su mayoría católicos, criticando la legitimidad de cobrar cuota a alumnos titulares de AUH, cuando a su vez son subsidiadas por el Estado⁵⁵. Posteriormente, a inicios de 2011 se permitió contemplar a alumnos que asistían a dichas escuelas, pero no se dieron a conocer oficialmente las modificaciones normativas.

Así, el conflicto en lo atinente a la asistencia a escuelas de gestión privada⁵⁶ puso de relieve parte de la realidad de la población del interior provincial dónde en muchos casos no hay oferta suficiente de escuelas estatales de gestión pública. Por otra parte, trae al frente el análisis de las razones de la asistencia de NNA que viven en situación de pobreza a escuelas de gestión privada mayoritariamente confesionales⁵⁷: la accesibilidad

⁵⁴ Puntal.com.ar. Nacionales. (11 de septiembre de 2010). El Gobierno dio marcha atrás con el recorte en la Asignación por Hijo. Wainfeld, M. "Giros de tuerca" (12 de septiembre de 2010). *Página 12*; *El puntal*; Servicio Informativo. (14 de septiembre de 2010). Se restituyó la Asignación Universal por Hijo a los alumnos que concurren a escuelas privadas. *Lt39, servicio informativo*; González J. M. (27 de febrero de 2011). Sólo el 25% de los pibes está becado. *Día a Día*; Clarín. iEco. (4 de abril de 2011). Asignación por hijo: el Gobierno volverá a pagarle a niños que concurren a escuelas privadas. *Clarín*.

⁵⁵ Desde el mes de septiembre de 2010, se sucedieron cruces entre la versión mediática del problema, encabezado por el Diario Clarín y el titular de ANSES Diego Bossio, quien desmentía el número de casos que releva Clarín en su nota del 9 de septiembre 2010, en la que titulaba: "*Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos*". Según las declaraciones oficiales de ese momento se trataba de 42.124 niños. De ellos, sólo 8.146 habrían asistido a escuelas privadas de cuota cero. El titular de la ANSES afirmaba: "Los datos aportados por el diario Clarín son inexactos y constituyen una falacia, de los 42.124 niños hay 11.930 casos de alumnos de establecimientos privados que pagan una cuota superior a 100 cien pesos (...). Debemos estudiar pormenorizadamente cada caso, porque no parece justo que se subsidie a determinados establecimientos y éstos a su vez cobren cuota a niños humildes beneficiarios de este derecho". (El Puntal, 11 de septiembre de 2010).

⁵⁶ Tras el conflicto generado, el CELS también advirtió que si la controvertida circular era efectivizada, se recortaría la prestación a un importante número de NNA que la recibían: "Investigaciones realizadas a partir de datos del INDEC muestran que más del 20% de los niños que viven en hogares pobres asiste a establecimientos privados. En la mayoría de los casos, se trata de chicos que concurren a escuelas parroquiales o confesionales, las cuales tienen subsidios públicos o de órdenes religiosas y poseen sistemas de becas. Además, este tipo de establecimientos compensa en muchos barrios la ausencia de oferta educativa estatal" (CELS, 2010).

⁵⁷ En Córdoba, el presidente de la Junta de Educación Católica, se movilizó fuertemente en la demanda hacia ANSES para que se reactivara y mantuviera la prestación a las familias que envían a sus hijos a las escuelas católicas, enfatizando en la función social que cumplen estas escuelas y apelando al compromiso

geográfica, la disponibilidad de lugares y el reconocimiento por parte de los padres como una opción que difiere cualitativamente en la educación de sus hijos.

Ahora bien, a pesar de lo dictaminado por el decreto de creación de AUH en el que se establece que “...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” (Decreto 1602/2009), en las comunicaciones internas enviadas desde el Ministerio de Educación Nacional (en 2010) hacia el Provincial se informaba que los alumnos de escuelas privadas que no cobraran cuota, podrían percibir la AUH⁵⁸. Esto muestra imprecisiones entre el marco normativo general y el marco procedimental difundido. Por otra parte, la Libreta para acreditar condicionalidades, registra en uno de sus ítems si la gestión de la escuela es “pública” o “privada”, lo cual en la primera etapa no dio lugar a dudas sobre la inclusión de las escuelas públicas de gestión privada.

Posteriormente, tras la difusión de las suspensiones las comunicaciones internas informales que aludían a las declaraciones públicas-mediáticas del titular de ANSES Diego Bossio⁵⁹. En estas declaraciones, por un lado se justificaba la decisión de las suspensiones en relación al cumplimiento de la norma, y por otro aludía a la instrucción de la Presidenta Cristina Fernández de dar marcha atrás con la medida y mantener la Asignación para estos casos. A su vez se afirmaba que se realizaría un minucioso trabajo de campo para evaluar y determinar la necesidad de la prestación caso por caso. El titular de la ANSES también apuntaba hacia las Provincias en su co-responsabilidad por la situación:

Todo esto ocurre por la ausencia de datos fidedignos que nos tenían que pasar las provincias y por la enorme asimetría de los sistemas tecnológicos de la ANSES con algunos distritos (...) Nosotros no teníamos información que nos tendrían que haber enviado las provincias sobre quiénes están cobrando AUH. No sabíamos si son chicos que van a colegios que les cobran cuotas de 100 pesos o 500 pesos. (Página 12, 10/09/10)

Se traen a colación las declaraciones públicas-periodísticas, ya que dentro de las comunicaciones enviadas desde el nivel nacional hacia el Ministerio de Educación Provincial se presentan como la fuente de información para que las diversas dependencias se guiaran. En este sentido, cabe destacar la informalidad de la información, ya que no

que habrían obtenido en los meses previos por parte de la titular de ANSES Córdoba. Ver: Redacción LAVOZ. (10 de septiembre de 2010). Reclaman a Anses que no corte el subsidio. *La Voz del Interior*.

⁵⁸ Ver Anexo N° 6.

⁵⁹ Las entrevistas con funcionarios, permitieron acceder a este tipo de informaciones.

remitieron en ningún momento a una definición clara de los procedimientos a seguir. Así, una de las características que emerge sobre la capacidad resolución de la problemática, es la imprecisión en la de toma de decisiones con la que se manejó ANSES. Si bien su titular reclamaba que los datos sobre los alumnos que acudían a establecimientos de gestión privada deberían haber sido remitidos desde las Provincias, esta información no fue solicitada durante el período de implementación.

A inicio del ciclo lectivo posterior (2011), a la par que se informaba sobre la habilitación de un formulario provisorio habilitado a todo titular que no se le hubiera entregado la Libreta (anexando la circular de ANSES que lo establecía –Circular GPA 02/11), se informaba sucintamente que hasta ese momento los alumnos que acudían a establecimientos privados continuaban recibiendo la AUH. Esta comunicación no tomaba como referencia ningún tipo de normativa, sobre los criterios de inclusión/exclusión de tales casos. Se destaca que estas últimas comunicaciones si bien seguían solicitando la difusión de la información, continuaban en el plano de un “pedido” de colaboración, sin plantear una misión organizacional compartida. Tal como se indicó anteriormente, no fue planificada una estructura de coordinación que permitiera un sistema de información eficiente con llegada a cada establecimiento educativo, ni tampoco se solicitó un sistema de información que permitiera cruzar los datos que maneja el Ministerio de Educación sobre el padrón de escuelas de la jurisdicción, con la cantidad de receptores que asistían a cada una de ellas. Este punto podría haber sido un instrumento de articulación, que permitiera analizar la oferta educativa de gestión pública/privada y los problemas de vacantes.

De acuerdo a lo que manifiestan los funcionarios de la ANSES local, el procedimiento que se activó para los alumnos que asisten a escuelas de gestión privada consta de una declaración jurada extra, en la cual los adultos responsables dan fe de que siguen cumpliendo con los requisitos para percibir la AUH (no han accedido a un trabajo formal, ni tienen ingresos superiores al SMVM)⁶⁰. Deben aclarar si la escuela cobra cuota, el monto, y en el caso que así fuera, explicar por qué asiste allí, sino hay cupo en escuelas de gestión pública cercana, si alguien ayuda en el sostén de la cuota, etc. A su vez, manifiestan que las escuelas que no cobran cuota habrían sido admitidas.

⁶⁰ Los funcionarios de ANSES reconocen en mecanismo, no se ha podido acceder a la normativa que reglamenta el procedimiento.

Lo llamativo del mecanismo establecido es que éste sólo se activaría una vez que el sistema de ANSES detecta que el Código Único de Establecimiento (CUE) corresponde a un establecimiento de gestión privada, se procede a la suspensión de la prestación y se espera que el titular acuda a ANSES a reclamar. En la instancia de reclamo posterior a la suspensión se procede a tomar la declaración jurada en cuestión y luego se acredita de forma retroactiva el período suspendido y se continúa percibiendo con normalidad. Este mecanismo puede interpretarse como un *doble test de medios* -doble ya que año a año los titulares deben realizar una declaración jurada sobre sus ingresos-, como una medida para detectar casos en los que no corresponde el cobro de la Asignación, esperando una autoexclusión de éstos. Lo que también puede funcionar de manera inversa, recayendo en errores de exclusión: que a los que sí les corresponde desistan de cobrar al no tener información certera sobre el procedimiento. Aquí se observa una ausencia de un sistema informativo coordinado con el Ministerio de Educación Provincial, ya que la existencia de un padrón de instituciones de gestión privada, con cuotas bajas, sin cuota y/o con sistemas de becas, podría evitar la suspensión y una tramitación confusa que requiere esfuerzos extra por parte de las familias. Como se verá en el capítulo siguiente, las escuelas no cuentan con esta información y se producen diversas situaciones de confusión con las familias que reciben AUH.

Los funcionarios del Ministerio de Educación provincial estiman que “se autorizó” la carga de escuelas de gestión privada, pero no conocen el mecanismo descripto (éste no fue difundido de manera oficial). A su vez, ciertos agentes entrevistados del Ministerio provincial reconocen que en el momento que se dieron las suspensiones una de las opciones que se les recomendaba a las escuelas de gestión privada era que completaran con un CUE de establecimiento educativo de gestión pública hasta tanto ANSES reconociera las situaciones sociales de los alumnos en cuestión. Este punto manifiesta una fuerte informalidad en los procedimientos a seguir, un incumplimiento de las normas y procesos establecidos, a la par de una articulación institucional insuficiente para canalizar la problemática particular.

Puede resumirse que este momento en el que se dieron las suspensiones, la información provista por el Ministerio de Educación Nacional tuvo características informales y no precisas. La problemática de las escuelas de gestión privada puede enmarcarse en el momento en el que todavía el sistema de condicionalidades se estaba poniendo en funcionamiento, con lo cual puede hipotetizarse que la relevancia de estas escuelas no fue prevista por la normativa, ante la cual tuvieron que dar una respuesta

improvisada.

En apretada síntesis de lo desarrollado hasta aquí, es posible afirmar que los esfuerzos inter e intrajurisdiccionales por lograr que la acreditación de la condicionalidad en el ámbito escolar se realice de manera satisfactoria, se desarrollaron en un primer momento con mayores grados de formalidad normativa, pero sin prever estructuras de coordinación y sistemas de información que permitieran una difusión eficiente hacia las instituciones educativas. Un segundo momento - vinculado a suspensiones en la prestación por asistencia de titulares de AUH a establecimientos educativos de gestión privada- en el que la resolución de la problemática mostró características improvisadas, de nula difusión reglamentaria y procedimental. En este sentido, enfatizamos que el análisis de diversos componentes de las capacidades institucionales –como vacíos informativos, desarticulaciones para la difusión de condiciones para acceder a prestaciones estatales- repercuten en las posibilidades y la calidad de acceso para las familias, en última instancia en el tipo de *recursividad* que una política implica para el acceso al bienestar.

2.4 Tercer momento. El comienzo de la des-articulación

¿Cuál fue el problema en las escuelas? Los directores que se negaban, el otro que no le había llegado... *fue... fueron seis meses* de un laburo sostenido para que todo el mundo se enterara de qué se trataba. *Pero eso fue... Después se normalizó. Hasta el día de hoy no hay más problema.* Acá no me llegó ningún tipo de problema. (Funcionario Ministerio de Educación Provincial)

Comenzamos la descripción del último momento delimitado, con el fragmento de una entrevista a uno de los funcionarios del Ministerio de Educación Provincial. Éste es ilustrativo de lo registrado en el análisis: al inicio de la implementación de la AUH los esfuerzos inter e intrajurisdiccionales estuvieron dirigidos a que la población destinataria pudiera acreditar la asistencia escolar, y que el mecanismo condicional comenzara a funcionar. Tal como hemos descripto, por medios formales e informales, los diversos espacios institucionales trabajaron en esta línea. Ahora bien, con el tiempo las comunicaciones vía Ministerio de Educación Nacional hacia el Ministerio Provincial dejaron de mantener continuidad. Los funcionarios del Ministerio Provincial manifiestan que desde la primera etapa de implementación no se han registrado problemáticas administrativas que requieran de su actuación.

Por su parte, los funcionarios de la ANSES local identifican como medio actual de difusión y contacto con las escuelas un programa denominado “*La Seguridad Social en los Colegios y en la Comunidad*”. El programa se basa en visitas a establecimientos educativos por parte de agentes de ANSES con el fin de difundir las prestaciones del organismo, entre ellas la AUH. Según la información recabada, estos talleres están planificados por la ANSES y articulan directamente con los establecimientos educativos sin mediación del Ministerio de Educación. Los agentes de la ANSES manifiestan que muchas escuelas no permiten que se desarrollen los talleres. Dada la escasa información disponible sobre el Programa, no quedan claras las características de la estructura formal de organización de llegada a las escuelas, los criterios de selección, si el Programa tiene como objetivo una cobertura total de establecimientos educativos o bien si depende de las voluntades de los agentes jurisdiccionales de la ANSES y de la posibilidad de contactos puntuales con los directivos⁶¹. Tampoco hay precisiones sobre la cobertura efectiva que ha tenido hasta el momento.

Por otra parte, los agentes de la ANSES local manifiestan que el desarrollo de los talleres permitió captar tensiones y resistencias que se dan a nivel escolar sobre las políticas difundidas (la Asignación, el programa Conectar Igualdad, entre otros). En este punto reclaman que el Ministerio de Educación Provincial debería cumplir una función de difusión y promoción de las políticas de la Seguridad Social, principalmente hacia el sector docente⁶². Estas afirmaciones denotan cierto desconocimiento de las iniciativas promovidas desde la mesa interministerial al inicio de la implementación de la AUH, las comunicaciones a nivel interjurisdiccional y las acciones realizadas por el Ministerio. A su vez, desde ANSES local argumentan que la Provincia no estaba preparada en infraestructura ni en recursos humanos para afrontar el aumento de la matrícula que podría generar la implementación de la AUH. A pesar de estas críticas tampoco se han planteado

⁶¹ En este punto se destaca que se solicitó información normativa sobre el Programa pero no se pudo acceder y tampoco se encontraron referencias en la página web de la ANSES. Por este motivo se indagó en fuentes periodísticas sobre el funcionamiento del mismo, encontrando referencias desde el año 2011 al 2016 en diversas provincias del país. En todos los casos las noticias informaban sobre las “visitas” a establecimientos puntuales, sin referencias a un plan de difusión de mayor alcance. Ver: El Esquiú.com. (13 de mayo de 2011). ANSES difunde los beneficios de la seguridad social en colegios. *El Esquiú.com*; La voz de Nogoyá. (4 de julio de 2013). El programa “ANSES en tu colegio” enseña políticas de Seguridad Social a alumnos de la Argentina. *La voz de Nogoyá*; El Diario de Madryn. (29 de Septiembre de 2016) “Anses va al Colegio” continúa asesorando estudiantes en Puerto Madryn. *El Diario de Madryn*.

⁶² Como se verá en el siguiente capítulo en las escuelas abordadas tampoco han tomado conocimiento del Programa.

a nivel local planes de acción conjuntos, de diagnósticos de vacantes, de monitoreo de trayectorias de alumnos que reciben AUH, etc.

Otra modificación normativa que no fue notificada a la cartera de Educación provincial fue la extensión de la Ayuda Escolar Anual (AE) a los titulares de la AUH (en abril de 2015). Esta prestación se basa en un pago escolaridad que se realiza una vez al año, al inicio del ciclo lectivo. Hasta esa ampliación sólo la recibían los hijos de trabajadores formales. Esto reafirma la disminución de la comunicación y de la articulación entre los organismos estatales que tuvo su momento de mayor intensidad en la etapa de lanzamiento de la AUH.

En cuanto al procedimiento administrativo de certificación de escolaridad para acceder a la AE, a fines de 2015 la ANSES habría puesto en funcionamiento un aplicativo para que las cargas puedan realizarse vía web desde las escuelas, y evitar que el titular tenga que presentarse personalmente en ambos espacios. Para estar habilitados a realizar los registros, los establecimientos educativos deben gestionar una “Clave de Seguridad Social Corporativa”⁶³. La página web de la ANSES explica que la nueva forma de registro es “opcional” para las escuelas. Para que este procedimiento sea efectivo sería necesario un mecanismo de difusión que asegure que los establecimientos educativos tomen conocimiento del procedimiento. En este punto se observa que la escasa articulación inter e intra-institucional (el mecanismo no es reconocido por el personal de atención al público de la ANSES local, ni por el Ministerio de Educación) desaprovecha la potencialidad de los sistemas de información y de gestión basados en las Tecnologías de la Información y la Comunicación, lo cual podría simplificar los tiempos y esfuerzos de tramitación para las familias.

Cabe destacar que la presentación mediática del aplicativo y su difusión vía redes sociales de ANSES informaban que el procedimiento sería aplicable a la acreditación de escolaridad de la AUH⁶⁴. Siguiendo detenidamente los instructivos puede inferirse que se trata sólo de la certificación anual de escolaridad para la AE. Ahora bien, al haber desarrollado tal sistema –que vincula de manera directa a ANSES con las escuelas- se destaca que la ANSES podría utilizar el mismo para simplificar el registro de las

⁶³ Ver: <http://www.anses.gob.ar/prestacion/clave-de-la-seguridad-social-corporativa-48>

⁶⁴ Analizando los instructivos de la página de ANSES, no queda claro si el procedimiento se refiere a la Ayuda Escolar Anual y/o a la AUH. Para una descripción detallada ver: Actualidad RN.com.ar. (2 de noviembre de 2015). AUH: Ahora los colegios pueden cargar los datos en la web de ANSES; <https://www.facebook.com/notes/anses/c%C3%B3mo-consultar-v%C3%ADa-web-de-anses-si-el-certificado-escolar-fue-presentado/1204992472852523/>

condicionalidades de la AUH. En este sentido, no sólo se estaría desaprovechando las potencialidades de tal sistema para la simplificación de los trámites para las familias, sino también como sistema de información y gestión, en cuanto a las capacidades de monitoreo y evaluación de las trayectorias de los titulares de AUH, la distribución en zonas y establecimientos educativos, la localización de mayor deserción, suspensiones, entre otras.

Al respecto hemos realizado un pedido de información pública a la ANSES, solicitando el cruce de información de la cantidad de perceptores de AUH y suspensiones por establecimientos educativos, lo cual es registrado por medio de su Código Único de Establecimiento (CUE) que figura entre los datos que registra la Libreta o formulario de la AUH. La primer respuesta a este pedido, precisaba que los datos de los CUE los maneja el Ministerio de Educación Nacional y que para tenerlos disponibles sería necesario cruzar las tablas que maneja dicho Ministerio⁶⁵. Esta falta de información sería una muestra más de desarticulación institucional.

Finalmente, tanto la ANSES local como el Ministerio de Educación Provincial afirman que ya no reciben quejas sobre problemáticas administrativas sobre la certificación de la condicionalidad escolar. Esto podría indicar dos situaciones: el logro de una habituación en las prácticas de los agentes escolares y que con el tiempo los procedimientos de registración de la escolaridad se hayan incorporado en la rutina escolar de manera no problemática, o bien que se hayan desarrollado métodos de resolución de problemas no articulados con el nivel ministerial ni con ANSES como veremos en el próximo capítulo.

⁶⁵ Este pedido fue realizado con un conjunto de investigadores en una de las delegaciones de ANSES de Buenos Aires en el mes de abril de 2016. La respuesta obtenida en primera instancia requería que se precisaran los códigos postales de las localidades en cuestión a fin de solicitar la información pertinente al Ministerio de Educación. Posteriormente en el mes de julio se volvió a requerir la información con estos datos y hasta el momento de presentación de esta tesis no se ha obtenido respuesta.

Capítulo 3. Apropriación del sistema condicionado por parte de agentes escolares

3.1 La escuela como eslabón de la cadena operativa de la AUH

En este capítulo se analiza la **apropiación práctica y simbólica del mecanismo condicionado de la AUH por parte de agentes escolares**. A partir del material empírico relevado en el trabajo de campo realizado en escuelas de la Provincia de Córdoba se describen y analizan las diversas apropiaciones y perfiles de entendimiento de este mecanismo. Tal como se ha descripto en los capítulos previos, la cadena operativa del esquema de cobro condicionado de dicha prestación involucra las prácticas de agentes escolares, ya que es en ese campo donde se registra la asistencia escolar de los NNA. Si bien en una primera impresión este acto puede parecer meramente administrativo, como se verá en este capítulo, está atravesado por percepciones y apreciaciones simbólicas, normativas y morales que influyen en lo que hemos denominado las “apropiaciones” del mecanismo condicionado y, en un sentido más general, en las prácticas que giran en torno a la inclusión/exclusión de los alumnos en el ámbito escolar.

Así, los agentes escolares con los que se trabajó, se comprenden analíticamente como “**burócratas de base**” en el sentido planteado por Lipsky (1980). Tal como se introdujo en el capítulo uno estos agentes tienen en común que tratan de manera directa con los destinatarios de la política. Si bien desde su diseño no son planteados como agentes ejecutores de la AUH, en el presente análisis se los comprende como “ejecutores burocráticos indirectos”, ya que a la par de cumplir funciones ligadas al sistema educativo, son vehiculizadores de la política en cuestión. Estos agentes son clave para analizar la dinámica de negociación que implica el “estar en la escuela” de los niños y adolescentes y para la acreditación de la “regularidad” por sus padres para posteriormente tramitar el ingreso monetario que habilita la AUH y lograr permanecer dentro del sistema.

Se trabajó con diversos agentes escolares, que fueron evidenciando mayor o menor relevancia en la certificación de la Asignación, de acuerdo a la organización de cada institución. En este punto, se resalta que las prácticas de certificación de los directivos aparecen precedidas por las prácticas de secretarios y preceptores. Estos dos últimos tipos de agentes se manifestaron sustancialmente relevantes en la cadena operativa para certificar la asistencia escolar (secretarios en el nivel primario, preceptores en el nivel medio). También, dentro de la dinámica escolar, las diversas funciones que asumen los agentes en lo atinente a la inclusión de los NNA en la escuela, muestra fuertes posturas

diferenciales. Este punto se destaca como un hallazgo original en relación a otros estudios que abordan la temática desde enfoques diversos. En este capítulo intentaremos identificar agentes clave en la dinámica operativa interna de las escuelas, que a partir de sus mediaciones establecen diferentes vínculos con las familias y evidencian distintos márgenes de flexibilidad en cuanto al otorgamiento de la condición de “alumno regular”.

Es preciso destacar que la categoría de *apropiación* distingue analíticamente dimensiones práctica y simbólica, imbricadas de manera compleja. En este sentido, no es posible relacionar de manera unidireccional ni unívoca las apreciaciones de los agentes con las prácticas que manifiestan sobre cómo manejan la condicionalidad en la escuela. En muchos casos las percepciones y apreciaciones morales parecen contradictorias con los modos de proceder en la práctica. Tal como propone Lamont (2010), los repertorios morales, la normatividad y la política están fuertemente entrelazadas, y es tarea del investigador desentrañar estas relaciones y entender el significado de la moral en las transformaciones políticas así como en su reproducción. En el caso que nos ocupa, veremos cómo ciertos núcleos morales atraviesan fuertemente el modo en que los agentes escolares entienden a la AUH y las condiciones sociales que consideran legítimas para recibirla. A su vez, las prácticas de los agentes están constreñidas a las reglas del juego del campo escolar.

Los modos de apropiación de la condicionalidad educativa de la AUH que se da a nivel escolar definirá el sentido que asume la política en este campo. Las discusiones sobre los principios de acceso desarrolladas en el capítulo uno, cobran mayor sentido en la operatividad misma de la política: el principio de acceso a la AUH imbrica a la seguridad social -desde un esquema no contributivo-, con características de cobertura asistenciales que tensionan con un principio corporativista característico de los arreglos contributivos del trabajador formal. Estas tensiones desde el diseño de la política son comprendidos de manera particular y diversa por los agentes operativos de la política: se dan entendimientos ligados a la noción de cierta *ética del trabajo*, que presupone un funcionamiento eficaz del mercado, por lo cual la asistencia debería darse con “reglas de derecho estrictas” (Esping Andersen, 1994).

Así, otra dimensión común de estos agentes burocráticos es su propia inserción “formal” en el mercado de trabajo. Si bien encontramos condiciones de mayor o menor precariedad e inestabilidad hasta lograr una posición laboral estable, se trata de trabajadores docentes, administrativos, preceptores y directivos que tienen cargos públicos provinciales, por ende acceden a las prestaciones “corporativas”, en el marco del

sistema de seguridad social contributiva. Este posicionamiento marca posturas de clase (presumiblemente de clase media, en tanto se posicionan en mejores condiciones que los perceptores de la AUH) que difieren de acuerdo a sus funciones y trayectorias para atender la cuestión social dentro de la escuela.

Analizando tales prácticas y apreciaciones fue posible identificar “perfiles” de apropiaciones -que no equivalen a posturas institucionales- que manifiestan una heterogeneidad de modos de comprensión de la AUH en la escuela, de su sistema condicionado y de la propia injerencia en tal sistema. También se registra una variedad de apreciaciones sobre las familias destinatarias, los niños y jóvenes que asisten a la escuela, su contexto social, sus condiciones de vida, problemáticas y el modo en que esto influye en las posibilidades de mantener una asistencia regular, conjuntamente con las expectativas de desempeño escolar en función de tales condiciones. Los perfiles delimitados apuntan a dar cuenta de ciertos elementos comunes y otros diversos dentro de la heterogeneidad encontrada. A continuación se explicita el enfoque metodológico desde el cual fue estructurado el trabajo de campo, que permitió abordar mediante un diseño flexible a los diversos agentes relevantes, e incorporar categorías emergentes que complejizaron el planteo inicial del trabajo.

3.2 Precisiones metodológicas

Los objetivos delimitados fueron: *“comprender la apropiación –práctica y simbólica- del sistema condicionado de la AUH que realizan los agentes escolares; analizar el papel que asume la certificación de escolaridad en tal sistema y la lógica de resolución de conflictos, e indagar sobre los sentidos en torno a los cambios que implica la AUH en relación a políticas de ingreso previas, atendiendo a la apreciación que realizan sobre los principios de acceso a la política y sobre las poblaciones que la reciben”*. En esta línea, se optó por una metodología cualitativa. Siguiendo la propuesta de Maxwell (1996) sobre la investigación cualitativa, se entiende que "cada componente del diseño puede necesitar ser reconsiderado o modificado en respuesta a nuevos desarrollos o a cambios en alguno de los otros componentes" (Maxwell, 1996: 2). En este sentido, el planteo se distancia de los objetivos de estudios de impacto cuantitativo, y busca explorar y analizar las características que moldean la apropiación de la política por parte de uno de los sectores institucionales vehiculizadores -u obstaculizadores- del acceso y mantenimiento de la misma por parte de sus destinatarios.

El criterio de elección de las unidades de análisis fue el muestreo teórico (Glaser y Strauss (1967)⁶⁶ ya que se buscó incluir por un criterio de significatividad -no aleatoria- perfiles de escuelas relevantes en relación a los objetivos de estudio formulados (Guber, 2005). En este sentido, la muestra se construyó a partir de cuatro perfiles de escuelas (como expresiones singulares de su género) las cuales tienen en común la presencia de titulares de AUH entre sus matriculados. Se trabajó con instituciones educativas de nivel primario y medio de Provincia de Córdoba, diversas en cuanto al tipo de gestión pública/privada -llamadas “confesionales” o de “cuota cero”- que son parte significativa del universo escolar en cuestión (Coria y Kravetz, 2014). Tal como se describió en el capítulo anterior, la elección de estos perfiles, se sustenta en el hecho de que los destinatarios de AUH deben asistir, según su decreto originario a “escuelas públicas”, pero parte de sus titulares asisten a escuelas "confesionales" de gestión privada⁶⁷.

La estrategia metodológica seguida, en línea con los objetivos del proyecto, propuso como principal técnica de recolección de datos a la entrevista semi-estructurada (Alonso, 1998; Combessie, 2005; García Borrego, 2006) para explorar, indagar y analizar las apropiaciones simbólicas y prácticas que se dan en la secuencia operativa de la AUH a nivel local.

De acuerdo a la primera fase exploratoria en el campo, directivos, preceptores y secretarios se manifestaron como relevantes en la dinámica de registro y certificación de la asistencia. Por otra parte, los docentes, tutores, coordinadores de curso, miembros del gabinete psicopedagógico, si bien no participan de forma directa en tal registro, están presentes en las dinámicas de negociación-resolución de situaciones irregulares –lo cual varía según las particularidades de cada institución educativa-. Se inició el contacto por medio de informantes clave, para luego mediante el método de “bola de nieve” lograr compromisos con agentes relevantes de acuerdo a nuestros criterios de investigación para efectivizar las entrevistas. Se intentó identificar heterogeneidad de posiciones que pudieran reflejar diversas apropiaciones, atendiendo al criterio de saturación de categorías, abierto a posibles emergentes que surgieran durante el desarrollo de la investigación (Guber, 2005). Por otra parte, el acceso a las instituciones educativas a

⁶⁶ Si bien el planteo de la construcción de una teoría fundada en datos exceden los objetivos de la tesis, el proceso de construcción del muestro teórico fue retomado para fundamentar la significatividad de los perfiles de escuelas a analizar.

⁶⁷ En el capítulo dos relatamos el conflicto generado a fines de 2010 por la suspensión del pago de AUH a alumnos que asistían a escuelas de gestión privada. Luego de las demandas de familias e instituciones, tales receptores fueron reactivados, estableciéndose un mecanismo de gestión diferencial para estos casos.

través de informantes clave, se planteó como factor esencial para lograr la viabilidad de la indagación proyectada.

Ante la falta de padrones oficiales y de información sobre la distribución de receptores de AUH por escuela, se tomaron otros criterios como la ubicación socio-territorial que refuerza el recorte, dada la población que se asienta en los espacios territoriales de las escuelas en cuestión. Se trabajó con escuelas de nivel primario y medio, atendiendo a los rasgos singulares que pudiera implicar la AUH en cada uno. El análisis en la escuela media se refuerza en el hecho de ser un nivel que requiere un esfuerzo familiar extra, un retiro/complementariedad de la participación de jóvenes en el mercado laboral informal y/o de las labores de cuidado familiar, lo cual aporta al sostenimiento de la economía familiar, a partir de una *red de dependencias y contrapesos funcionales domésticos* que articula tareas de cuidado, educación, y trabajo precario en las que se ven insertos los jóvenes y sus familias (Assusa, 2016). En cuanto al "trabajo" infantil la proporción de receptores que participan en actividades económicas, productivas de autoconsumo y tareas domésticas intensas se incrementan con la edad, siendo la franja de 16-17 años la que muestra mayor participación en estas tareas (Kliksberg y Novacovsky, 2015). Este hecho se vuelve significativo en relación con los indicadores cuantitativos que muestran que es mayor el impacto de la AUH en el aumento de matrícula en los niveles inicial y medio, en relación al nivel primario (Álvarez, 2013). A nivel primario, si bien no se registran cambios de matrícula con la AUH, ya que la escolarización era cercana al 100% previamente a la implementación de la política (Álvarez, 2013), se torna relevante analizar las apropiaciones particulares del mecanismo condicionado, dados los problemas de ausentismo en las escuelas que reciben a sectores de nivel socioeconómico bajo.

Así, más allá de los impactos que pueden medirse a nivel cuantitativo sobre la influencia de la condicionalidad educativa en los niveles de escolarización, interesa aquí comprender cómo se define el sentido y las valoraciones del mecanismo condicional diseñado por la AUH.

3.3 Acceso al campo

El trabajo de campo se centró en la realización de entrevistas semi-estructuradas a diversos agentes escolares en cuatro escuelas de la Provincia de Córdoba. Con el propósito de relevar heterogeneidades, así como características comunes, se realizaron 22 entrevistas a directivos, preceptores, secretarios, docentes, tutores, miembros del gabinete

psicopedagógico y coordinadores de curso. La selección de estos agentes apuntó a analizar la heterogeneidad dentro del campo escolar, de acuerdo a las funciones que éstos desempeñan, cómo se vinculan con el sistema condicionado de la AUH y qué es lo que comprenden sobre el mismo. En primera instancia las entrevistas se realizaron a directivos, lo cual fue guiando la indagación al resto de los agentes que manifestaban relevancia para el análisis propuesto. El trabajo de campo comenzó a inicios del ciclo lectivo 2015, con los primeros contactos con informantes clave que habilitaron la “entrada” a las instituciones, para luego iniciar el período de indagación en las escuelas que se desarrolló desde junio de 2015 hasta septiembre de 2016.

Es preciso destacar que uno de los criterios centrales para la selección de escuelas, fue que las mismas tuvieran titulares de AUH entre sus alumnos. En esta línea se elevaron pedidos de información pública a ANSES Córdoba⁶⁸, a fin de solicitar un padrón de escuelas con la cantidad de titulares AUH por establecimiento educativo en la Provincia de Córdoba. Hasta la fecha no se ha podido obtener esta valiosa información que permitiría identificar las instituciones con mayor concentración de destinatarios de la Asignación. Otro criterio de significatividad fue el tipo de gestión de las escuelas. Tal como se describió en el apartado previo, las escuelas de gestión privada eran relevantes ya que habían tenido problemáticas de suspensiones de cobro con titulares de AUH. Otro factor que podía manifestar diversidad en las problemáticas fue la localización socioespacial de las escuelas, ya que la cercanía o lejanía a las unidades de atención de ANSES implica diversas posibilidades de acceso. Así, atendiendo a los objetivos planteados, se decidió abordar distintos tipos y niveles escolares con el fin de identificar apropiaciones diferenciales, así como patrones comunes.

Las escuelas estudiadas⁶⁹ responden a cuatro tipologías diferenciales que atendieron a cubrir las diversas problemáticas que pudieran surgir en lo atinente a la ejecución de la operatividad del mecanismo condicionado de la AUH: dos escuelas de nivel medio y dos escuelas de nivel primario, de gestión pública y gestión privada en ambos niveles. La escuela de nivel medio⁷⁰ de gestión pública provincial tiene modalidad técnica. La escuela se estableció a fines de la década del 90’, inicialmente con especialidad en “Ciencias

⁶⁸ A inicio del trabajo de campo en 2015 la información fue solicitada en la ANSES Córdoba hacia funcionarios, obteniendo como respuesta que la información no era accesible. Posteriormente por pedido de información pública sin obtener respuesta. Y luego tal como se detalló en el capítulo dos en 2016 se procedió a renovar el pedido en una de las Dependencias de ANSES de la ciudad de Buenos Aires.

⁶⁹ Los datos de las escuelas y su ubicación se presentan de manera general, con el fin de dejar expuestas las características particulares de las mismas, manteniendo resguardada su identidad institucional.

⁷⁰ Llamaremos a esta escuela: “Media-Pública”.

Sociales”, y luego cuando regresaron las escuelas técnicas deja de funcionar como Instituto Provincial de Enseñanza Media (IPEM) y pasa a desempeñarse como Instituto Provincial de Enseñanza Media y Técnica (IPEMyT). Cuenta con una matrícula cercana a los 500 alumnos, entre dos especialidades dictadas en dos turnos, con talleres de contraturno: “Industria en los alimentos” y “Maestro mayor de obras”. Tiene una cooperadora que es manejada por padres de los estudiantes. Se encuentra situada en un barrio de características urbano- rurales, cercano a villas de emergencia y asentamientos, aledaño a la capital cordobesa (zona noroeste aproximadamente a 14 kilómetros del centro de la ciudad). Según el censo provincial de 2008 el barrio tenía casi un 15% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

La otra escuela de nivel medio⁷¹ seleccionada es una escuela confesional de gestión privada, que cobra una cuota baja. Se estableció a mediados de la década de los 90'. La institución dicta un Ciclo Básico de tres años para estudiantes con sobre-edad relativa, que ya no son aceptados en las escuelas de nivel medio por repitencia reiterada, por abandono, y por alejarse de la edad “regular” para cada año de cursado en la modalidad tradicional del nivel medio. Por otra parte, tampoco pueden acceder a la modalidad “adultos”, ya que todavía no tienen 18 años. La matrícula de este nivel es de 100 estudiantes. Al finalizar el ciclo, dependiendo de su edad, pueden promover a la modalidad adultos, o bien a cuarto año del nivel medio tradicional. Se trabajó con este nivel, ya que allí se concentra la población escolarizada destinataria de AUH (menores de 18 años). Por otra parte, esta institución dicta diversos niveles y modalidades educativas: nivel inicial, primario y secundario para adultos, dictados en dos turnos con especialidad en “Ciencias Sociales y Humanidades” y “Economía y Administración”. Está situada en la zona sur-oeste, aproximadamente a 7 kilómetros de la capital cordobesa, en un barrio periférico con características socioeconómicas bajas y de alta densidad poblacional –el último censo provincial constataría más de 26.000 habitantes y casi un 20% con NBI.

A nivel primario se trabajó también con una escuela confesional de gestión privada⁷², que no cobra cuota a su alumnado⁷³. La escuela se instaló con posterioridad a la crisis de 2001, en una localidad del interior provincial, situada a 20 kilómetros de la

⁷¹ Llamaremos a esta escuela: “Media-Privada”.

⁷² Llamaremos a esta escuela “Primaria-Privada”.

⁷³ Para los casos de las dos instituciones de gestión privada analizadas, todos los cargos docentes, y parte de los administrativos, están subvencionados por la Provincia.

capital cordobesa. La institución cuenta con nivel inicial y nivel primario. El nivel primario se dicta en dos turnos, con una matrícula de 325 alumnos. Según el último censo provincial la localidad contaba con más de 12000 habitantes y un 25% con NBI. Esta localidad no cuenta con ninguna UDAI, con lo cual para realizar trámites es necesario trasladarse al centro de la ciudad de Córdoba. Como se verá en el análisis, las escuelas de gestión privada presentan diferencias en cuanto a las problemáticas que han tenido y actualmente tienen, evidenciando formas distintas de gestión y/o resolución de las mismas

Finalmente, la otra institución de nivel primario abordada está situada en un “barrio relocalizado” periférico a la ciudad. Se trata de una institución de gestión pública⁷⁴, que cuenta con 200 alumnos matriculados y se dicta en dos turnos. Se instala en 2004, conjuntamente con la inauguración del barrio construido con el fin de erradicar y relocalizar familias que vivían en villas de emergencia en la ciudad. La escuela primaria marca particularidades en cuanto a su implantación geográfica. Al tratarse de un barrio relocalizado presenta grandes dificultades de acceso al mismo, así como el traslado de las familias hacia el centro de la ciudad. Sólo cuentan con una línea de colectivo, que evita la entrada al barrio cuando no hay pasajeros que se dirijan allí, tampoco entran taxis ni remises, aduciendo motivos de inseguridad, con lo cual la movilidad de esta población tanto para realizar trámites, como para trabajar fuera del barrio se presenta como una problemática grave⁷⁵. En este sentido, se destaca que desde la escuela se identifican potenciales destinatarios de la AUH que no la han gestionado por dificultades de traslado y/o por falta de información y recursos. El censo provincial registró para 2008 una población de 2323 habitantes, de los cuáles un 22% no tendría satisfechas sus necesidades básicas.

⁷⁴ Llamaremos a esta escuela “Primaria-Pública”.

⁷⁵ Estudios que se centran en los procesos de Segregación Residencial Socioeconómica (SRS), muestran que la re- localización de los habitantes de villas de emergencia a zonas aisladas de la trama urbana de la ciudad trae consecuencias negativas en torno a la disminución de interacciones sociales posibles, generándose a su vez problemas de convivencia entre vecinos que provienen de diversas villas y dificultades para su integración comunitaria (Fernández, 2005). Así, si bien se reconocen las mejoras edilicias de las viviendas, estos estudios enfatizan en que la solución infraestructural de las políticas habitacionales de la Provincia de Córdoba ha generado la desarticulación de redes de subsistencia y la reducción del acceso a oportunidades de empleo (Tecco y Valdés, 2006). Otra problemática estrechamente vinculada con lo anterior es el acceso al transporte. De acuerdo con un informe elaborado por investigadoras de la Facultad de Arquitectura de la UNC “El transporte público de pasajeros, es escaso y de frecuencia reducida. Para mayo de 2006, más del 60% de la población de estos barrios no poseía ninguna línea. Igualmente la falta de integración del trazado con el resto de los barrios del entorno, contribuye a la segregación físico- espacial y social del conjunto” (Martínez de Rusconi y Maffrand, s/d).

Una de las características comunes de todas las escuelas en cuestión, es que suministran el comedor de Programa de Asistencia Integral de Córdoba⁷⁶ (PAICOR). Por otra parte, ninguna cuenta con un padrón que registre la cantidad de perceptores de AUH que asisten al establecimiento educativo (nunca se los han solicitado desde la ANSES, ni desde el Ministerio de Educación), ni identifican material informativo enviado por ANSES al Ministerio de Educación sobre el procedimiento de registro requerido para la Asignación. Por otra parte, todas las escuelas experimentaron el proceso de implementación de la política, ya que su establecimiento es previo al 2009. En todos los casos, en el primer contacto que se tomó con la escuela se constató si asistía alumnado que recibía AUH, para analizar si las instituciones cumplían con el principal criterio para ser incluidas en la muestra. Es preciso remarcar que el criterio inicial de selección de instituciones fue corroborado durante el avance del trabajo –siguiendo los principios del muestro teórico-, evidenciando diversas apropiaciones- en función de las problemáticas que se dan en la diversidad de las tipologías de escuelas. En este sentido, si bien el enfoque no busca comparar niveles educativos, ni las implicancias de la escolarización en cada uno, se resalta que a nivel macro son niveles con particularidades diversas en función de la ejecución de políticas sociales, en este caso específicamente de la operatoria del mecanismo condicionado de la AUH.

3.4 Cómo entender la condicionalidad educativa en la escuela

El análisis del sistema de acreditación para la AUH en las escuelas pone de relieve las dinámicas internas del campo escolar, que más allá de las relaciones pedagógicas entre docentes y alumnos, comprende condiciones institucionales, reglas formales, reglas informales y tensiones entre los diversos agentes en función de tales reglas. A partir de la

⁷⁶ Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICOR), según datos oficiales, este programa tiene como objetivo “contribuir a la inclusión, a la permanencia en el sistema educativo formal y al adecuado crecimiento y desarrollo de la población en edad escolar en situación de pobreza o indigencia de la totalidad de la Provincia, brindando asistencia alimentaria, implementos escolares básicos y acciones complementarias, tendientes a mejorar o adquirir hábitos vinculados a una alimentación saludable. El programa se encuentra destinado a niños y jóvenes carenciados que asisten a establecimientos educativos del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, y que solicitan la asistencia del PAICOR, pertenecientes al Nivel Pre- Escolar, Inicial, Enseñanza General Básica, Ciclo Básico Unificado, Ciclo de Especialización. (Ministerio de Gestión Pública de la Provincia de Córdoba, 2016. <https://paicor.cba.gov.ar/Home/institucional>). Este programa ha tenido una gran relevancia en Córdoba desde el retorno a la democracia, evidenciando rasgos particulares de bienestar que pueden definir un “modelo cordobés” que tuvo la particularidad de generar oposiciones en el modo de gestión de las reformas estructurales a nivel nacional, entre mediados de los ochenta y los noventa, desde un modelo de gestión de rasgos neocorporativistas diferenciado del modelo de reformas a nivel nacional (Gordillo, 2012, en Jiménez Zunino y Giovine, 2016). Actualmente su objetivo primordial es el de contribuir a la inclusión y permanencia en el sistema educativo de poblaciones en situación de indigencia o pobreza.

evidencia empírica recabada, es posible afirmar que estas escuelas son parte de las llamadas “escuelas marginales” (Tenti Fanfani, 2007) y cumplen una función de “inclusión y contención social” (Isla y Noel, 2007) a partir de diversas estrategias de retención. La diversidad de instituciones abordadas da cuenta de regularidades entre los diversos niveles y tipos de escuelas que muestran un elemento común presente en ellas: la necesidad de “incluir” y “retener” a estas poblaciones.

En el análisis realizado se apuntó a comprender cómo los diferentes agentes dentro del campo escolar toman posición, llevan adelante prácticas y manifiestan percepciones particulares sobre la dinámica de inclusión en las escuelas, lo cual involucra la forma de gestionar la condicionalidad educativa de la AUH. En tal línea es que proponemos complejizar el análisis de las apropiaciones escolares del mecanismo de certificación de la condicionalidad, entendiendo que dentro de cada espacio escolar se dan posicionamientos y entendimientos diferenciales que no son posibles de reducir a “posturas institucionales” unívocas. En este sentido, comprendemos al campo escolar como un espacio de posiciones y de relaciones,

...comprender cada posición significa comprender sus relaciones respecto al resto de posiciones en el campo. En el seno de cada campo hay una jerarquía de posiciones y una lucha entre los distintos agentes por ocupar las posiciones de poder o por redefinir o transformar el espacio de posiciones; estas luchas generan en los campos una incesante dinámica” (Martín Criado, 2004: 96).

La dinámica de inclusión- retención identificada genera posturas de adhesión o resistencia a las reglas del juego que priman en el campo escolar⁷⁷. Se desarrollan diversas tomas de posición, y el campo de posiciones se define en torno a un conjunto de oposiciones. A partir de tales oposiciones –y tomas de posición- se han construido “perfiles” de agentes, en relación a sus apreciaciones sobre la población con la que trabajan, las prácticas que desarrollan y cómo entienden a la AUH dentro de la dinámica escolar.

De esta manera es necesario enfatizar que el análisis del sentido que adquiere el mecanismo condicionado de la AUH en la escuela sólo puede comprenderse en relación a las dinámicas de inclusión que prevalecen en el ámbito escolar⁷⁸. De igual manera, las

⁷⁷ Desde esta propuesta teórica, analizar el sistema condicional de la AUH en el área de salud implicaría atender –teórica y metodológicamente- a las reglas del juego que definen tal campo, las condiciones laborales de los agentes sanitarios, sus diversas posiciones y tomas de posición en la dinámica de controles de salud que requiere la Asignación.

⁷⁸ A nivel de políticas educativas las escuelas se encuentran atravesadas por normativas que apuntan a la retención, la terminalidad y fortalecimiento de trayectorias educativas, lo cual influye en las diferentes estrategias que se desarrollan en las instituciones para lograr una mayor inclusión educativa. Una de las

apreciaciones ligadas al principio de distribución autorizada⁷⁹ de recursos estatales (Martínez Franzoni, 2005) que implica la AUH, marca tensiones en el entendimiento de los agentes escolares, ya que la escuela es una de las instituciones donde no sólo se acredita una de las condiciones para percibir la prestación, sino que también este hecho se manifiesta como un elemento legitimante de tal acceso y la continuidad dentro de la política.

3.5 A apropiaciones prácticas y simbólicas de la condicionalidad educativa

3.5.1 La desinformación como categoría transversal

En primera instancia, antes de adentrarnos en las diversas apropiaciones del mecanismo condicionado de la AUH, es preciso destacar un patrón común en casi la totalidad de los agentes escolares: la desinformación parcial o total sobre las implicancias de tal sistema. En las escuelas no cuentan con datos precisos y oficiales sobre los requisitos normativos del mecanismo condicionado. No se conoce con exactitud a quiénes está dirigida la política, cuáles son los requisitos para recibirla, qué implicancias tiene el otorgamiento o negación de la certificación de escolarización, cuándo corresponde una baja, una suspensión o un alta en la ANSES. Se desconoce el resto de los procedimientos que implica el llenado de la libreta de seguridad social -o bien el formulario equivalente- quiénes y cuándo debe completarse el resto de la información requerida (los datos de la condición laboral y el ingreso de los padres o tutores, y los controles de salud). Tampoco se conoce con exactitud el monto de cobro, ni el sistema de retención parcial que implica anualmente. Los agentes vinculados a la certificación de regularidad manifiestan de diversas maneras estos desconocimientos:

Mirá, por lo que yo escucho, a veces es como que tienen tiempos para presentar la libretita.

‘Fírmame la libretita porque me la tengo que presentar de acá a unos días’. Pero nosotros no

más relevantes es la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en el 2006 (Ley 26.206), la cual establece la obligatoriedad del nivel medio. A nivel provincial, en 2010 se sanciona la nueva Ley de Educación de la Provincia (Ley 9870/10) que actualiza sus principios en línea con la LEN. Estas reformas vienen acompañadas de políticas orientadas a la permanencia y finalización del nivel secundario, las cuales buscan aportar al crecimiento de la matrícula, la disminución del abandono (Jiménez Zunino y Giovine, 2016). Entre otras iniciativas podemos nombrar, a nivel nacional: Plan de Mejoras Institucional, de Fortalecimiento de la Formación Docente, Programa Nacional de Extensión Educativa (CAJ), Centros de Actividades Infantiles (CAI). <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/acciones/>. A nivel provincial: Programa Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT), el Plan Fines, Becas para terminalidad del nivel medio, Programa de Fortalecimiento Administrativo para Escuelas y el Boleto Educativo Gratuito. <http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-educacion/planes-y-programas/>

⁷⁹ Tal como se desarrolló en el capítulo uno, la AUH como política social es comprendida desde las diversas manifestaciones que pueden asumir los principios de acceso a recursos estatales.

sabemos, en realidad desde la dirección nosotros no sabemos si hay fechas estipuladas y que a lo mejor en ese momento vengan todas las libretas. No. (Directora Cristina, Media-Pública)

Los agentes administrativos y los directivos no identifican ni recuerdan haber recibido información, protocolos o instructivos provenientes de ANSES o del Ministerio de Educación. Este punto marca una característica clave en la apropiación del mecanismo condicionado a nivel escolar: éste se desarrolla *ad-hoc*, a partir de la demanda de madres, padres y/o alumnos y los manejos e interpretaciones que hagan los preceptores-secretarios y/o directivos del mismo. Además de la desinformación a nivel general, también se evidencia falta de información “técnica” puntual sobre los procedimientos a seguir. En esta dinámica se produce un margen de gestión basado en la improvisación y en la interpretación que los mismos agentes elaboran sobre cómo deben ser completados los datos para el registro de la escolaridad.

En cuanto a las fuentes de información por donde se ha tomado conocimiento de la AUH, las demandas de acreditación por parte de las familias se presentan como la forma en que se ha tomado contacto con la política. Determinados agentes mencionan haberla conocido por su difusión en los medios de comunicación, pero no por fuentes oficiales que hayan llegado específicamente a la escuela. Por otra parte, ninguna de las escuelas entrevistadas ha recibido los talleres del programa “*La Seguridad Social en los Colegios y en la Comunidad*”, los cuáles son presentados desde la ANSES como una de las instancias informativas dirigidas al ámbito escolar⁸⁰. Otro dato relevante es que muchas veces no se vincula a la Asignación directamente con ANSES, por ejemplo, cuando se refieren a los trámites que las familias deben realizar, en algunos casos dudan si es ANSES u otro organismo público.

Por otra parte, otro hecho llamativo es que las escuelas no tienen datos cuantitativos sobre la cantidad de receptores de AUH que asisten anualmente a sus establecimientos. Son sugerentes las percepciones sobre este punto. Encontramos una variedad de percepciones sobre el alcance cuantitativo de la Asignación. En un mismo establecimiento encontramos percepciones muy dispares sobre la cantidad de alumnos que reciben la Asignación, en los casos de los agentes vinculados al registro de

⁸⁰ La desinformación registrada a nivel de las instituciones educativas, muestra que la cadena operativa de información desde ANSES y el Ministerio de Educación (abordadas en el capítulo dos) no habría llegado de forma eficiente a las escuelas, ya que las mismas no cuentan con el material instructivo emitido desde el Ministerio de Educación de la Nación en la fase de implementación de la AUH, ni tienen otra fuente de información alternativa a la cual acudir en caso de presentar dudas o problemáticas. El documento instructivo dirigido a las escuelas sobre el llenado de la “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”, se encuentra adjuntado en los anexos.

regularidad para la misma. Particularmente en la escuela Media-Pública, determinados agentes estiman que la cobertura es alta (cercana al 70% u 80%), otros media (20% o 30%) y otros que perciben que la proporción de alumnos que la reciben es baja (cercana al 15%)⁸¹. En las dos escuelas de gestión privada indagadas, la percepción sobre cobertura es alta, los agentes estiman que la mayoría de los alumnos la reciben. Finalmente, la percepción que se registra en la escuela Primaria-Pública, es que la Asignación no tendría un “peso significativo” en la escuela, a pesar de intuir que la reciben la mitad de los alumnos que asisten a la escuela. Esta percepción puede resultar paradójica, o al menos llamativa, ya que se trata de una escuela que recibe población proveniente de villas de emergencia relocalizadas, lo cual puede ser un indicio de que las familias excluidas podrían ser familias que dado su alto grado de vulnerabilidad no pueden ni acceder a la escuela, ni estarían percibiendo la AUH (por indocumentación, falta de recursos, impedimentos para la tramitación, presencia de migrantes).

La gran variedad de percepciones sobre la misma población escolar que recibe AUH, que traen al frente estos discursos ambiguos sobre las familias que no “necesitarían” o no “recibirían” la Asignación expone un sentido común que muestra una distancia con la situaciones de necesidad de las familias, lo cual se suma a la desinformación sobre las condiciones para acceder a la prestación.

Por otra parte, las percepciones, si bien no se basan en una contabilidad, en un registro cuantitativo, son una dimensión relevante para resaltar que la escuela no se maneja con información certera sobre la cantidad de alumnos que recibe con AUH. Esta información podría ser un insumo para las propias escuelas sobre el conocimiento de las condiciones socioeconómicas de las familias, un instrumento de seguimiento a las trayectorias de los alumnos que la reciben, así como de alerta sobre zonas en que no se esté tramitando la Asignación aunque las familias cumplan con los requisitos para recibirla.

Por otra parte, más allá de las diversas ponderaciones, se evidencia una apreciación generalizada de que la Asignación no habría causado un impacto de aumento de la matrícula, ni que sea un factor que aporta a la retención, ni al mejoramiento de la regularidad en la asistencia. En este sentido, es posible hipotetizar que el optimismo y las expectativas positivas de la fase de implementación, sobre las mejoras que podría generar

⁸¹ Estos parámetros de percepción no fueron estructurados como “opciones” de respuestas a las preguntas de las entrevistas. Los mismos surgieron espontáneamente, ante la pregunta sobre la cantidad aproximada de alumnos receptores de AUH, los agentes expresaron aproximaciones a modo de porcentajes.

la AUH en las condiciones de escolarización, han ido decayendo con el tiempo. Así, las apreciaciones actuales se distancian de lo registrado en indagaciones realizadas en la fase inicial de la política en las cuáles mayoritariamente se atribuía a la AUH un impacto positivo en estos puntos (expectativas de mejora en la matriculación, asistencia, rendimiento, disminución de deserción escolar, etc.) (Ministerio de Educación, 2011). El estudio de impacto cuantitativo de Kliksberg y Novacovsky (2015), llevado a cabo desde fines de 2013 hasta principios de 2014, complementa sus resultados con indagaciones cualitativas a informantes clave en las áreas de los gobiernos locales, salud y educación. Estos registros cualitativos en área educativa comenzaban a mostrar apreciaciones menos optimistas sobre la influencia de la AUH en el abandono escolar, el aumento de la matrícula y la estabilidad de la asistencia.

Así, podría plantearse que las apreciaciones positivas y expectativas optimistas sobre la influencia de la AUH en la mejora de las condiciones de escolarización han ido diluyéndose desde el momento inicial. Actualmente, la importancia atribuida a la AUH como factor de fomento a la escolarización ha disminuido, negando que ésta influya o haya influido en una mayor matriculación y/o retención de los NNA.

En cuanto a los aspectos procedimentales del trámite de certificación también se evidencian desconocimientos, imprecisiones que hacen que su gestión tenga interpretaciones diversas, no sólo entre las distintas escuelas, sino entre los agentes de la misma institución. Situaciones prototípicas en las que se manifiestan claramente dudas sobre cómo proceder son los casos de alumnos con ausentismo prolongado (en escuelas primarias), alumnos que se han matriculado pero no han asistido y/o que están al límite de perder la regularidad en el nivel medio según lo establece la normativa educativa provincial. Aunque en los discursos se afirma que la condición para cobrar la AUH es “estar regular en la escuela”, ante estos casos muchos agentes expresan no saber cuándo corresponde acreditar la firma y cuándo no, hasta dónde puede influir esto en el acceso, suspensión temporal o baja de las familias en ANSES. Manifiestan que no tienen normativa disponible a la cual poder consultar. Se dan interpretaciones diversas, en algunos casos se consulta a inspectores a nivel del Ministerio de Educación, quiénes le darían el visto bueno, en otros casos se niega la firma.

Otro ejemplo de interpretaciones confusas y diversas sobre los procedimientos, se observa en las diferentes formas de proceder cuando no están completos los datos del CUIL de los NNA o de los adultos responsables. En algunos casos, los propios agentes colaboran en completar esta información, teniendo en cuenta las dificultades de los

titulares para realizarlo correctamente; en otros casos les solicitan a las familias que regresen con los datos completos para poder otorgar la firma, o bien registran la firma de la escuela sin tener disponible el CUIL del menor. Otro punto en el que se han identificado interpretaciones diversas es en el registro de la regularidad por año lectivo. El formulario solicita acreditar si el alumno es regular en el ciclo lectivo en cuestión, y si lo fue en el ciclo anterior. Ante estas preguntas, al no tener criterios homogéneos a los cuales acudir se dan interpretaciones diversas⁸². Los siguientes fragmentos de entrevistas son ilustrativos sobre las diversas interpretaciones- confusiones registradas:

[Sobre cuándo firman libretas] *Y generalmente es una vez al mes. Algunos, pero no todos tienen la misma constancia. No es que llene, ponele, 20 libretas a fin de mes. No. Esta mamá, por ejemplo, que vino hoy, es la primera vez, es la segunda vez que le lleno la libreta. Sí, la verdad que yo no sé cada cuanto se llena eso.*

Entrevistador: *¿La segunda vez en el año?*

Entrevistado: *Sí, en el año. Y después, ¿sabes qué pasa? Que a fin de año hay chicos que han abandonado y las mamás vienen a querer que les llenes la libreta. ¿Por qué? Para seguir cobrando, por ejemplo. Entonces nosotros, bueno, yo creo que el año pasado averiguamos, que se la podíamos llenar porque no había terminado el año. Pero ese alumno no estaba escolarizado, por ejemplo. Y este es requisito número uno, que el alumno esté regular... que el alumno esté viniendo como alumno regular. (Preceptora, Gabriela. Escuela Media-Pública).*

Simplemente el chico viene y la pregunta que hay en la libreta es: si es alumno regular, cuando vos lo presentás, y si ha sido durante el año pasado. ‘sí de este año, sí’, marcás en qué curso, y si es del año anterior, porque puede ser que venga de otro cole. *Si es de otro cole se le pone no. Quien decide después ese paso de no, es la persona que está en ANSES, porque ellos deben tener, estimo yo, un registro de si ese chico viene de otro colegio. Yo no me fijo el año anterior si el cursó en otro colegio. Por ahí sí salta (...)* Pero nosotros no hacemos control, ni tampoco somos efectores de control, de decir “estos chicos no vinieron”. Sí en torno a la regularidad. Nada más. (Preceptor, René. Escuela Media-Pública).

[Sobre las posibles dificultades con las libretas-formularios] *No, pero no es difícil. Vos ves acá tenés el CUE, acá tenés el CUE, acá tenemos el curso en el que está. Te pregunta si cursó el año pasado acá o si no. Generalmente lo sabemos y si no lo sabemos lo preguntamos. (Preceptora, Viviana. Escuela Media-Pública).*

⁸² Ante estas preguntas, determinados agentes completan de manera negativa si el alumno asistió a otra institución, y otros positivamente ya que interpretan la pregunta en relación a si el alumno estuvo escolarizado o no el año anterior. Desde el instructivo que emitió en Ministerio de Educación de la Nación, tales preguntas apuntan a corroborar la continuidad/discontinuidad de las trayectorias, independientemente de la institución a la que hayan asistido. Ver Anexo N° 4.

Específicamente, en lo atinente a las escuelas de gestión privada, a donde llegan reclamos de madres que tienen o han tenido problemáticas en el cobro de la Asignación, no tienen información certera sobre los motivos de tales situaciones irregulares y los procedimientos necesarios para normalizar el pago. Tras las suspensiones sucedidas en 2010 a los alumnos que asistían a este tipo de establecimientos, las escuelas no recibieron la normativa que se formuló para dar resolución a estos casos, ni conocen los procedimientos que deben realizar las familias para poder acceder a la AUH⁸³. Los agentes educativos recuerdan tal situación de confusión y de malestar en el momento de las suspensiones para las familias en cuestión:

Entrevistado: Yo me acuerdo que se empezó a dar de baja y apenas empezaron a llegar los padres con esta problemática, nuestro problema fue el siguiente, los padres querían sacar los pibes de la escuela. 'No voy a cobrar porque viene a esta escuela' entonces los padres querían sacarlos de esta escuela, los querían sacar.

Entrevistador: Y después, ¿saben si cuando les dieron el alta nuevamente? ¿les reembolsaron lo anterior?

Entrevistado: En algunos casos me parece que sí, en otro costó un poquito, tuvieron que hacer un montón de, viste como es este tema, de trámites. Yo me acuerdo que había mamás que se quejaban mucho 'Que tuve que ir, que tuve que volver, que todavía no me pagaron, que me deben'. Les siguen debiendo un montón. (Vicedirectora Claudia. Escuela Primaria Privada).

Las escuelas sólo manejan la información que las familias les transmiten sobre las respuestas que recibirían en ANSES. En el nivel primario, los agentes escolares expresan que las familias presentan quejas porque no les acreditan el 20% retenido anualmente, y que en ANSES les responderían que se debe a que asisten a un establecimiento privado. En el nivel secundario, los directivos, preceptores y tutores manifiestan que tienen información sobre casos que cobran normalmente, y otros a los cuáles se les suspendería la Asignación debido a que la escuela es de gestión privada. Como se verá en el análisis de las diversas apropiaciones prácticas del mecanismo condicionado, dependiendo del tipo de compromiso que asuman los agentes de cada institución con las familias en relación a la AUH, se dan diversos márgenes de acompañamiento, conocimiento sobre los mecanismos, plazos, gestión de trámites, etc.

⁸³ Tal como se explicitó en el capítulo dos, el sistema para normalizar los pagos de los receptores que asisten a escuela privada se basa primero en la suspensión de pago, luego desde ANSES se espera a que el titular asista a presentar su reclamo, allí se le hace completar una declaración jurada extra que explicita cuál es la fuente de ingresos para pagar la cuota escolar -si la hubiere- de la escuela privada y luego se reactivaría el pago y lo adeudado durante los meses de suspensión.

Sobre la manera de administrar el registro de regularidad y el asumido desconocimiento sobre la cantidad de perceptores de AUH que reciben, ciertos agentes directivos y administrativos manifiestan que podría instrumentarse un sistema de empadronamiento vía web, similar al que manejan con el programa provincial PAICOR. Tal sistema les resulta simple y es valorado positivamente ya que les permite acceder a circulares informativas desde las que se enteran de manera directa sobre modificaciones, novedades, etc. Según su visión, esto podría servir para tener un seguimiento de las trayectorias de los alumnos, así como también simplificar los pasos de registro y tramitación para las familias⁸⁴. También manifiestan que sería una buena iniciativa que ANSES tenga algún tipo de instancia informativa para los alumnos que se viabilice en la escuela, y que aporte información sobre a quiénes corresponde recibirla, así como también datos sobre la operatividad de los trámites.

Por otra parte, la mayoría de los agentes manifiesta que la posibilidad de una mayor articulación con ANSES implicaría una carga extra en las actividades administrativas que no estarían en condiciones de afrontar. En la actualidad, el procedimiento de registro no es percibido como una sobrecarga. El hecho de que las familias “autogestionen” el trámite, solicitando únicamente una firma a la escuela es valorado positivamente, ya que no implica problemáticas de gestión que recaigan en la institución⁸⁵. Tal como relata una de las preceptoras entrevistadas, sobre posibles dificultades para la escuela: “No, no, *es un papel que hay que hacer*, es un derecho de los chicos y de las chicas. Nosotros... no, *no es ninguna complicación*. (Preceptora, Viviana, Media- Pública). Sobre la posibilidad de mejorar el sistema de registro, otra de las entrevistadas manifiesta:

Sí a lo mejor podría. Lo que sí las escuelas estamos como con muchas cuestiones administrativas. Suponte que el ANSES nos pidiera cada... periódicamente un listado de Asignaciones que nosotros firmamos. Significaría mucha carga administrativa para nosotros porque por ahí, por lo menos en esta escuela es complicado. Tenemos una sola secretaria para toda la escuela (...). Entonces por allí decir articular, estaría bueno, pero estaría bueno que venga alguien de ANSES y atienda acá. No que nos pida más tarea administrativa a nosotros. Y te digo que esto pasa en otras escuelas... yo estoy haciendo un curso de directores de escuelas públicas y están iguales o peor. O sea desde lo administrativo. Y más acá en la zona

⁸⁴ Los agentes escolares relatan casos en que, por errores de carga desde la escuela, en ANSES no le reciben la documentación, lo cual implica una dilación en la tramitación, ya que deben solicitar un turno nuevamente en ANSES, regresar a la escuela para rectificar los datos y esperar a la fecha prevista para el nuevo turno.

⁸⁵ A ninguno de los agentes entrevistados le ha llegado una notificación sobre la posibilidad de realizar el trámite de registro vía web que se habría activado a fines de 2015. Tal como fue explicitado en el capítulo previo, esta forma de registro sería opcional, pero no queda claro si ha tenido difusión institucional para poder aplicarse.

donde tenés situación de conflicto, que tenés que registrar hacer actas con los alumnos, padres, docentes. Y tiempo no te da para decir, bueno llevo un registro ‘cuantos PROGRESAR firme hoy, cuántas Asignaciones firmé hoy, de quiénes eran, de qué curso. Qué edad tienen, *si vienen, si no vienen.*’ O sea, es como complejo poder articular. (Vice Directora, Isabel, Media-Privada)

Finalmente, se destaca que más allá de la desinformación total o parcial sobre los requisitos de acceso a la AUH, sobre el mecanismo de cobro condicional (reglas y procedimientos operativos), como desarrollaremos más adelante todos los agentes manifiestan una toma de posición sobre la política, y sobre las prácticas de los alumnos que la reciben y sus familias. Los siguientes fragmentos de entrevistas, muestran diversas tomas de posición. Como veremos se dan apreciaciones críticas a la par de un desconocimiento admitido sobre la AUH:

Eso también por ahí me molesta un poco a mí. Esto de que cobren Asignación personas que, *me molesta que la cobren aquellas personas que... la cobra así, como que les cae de arriba y no, no trabajan.* Porque hay de todo me parece. Aquellos que realmente la aprovechan y sí trabajan o en casa de familia o en otras cosas, y otros que me parece que no la saben aprovechar.

Entrevistador: ¿Hay mucha gente, muchos papás, familias desempleadas?

Entrevistado: ¿Acá? Sí, acá hay muchas familias desempleadas. Muchas familias que *viven de changas.* Viven de changuitas que se le van dando. [Sobre quiénes reciben la Asignación] *Claro, yo no sé si los que tienen una determinada cantidad de hijos, los que no tienen nada de trabajo, determinada edad. Yo no sé los requisitos por ejemplo (...) Entonces para mí es más fácil hablar sin saber (...) porque yo en lo personal, no sé así fehacientemente cuales son los requisitos para acceder. No sé si aquellos que cobran un determinado sueldo, no sé.* (Preceptora, Gabriela. Escuela Media-Pública).

También encontramos posiciones a favor de la Asignación que muestran estos desconocimientos parciales de los requisitos de acceso:

Todo positivo. Es decir positivo, positivo. Es un recurso económico que las familias en general, fue todo un proceso de transición me parece el tema de la Asignación. Es un recurso que le permite a la familia primero que el alumno concurra al establecimiento educativo, tenga sus controles médicos, que eso es fundamental, poder comprarle los materiales necesarios para poder estudiar, poder comprarle alimentos para que pueda tener un mejor rendimiento, así que lo veo positivo. (...) El tema de gestionarlo. *No sé cómo sería, cómo lo llevaría a cabo, porque.... no sé qué requisitos necesitás para tener la Asignación.* Yo sé que uno de los requisitos es el tema de los ingresos de la familia (...) Es decir, particularmente para mí la tendrían que subir a la Asignación, es decir, porque me parece poco el dinero que le entregan a cada niño. Son mamás o son familias que reciben un salario mínimo o están en una situación precaria y no sé a cuánto está la asignación ahora ¿1000? No, ¿800 pesos? (...)

Vos sabés que nunca hicimos esto de "a ver cuántos chicos reciben Asignación, cuántos chicos, no..." (Preceptora Carmen. Escuela Media-Pública)

3.5.2 La lógica escolar y las apropiaciones

Tal como se introdujo, el análisis de las apropiaciones prácticas y simbólicas de la condicionalidad educativa no pueden comprenderse desvinculadas de la lógica que prima en el campo escolar. Las diversas prácticas que apuntan a la “inclusión” y retención de los alumnos se manifiestan en función de las problemáticas que deben afrontar los agentes escolares. Así, en cuanto a los usos que se le pudieran atribuir al mecanismo condicionado de la AUH, la indagación inició con el supuesto de que encontraríamos diversas prácticas y apreciaciones vinculadas a mecanismos de fomento a la escolarización, o bien un uso como mecanismo excluyente a partir de lógicas punitivas. Como veremos, las diferencias en relación a las características de la escolarización –y sus problemáticas- entre los niveles primario y secundario, y las particularidades institucionales de las escuelas abordadas muestran diversidad en cuanto al sentido que asume la condicionalidad en el marco de las prácticas escolares.

3.5.2a Modos de Apropiaciones: ente la negociación y la colaboración

A nivel general, en cuanto a las escuelas de nivel primario, según los discursos de los agentes, la principal problemática a afrontar es la asistencia irregular de los niños, casos de inasistencias prolongadas, la falta de hábitos de cumplimiento de horarios, más que el abandono de la escuela. Ante estas problemáticas, encontramos diversos usos y representaciones vinculadas a la AUH. En el caso de los agentes de la escuela Primaria-Pública, en un primer momento el mecanismo condicionado de la Asignación fue percibido como un instrumento de control efectivo que podría apuntalar y mejorar las trayectorias de alta inasistencia, que podría ser utilizado como “moneda de cambio” para poder negociar con las familias y poner límites a las inasistencias. Los agentes escolares manifiestan no tener otra herramienta normativa para utilizar con este fin, a diferencia del nivel medio que puede utilizar el esquema de reincorporaciones para regular la asistencia. En este sentido, con la llegada de la Asignación las expectativas fueron positivas. Tal como lo manifiesta una Directora, “Porque siempre se trabajó en lo de las inasistencias, entonces cuando llegó la Asignación Universal por Hijo dijimos, ‘¡bingo! Esto es para nosotros’” (Directora, Teresa. Escuela Primaria- Pública).

De esta manera durante el primer período de implementación, se produjeron apropiaciones de la condicionalidad vinculadas a un modo **tutelar de “negociación”** con las familias. Esto consistía en la negación de la firma a los padres cuyos hijos no tuvieran una asistencia regular, como estrategia para mejorar la continuidad de la asistencia, disminuir la cantidad de faltas y de esa manera sí otorgar la acreditación necesaria para cobrar la Asignación. Esta estrategia se vio restringida institucionalmente por lineamientos de ANSES, así como por agentes del Ministerio de Educación. En una entrevista tomada a una directora de la escuela primaria pública, se observan tales limitaciones a su intención de utilizar la condicionalidad como mecanismo de regulación de faltas:

Entrevistado: Deben haber dicho ‘che en las escuelas no están queriendo’ [firmar]. Y deben haber pensado que nosotros no lo queríamos asumir como responsabilidad de trabajo. Porque es otra cosa más que le llega al director. Yo controlo los PAICOR, te controlo eso. Pará un poco, porque además te tengo que garantizar calidad educativa, poneme alguien que pase el plumero entonces. Yo creo que lo que fue es que ellos creyeron, como pasa siempre cuando llega algo, ‘¿otra cosa más nos toca a nosotros?’ *Pero en realidad vos no firmás porque todos nosotros asumimos que nos llegó una herramienta. Pero no duró mucho. (...) Yo muchas veces no he firmado. Y al principio cuando salió yo no firmé muchas. Y del ANSES me llamaron ‘¿usted qué?’ ‘¿Usted no va a qué? Usted firma’.*

Entrevistador: ¿Te llamaron? y ¿Te pidieron que firmes?

Entrevistado: Sin decirlo.

Entrevistador: ¿Y vos que le decías?

Entrevistado: *Era nuestra única herramienta (...) estamos laburando como colectivo las inasistencias de los chicos en la escuela, que queremos que estén, que queremos que sean asistidos y yo te estoy diciendo ‘esta es mi única herramienta, que te agradezco que me mandaste. Porque yo le voy a decir ahora que hasta que no me mande el chico a la escuela no se lo voy a firmar’ (...) al principio debe haber sido mucha gente que no firmaba y necesitaban políticamente que eso funcionara la Asignación Universal por Hijo. (...) Debe ser que allá iban y decían que los directivos no quieren firmar. Y ¿sabés por qué se corta por lo más fino el hilo? Porque hasta nuestra inspectora nos dice ‘chicas, ustedes tienen que arbitrar todos los medios para que los chicos estén en la escuela’ entonces firmá y después fijate como hacés para que vuelva’. Pero si todo fuera tan fácil. (Directora, Teresa. Escuela Primaria- Pública).*

Ante tales lineamientos, la apropiación como mecanismo de control de la asistencia fue desestimada y se asumió que la acreditación de la regularidad para la AUH debe otorgarse aunque los alumnos no asistan con frecuencia. Actualmente, en esa escuela se estipulan dos días y horarios fijos para otorgar las firmas requeridas. Ante casos

excepcionales de madres que al inicio del ciclo lectivo matriculan a sus hijos y a la par de solicitan la acreditación de escolaridad, se sigue manteniendo el criterio de negar la firma, argumentando que ya se conoce que no envían a sus hijos el resto del año (dada la experiencia del año previo).

De esta manera la apreciación hacia el sistema condicionado de la AUH fue decepcionante para los agentes que veían en el sistema un potencial mecanismo de mejora en las condiciones de escolarización de sus alumnos. Esta situación contrasta con la apropiación que realiza la Directora de nivel primario, en su rol de Coordinadora del Programa de Inclusión para la Terminalidad (PIT), en el cual manifiesta poder realizar estrategias de negociación con los jóvenes, ya que se vincula directamente con ellos, haciéndolos esperar para la firma, a condición de que mejoren su asistencia a clases:

Entrevistador: ¿Y ahí lo podes manejar un poco más? ¿En el secundario firmás vos?

Entrevistado: Yo firmo. Porque yo soy Coordinadora del espacio. Lo que pasa es que nos manejamos así con los chicos. Yo le digo ‘si vos no estas viniendo’, ‘si ya sé, yo te prometo...’. ‘yo tengo que verlo, porque no es la primera vez’. Eso lo manejamos. Y por ahí lo tengo en el cajón. ‘¿me lo vas a firmar esta semana?’, ‘ya lo vamos a ver’. (Directora, Teresa. Escuela Primaria- Pública).

Estas apropiaciones diversas, que fueron cambiando de acuerdo a requerimientos institucionales externos a la escuela, y varían también de acuerdo al nivel y tipo de escolarización en juego, el tipo de rol ejercido en la escuela muestran el papel central que tienen las burocracias de base en la gestión y en el sentido que puede asumir una política en la práctica cotidiana. Como se observó, los márgenes de “libertad” de agencia con que cuentan estos burócratas no son los mismos en diversos ámbitos. Por otra parte, de acuerdo a cuáles sean sus percepciones sobre la propia función en la operatividad de la política, su entendimiento sobre el significado de la misma, desarrollarán usos y estrategias diversas. En este caso, las posibilidades de un uso a la manera de “negociación” en dirección a mejorar las condiciones de asistencia, tiene mayor limitación en un espacio escolar, mayormente formalizado (como lo es la escuela primaria) que en un Programa especial de escolarización (PIT), con menor estructura burocrática y mayor personalismo en la administración de su funcionamiento. En síntesis, vemos como un mismo agente escolar situado en escenarios y posiciones diversas, tiene márgenes de acción diferenciales que le permiten apropiarse de la condicionalidad de formas distintas: en un caso puede utilizarla como herramienta de negociación y en otro se ve limitado por lineamientos institucionales externos.

Otro tipo de apropiación del mecanismo condicionado de la AUH identificada se vincula con un uso “**tutelar-colaborativo**” por parte de los agentes escolares hacia las familias. No sólo encontramos diferencias operativas, como la recepción de libretas o formularios en el momento que las familias lo requieran, sino que se da un compromiso activo con las familias para que logren el cobro de la Asignación de manera correcta. Este tipo de apropiación se da en la escuela Primaria-Privada (situada en una localidad del interior), y la práctica de registro está mediada por la secretaria administrativa de la escuela, quien completa los datos de la libreta o formulario y luego solicita a los directivos la firma. En este espacio, los agentes escolares se auto- perciben como agentes que deben tutelar el logro del cobro de la Asignación, y en esta línea llevan a cabo prácticas de acompañamiento activo como la ayuda de llenado de formularios ante padres que no saben leer ni escribir, o bien manifiestan dificultades para la gestión. A su vez, si toman conocimiento que no han tramitado la prestación se los fomenta para que lo realicen.

Por otra parte, dentro del repertorio de prácticas de acompañamiento, ante las problemáticas específicas de esta escuela de gestión privada (cómo se adelantó, las familias manifiestan tener problemas para cobrar el 20% retenido anualmente), los agentes escolares han llevado adelante prácticas de ayuda hacia las familias para justificar los motivos por los cuales asisten a esta escuela, explicitando las características socio-económicas del barrio y que la escuela no cobra cuota. Se les brindaron a los padres cartas explicativas elaboradas por la institución para que puedan adjuntar en la presentación que realizan ante ANSES para acreditar la escolaridad de sus hijos, con el fin de que sean contemplados los niños que asisten a esta escuela y puedan percibir la prestación. A su vez, los agentes escolares se han movilizado personalmente hacia ANSES a fin de demandar respuestas tanto en el momento inicial de la problemática de las bajas, así como las irregularidades actuales de cobro que manifiestan las familias. Los propios agentes escolares cuestionan los tratamientos diferenciales que reciben por parte de ANSES por asistir a escuela privada, empatizando con las familias, valorando como injusta tal situación, asumiendo una “defensa” activa para que se regularice el pago a sus alumnos:

Un año fuimos con el representante legal que estaba en esa época y yo fuimos a hablar con el... como el jefe de ese sector de la Asignación Universal (...) Y él nos dijo, -¿Ustedes que son de la escuela? y ¿Por qué vienen?’ -‘No, venimos porque nuestra escuela es gestión privada pero no cobra cuota, pero las familias que cobran la Asignación ¿qué pasa con los acumulados?’ Y nos contestó, él nos respondió, -‘Pero es escuela privada.’ -‘Bueno, pero sí cobran la Asignación, ¿por qué no el acumulado?’ -‘Bueno ese es un trámite personal. Tendrán que venir el responsable cada familia a hacer el reclamo.’ -‘Sí, pero nosotros

inclusive hemos mandado una carta por parte de la escuela, hemos escrito una carta donde se dan todos los datos de la escuela y se explica que esta escuela es gestión privada pero no cobra cuota, la situación socio- económica del barrio, de las familias'. Bueno, y así mismo ellos leen la carta, 'a mí no me importa la escuela es privada, le contestan por eso no cobrás el acumulado'. Es como muy extraño, ¿no? Y este hombre nos dijo 'ni usted, ni usted tienen porque venir a hablar por los padres, es un trámite personal que tiene que venir cada familia y ver la situación en particular'. (Secretaria Rita. Escuela Primaria- Privada).

Otra vez aquí se observa cómo el despliegue de prácticas por parte de los agentes escolares –como burócratas de base- que tienen contacto directo y cotidiano con las familias receptoras, tras la interpretación de lo que consideran justo/ injusto pueden influenciar en la operacionalización de una política en la que no tendrían atribuciones formales más allá del registro de la asistencia de los niños a la escuela. En el sentido planteado por Lipsky (1980), “la forma en que los burócratas de nivel callejero distribuyen beneficios y sanciones estructura y delimita las vidas y oportunidades de la gente” (Lipsky, 1980: 781). Éstos pueden cumplir una función crucial en el logro de los objetivos de una política, en este caso el logro de la cobertura de la población a la que le corresponde percibir la prestación. Con sus prácticas aportan a que las familias tengan herramientas de reclamo más consistentes, estén respaldados por la institución escolar y tengan mayores chances de lograr la normalización del pago de la AUH.

Finalmente, otro de los rasgos distintivos de este tipo de apropiación, basada en la empatía con las situaciones sociales y económicas de las familias es la mayor flexibilidad que se da con casos excepcionales de padres que se presentan durante el año a solicitar la certificación de la escolaridad sin haber asistido durante el ciclo lectivo. En estas situaciones, se dan prácticas de fomento para que el niño regrese a la escuela, otorgando la firma y proponiendo un compromiso de asistencia. En este tipo de apropiación, la condicionalidad sí funcionaría como un mecanismo de estímulo para los niños que no son enviados a la escuela. En este sentido sí sería una instancia de apropiación para generar un compromiso de “retorno”. Si bien en las dos instituciones primarias, estos casos se manifiestan como excepcionales, los agentes manejan la situación de forma diversa: mientras en un caso se compromete a la familia a regresar, en el otro caso se apela a un uso estricto negando la firma.

Los márgenes de acción con los que se maneja la condicionalidad muestran diferentes efectos de la discrecionalidad. En un caso se parte de cierto garantismo en el acceso al derecho, minimizando la condición de la asistencia regular. En el otro se prioriza la condición, desde cierto rigorismo, por sobre la facilitación de la prestación.

3.5.3 Nivel medio y dinámicas de retención. ¿Qué papel juega la AUH?

3.5.3a El control de la asistencia y las flexibilidades

En el nivel medio, al igual que en el nivel primario, inicialmente se indagó en torno a las diversas apropiaciones prácticas y simbólicas que pudieran darse del mecanismo condicionado para acceder a la AUH. El procedimiento de certificación consta de la mediación de preceptores, ya que son los encargados de registrar la asistencia. Éstos reciben las libretas o formularios por parte de las madres o alumnos, completan los datos requeridos, y solicitan la firma y el sello de los directivos de la institución. Esta dinámica llevó necesariamente a indagar cómo se desarrolla el control de la asistencia, la manera en que se otorgan reincorporaciones, las condiciones en que los alumnos pierden la regularidad, etc. En esta línea, los diversos agentes entrevistados, expresan poner en práctica diversos mecanismos de flexibilidad para lograr la continuidad de los jóvenes dentro del sistema. Desde los lineamientos establecidos por los directivos y las prácticas de los preceptores, los límites y las justificaciones de las inasistencias se presentan como una de las condiciones a flexibilizar y a contemplar, partiendo de valoraciones sobre las situaciones sociales, familiares, económicas y laborales que perciben como dificultades para lograr una continuidad en el sistema escolar. Como se verá posteriormente, tal lineamiento de flexibilidad para la inclusión es percibido y valorado de manera diferencial por los diversos agentes escolares.

Por otra parte, directivos y preceptores aluden a la formalidad del sistema de regulación de asistencia, el sistema de reincorporaciones⁸⁶, el cual sería utilizado como instrumento de seguimiento y “negociación” con los jóvenes y sus familias para lograr disminuir las faltas. En palabras de una de las preceptoras:

Entonces estamos constantemente ‘no llegues tarde’, ‘acordate que ya estas casi al límite de faltas, después tenés que reincorporarte’. Entonces ahí los chicos, viste. Y hay días que vienen lo más bien y hay días que bueno. Los feriados largos son donde más se duermen. Así que estamos constantemente. O voy al curso y les digo ‘chicos tengan cuidado con llegar tarde, que van a quedar libres. Más con las faltas que puedan tener por enfermedad o por problemas familiares’ entonces los chicos ahí vienen y se acercan y te dicen ‘¿cuánto tengo de falta?’. Entonces ellos se preocupan más o menos de... y más cuando tienen que pagar. (Preceptora, Romina. Escuela Media-Privada).

⁸⁶ El sistema de reincorporaciones prevé que tras las primeras 15 faltas se realice una reincorporación, luego si se llega a 25 faltas, se otorga una segunda instancia de reincorporación. Estas dos instancias se realizan en el ámbito escolar. El límite permitido anualmente es de 30 inasistencias. Si se llega a esta instancia, se eleva al Ministerio de Educación una tercera reincorporación que se denomina “Reincorporación por vía de excepción”. En esta última instancia, los directivos deben mediar, y elevar el pedido, aduciendo las justificaciones y razones por las cuales el alumno ha llegado al límite permitido.

En el caso de la escuela privada, el mecanismo de las reincorporaciones parece tener mayor eficacia en la regulación de la asistencia ya que cada reincorporación implica el pago equivalente a una cuota. En el caso de la escuela pública, las reincorporaciones constan en un trámite de citación a los padres. Más allá de estas particularidades los agentes, manifiestan que priman las contemplaciones que se dan para que el alumno no llegue a la condición de “libre”, lo que implica que pierda el año y quede fuera del sistema hasta el año siguiente. En las valoraciones que hacen los directivos se coloca un fuerte énfasis en que la función de la escuela es acompañar y contemplar las situaciones de vida de los jóvenes, sus trayectorias, sin desconocer que se da un alto grado de inasistencia y llegadas tarde. Así, más allá de la normativa formal, en la dinámica escolar operaría un “currículo oculto” –según las palabras de una de las directoras- que se basa en intervenciones por parte de diversos agentes escolares (preceptores, tutores, coordinadores de curso, psicopedagogos) que realizan un seguimiento personalizado de las inasistencias a partir de llamados a los padres, contacto con los alumnos a partir de pares, visitas a los hogares, reuniones y propuestas de compromisos de asistencia. Por otra parte, a los docentes se les requiere que sean contemplativos y elaboren instancias especiales de evaluación –en casos de inasistencia a las mismas-, a tutores y a ciertos docentes se les asigna una función de apoyo y refuerzo extra en las materias con mayores dificultades, en la preparación para exámenes previos, etc.

De esta manera, según los discursos de los agentes escolares –más allá de su posicionamiento más o menos crítico ante tal “currículo oculto”- el funcionamiento práctico de la norma formal muestra que se dan márgenes de agencia, decisiones puntuales discrecionales, en función de que los alumnos no queden excluidos de la escuela. Como ejemplos de tales prácticas, o “reglas informales” que apuntan a suplir las inasistencias y contemplan las situaciones particulares de los alumnos, es posible nombrar el no registro de las llegadas tarde, la no contabilidad de la asistencia a talleres o materias en contraturno, la flexibilización del límite de faltas reglamentada por la normativa provincial, la gestión y aval de pedido de reincorporación por vía de excepción hacia el Ministerio de Educación, aun cuando la totalidad de las faltas no estén justificadas. Ahora bien, en los discursos aparecen determinados lineamientos de la Ley de Educación Nacional (LEN), que establece la obligatoriedad del nivel medio. Los agentes interpretan que la normativa establece que la escuela debe arbitrar todos los medios para que los alumnos no sean excluidos, lo cual implicaría una disminución de sus márgenes de acción

para disciplinar y regular la cantidad de inasistencias. Tales lineamientos son valorados de diversas maneras según su función:

Entrevistado: Ahí vamos. Que yo te decía *lo que pasa en lo formal con la regularidad*. Pero a su vez, *la ley te dice que ningún chico debe quedar afuera del colegio*. ¿Cómo hacés? (...) *Vos lo dejás libre, no es que lo dejás fuera del sistema, pero si lo dejás sin cursar. Lo dejás sin que termine*. ¿Cómo haces para no contradecir lo otro? Chan. (...) *La ley de educación te dice que ningún chico puede quedar fuera del sistema*.

Entrevistador: Y por el otro lado también está la reglamentación de las faltas.

Entrevistado: Claro. Pero que no tiene que ver con la ley. Porque esto tiene que ver con lo que hace la provincia, no es que yo estoy diciendo la provincia contra la nación ni nada por el estilo, porque pasa en todas la provincias, hasta en Buenos Aires pasa. Este régimen es igual en todos lados. El punto pasa, ¿sabes por dónde? Porque en *realidad el espíritu de la ley está queriendo decir que vos tenés que hacer todo lo posible para que ese chico no quede afuera*. (Preceptor, René. Escuela Media-Pública).

Y ahí, pero siempre lo reincorporan. Y es como que, nosotros decíamos con los preceptores la otra vez, *uno que quede libre, creo que los demás no faltan más*. Pero *el sistema, ¿qué hace?, te dice que el alumno tiene que estar en la escuela*. Entonces eso de la reincorporación por vía de excepción pasa a ser como un discurso que no tiene sentido. Porque es una realidad que los chicos deben estar en la escuela. Es como un método para que no falten más, pero son muy pocos los que lo registran, otros no. (Preceptora Gabriela. Escuela Media-Pública.)

En este punto, se identifica una tensión con la postura de los docentes. Los docentes de nivel medio manifiestan malestar en relación a las prácticas de flexibilidad sobre la asistencia, habilitadas por los directivos y preceptores:

... se hace una especie de acordada entre los docentes, la mayoría lo reincorporan. *Es muy difícil tener una voluntad de no reincorporar un chico por faltas* (...)

Entrevistador: Y después de esas observaciones ¿te parece que mejora la asistencia o no?

Entrevistado: No, yo creo que ya saben eso, que *especulan con eso de que pueden estirar el piolín hasta donde ellos saben que no los controlan*, o sea, no lo ven como un castigo a la inasistencia creería yo. O sea, *a la larga una nota siempre se le queda*, y bueno, generalmente ha habido planteamiento por situaciones puntuales, donde bueno, yo digo que no se reincorpore y el otro profe dice que sí y si no ha habido un debate, pero a la larga a la mayoría los han reincorporado. (Docente Alfonso. Escuela Media-Pública).

Se toman estas citas en extenso, ya que muestran las posturas diferenciales en relación a las mayores flexibilizaciones que aparecen como lineamientos de “inclusión educativa” planteada por la LEN, y las prácticas y tensiones que se dan entre los propios agentes escolares. Las contemplaciones y flexibilidades delineadas por los directivos de

las escuelas, parten de una fuerte postura empática en relación a las situaciones de las familias y de los jóvenes. Los motivos de las inasistencias son percibidos como válidos y legítimos: la necesidad de generar recursos económicos para el sostenimiento familiar, hacerse cargo de las tareas de cuidado de hermanos menores o familiares con enfermedades, afrontar maternidades/paternidades adolescentes. Las causas que se atribuyen a las inasistencias no se relacionan con la falta de voluntad por parte de los alumnos, sino por sus condiciones familiares, sociales y económicas:

Yo creo que el tema de las inasistencias es un problema. Es un problema... ¿Por qué? Porque a veces los chicos, ya te digo, o faltan porque tienen que quedarse a cuidar un hermanito, porque tienen que salir a ayudar al papá a hacer alguna changa, se quedan... o sea, *son muy pocos los chicos que se quedan en su casa por no tener ganas de no venir al colegio.* (...) *Porque tal vez en otras escuelas los directores apliquen la normativa tal cual es. Acá uno evalúa un montón de condiciones que giran alrededor del alumno.* (Directora, Cristina. Escuela Media- Pública).

Bueno, hay mucha inasistencia, o sea, tenés inasistencia, llegada tarde... pero bueno, *teniendo en cuenta estas trayectorias de los jóvenes*, los docentes son muy contemplativos. O sea, si faltan a una evaluación se les vuelve a presentar otro trabajo, se habla con ellos. Y se evalúa, se tiene muy en cuenta también el proceso. Se valora la participación en clase, porque también hay como una cuestión del trabajo en la casa, es muy escaso. Entonces se valora el trabajo en clase y ese es muy contemplativo. (Vicedirectora, Isabel. Escuela Media-Privada).

También la escuela es percibida por parte de los directivos como incapaz de generar las condiciones de contención que necesitan estos jóvenes. En los discursos aparece una “auto-responsabilización” por su incapacidad de contención y acompañamiento ante las realidades complejas de su alumnado, para evitar las situaciones de abandono.

3.5.3b Dinámicas de retención. ¿Qué papel juega la condicionalidad?

El análisis de las prácticas de acompañamiento, seguimiento y flexibilidad llevadas a cabo para evitar que los alumnos no abandonen la escuela, ni pierdan su condición de regularidad, trae el frente la lógica en la que se enmarca la apropiación del mecanismo condicionado de la AUH. Éste no aparece como parte de las estrategias de retención, ni de motivación hacia los alumnos⁸⁷. No es percibido por los agentes escolares como un

⁸⁷ Sólo en uno de los preceptores entrevistados de nivel medio encontramos una apropiación práctica de la condicionalidad en “clave prescriptiva”. Este agente promueve que sean los alumnos quienes presenten la libreta o formulario de la AUH en la escuela, con el fin de que ellos “se concienticen” de que es una prestación para ellos, y a su vez los padres comprendan tal fin. Encontramos una apreciación moral, que ve

mecanismo de control, ni un medio para fomentar la asistencia, ni mejorarla. Para otorgar la certificación, los preceptores registran si el alumno tiene cierta asistencia a clases, independiente de si está con reincorporaciones pendientes, si está cercano al límite permitido de faltas, o bien si está en trámite de reincorporación por vía de excepción -lo que involucra la evaluación del Ministerio de Educación Provincial. En casos puntuales, determinados agentes otorgan la firma si el joven no está asistiendo, pero asistió en el mismo año que se solicita la certificación, reconociendo que no conocen con exactitud los requisitos de la AUH. Este dato, reafirma lo problematizado en el apartado sobre la desinformación que tienen los agentes escolares en cuanto a los procedimientos para el registro de la escolaridad.

De esta manera, el sistema condicionado de la AUH, estaría enmarcado en las lógicas de flexibilidad y contemplación orientadas a la retención escolar, y desde las percepciones de los agentes implicados en la certificación (preceptores y directivos) se aprecia más como una práctica administrativa, que como un mecanismo de control que pueda influenciar en el aumento de la matrícula, en la retención o en la mejora en la regularidad de la asistencia. En este punto, al igual que las apropiaciones que se dan a nivel primario, es posible preguntarse qué tipo de escolarización puede llegar a fomentar la AUH y hasta dónde puede llegar su mecanismo condicionado.

En línea con lo anterior, desde la escuela no se reconocen situaciones en las que las familias reclamen por suspensiones o por la firma de la regularidad para recibir la Asignación. El hecho de contemplar las situaciones de alumnos de trayectorias intermitentes, no genera conflictos o problemáticas para otorgar la acreditación de escolarización requerida por la ANSES. La regularidad discontinua es contemplada, lo cual no aparece como motivo para que los agentes escolares decidan no avalar la acreditación de la “regularidad escolar”.

Finalmente, para el caso particular de la escuela media de gestión privada ante las problemáticas de cobro de la AUH, se observa una apropiación menos “tutelar-colaborativa” que la que llevan a cabo los agentes escolares de la escuela primaria de gestión privada. Tanto directivos como preceptores identifican a familias que tienen problemas de cobro y otras que no, pero no intervienen en la regularización de tales

en esta manera de proceder una forma de evitar que la prestación monetaria sea destinada a otros consumos que no estén relacionados con la escolarización de sus hijos (Estos juicios sobre los consumos serán analizados en detalle en los próximos apartados). En el resto de los agentes escolares predomina una percepción de la Asignación como un trámite, un registro que se realiza en paralelo a las estrategias de retención.

situaciones. Se observa una diferencia entre el momento inicial de esta problemática, cuando realizaron notas para que las familias pudieran reclamar ante ANSES, en las que se argumentaba que la escuela era gestión privada, con una cuota muy baja, y está destinada a sectores de bajos recursos a los cuales las escuelas de gestión pública no recibe por sobre-edad. Actualmente no se conoce qué se resolvió en aquel momento en ANSES, ni cuáles serían los motivos por los cuáles algunos alumnos sí cobran normalmente la Asignación y otros no.

En síntesis, la AUH no aparece dentro del repertorio de prácticas para apuntalar trayectorias, mejorar la regularidad en la asistencia, ni es percibida como un mecanismo “propio” de la escuela, sino que la escuela sólo viabiliza el registro requerido. Aun la escuela primaria de gestión privada que realiza una apropiación particular a modo “tutelar” para que las familias logren el cobro de la Asignación, la apropiación práctica de la condicionalidad educativa de la AUH se enmarca en la dinámica de flexibilización y la desinformación generalizada sobre los procedimientos y requisitos que habilitan a la percepción de la prestación. Ahora bien, a la par de las apropiaciones prácticas de la Asignación, los diversos agentes escolares esgrimen posturas diversas sobre lo que “debería” regular la condicionalidad educativa. Con esto queremos enfatizar que más allá de los “usos” de la Asignación dentro de la escuela, los agentes manifiestan apreciaciones sobre lo que creen que efectivamente regula la AUH en los comportamientos de las familias y los alumnos, y sobre lo que correspondería que logre como política pública.

3.6 ¿Qué se le pide a la AUH?

En este apartado el análisis gira en torno a cómo es percibido el fundamento de acceso a la prestación monetaria de la AUH, poniendo el foco en lo que los agentes escolares entienden y valoran que debería condicionar la política en cuestión. Las valoraciones aludidas se analizaron partiendo desde el concepto de habitus (Bourdieu, 1990 y 2013a), para entender-comprender cómo tales esquemas de percepción y apreciación de los agentes moldean sentidos sobre lo que interpretan que “es” la política en cuestión, lo que “debería ser”, y en base a su esquema condicionado “qué debería” controlar y/o lograr.

Tal como se adelantó en la presentación del marco teórico, el habitus está en relación con campos determinados y orienta la lógica práctica en base a las reglas de juego de tales campos. En este sentido, permite situar las prácticas en contextos histórico-estructurales a partir de los cuales tales esquemas de percepción se recrean adaptándose

a las demandas de condiciones objetivas cambiantes. Los agentes escolares, inmersos en dinámicas particulares del campo escolar, de acuerdo a sus funciones, jerarquías y trayectorias están posicionados diferencialmente y configuran apreciaciones diversas sobre los alumnos que reciben AUH y sus familias.

El principio “imbricado” de acceso a la seguridad social presente en el diseño de la política, analizado en el capítulo uno, puede pensarse como una dimensión que influye en las apreciaciones disímiles sobre la AUH, ya que si bien se trata de una política que se enmarca en el sistema de Seguridad Social, equiparando la prestación de la Asignaciones Familiares dirigida a los trabajadores formales, su carácter “condicionado”, la emparenta con políticas compensatorias-asistenciales que requerirían un esfuerzo extra de las familias para que sea “lícito” recibirla (ya que de lo contrario se procede a su suspensión). El trabajo de Gluz y Rodríguez Moyano (2013) avanza en esta dimensión:

Estos principios en tensión en el propio diseño de la política, tienen su correlato en los modos de apropiación de los actores, quienes se encuentran atravesados por las lógicas de funcionamiento de las instituciones escolares, por el impacto que sobre las representaciones acerca de la pobreza en la escuela se han constituido luego de más de una década de neoliberalismo, y por último, con condiciones estructurales difíciles de revertir relacionadas tanto con las condiciones de vida de las familias como de los propios territorios y de las instituciones (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013: 11).

Como se verá, tanto en las posturas más favorables, como en las más críticas, son excepcionales los agentes que equiparan la AUH con la Asignación Familiar del trabajador formal y con los derechos de la Seguridad Social en general. El trabajo informal no aparece en las percepciones y apreciaciones como la fuente de legitimación para recibir esta asignación. Su mecanismo condicionado trae aparejadas nociones sobre lo que se debería controlar, en qué se debería gastar y las expectativas que se tienen sobre la AUH. En resumen, los siguientes apartados pretenden analizar y exponer desde las percepciones y apreciaciones de los agentes escolares ¿Qué se le pide a la AUH? O bien, a partir del señalamiento de lo que la política “no logra”, ¿qué se pretende que aborde?

3.6.1 Condicionalidad y control. Entre el rendimiento escolar y el “modelo de celular”

Del análisis de las percepciones analizadas sobre la condicionalidad educativa de la AUH emergieron determinados sentidos atribuidos a los consumos que esta política habilitaría. Por una parte, encontramos apreciaciones positivas ligadas al reforzamiento que implica para lograr mejoras en las condiciones de escolarización. En contraposición

encontramos juicios fuertemente negativos sobre consumos que no se valoran como legítimos. Estas apreciaciones se ligan estrechamente con el tipo de control que consideran debería darse sobre las familias, los alumnos y sus prácticas. Este es uno de los puntos donde más se ve expresado el papel de “jueces” que asumen los agentes escolares. En términos de Lamont (2010) los agentes parten de ciertos *repertorios morales* en los que se auto-atribuyen la capacidad de juzgar las prácticas que son aceptables de las que no. A partir de diversos *dispositivos de justificación* (Noel, 2014), basados en su condición de “trabajadores”, tendrían una autoridad moral superior a la de las familias y alumnos que los habilitaría a juzgar sus prácticas (tanto de manera negativa como positiva). Esta “superioridad” se justifica en una diferenciación constante que aparece en los discursos, ellos son “trabajadores” y las familias pobres son “asistidas”.

Tal como manifiesta Lamont (2000),

La moralidad juega un papel muy prominente en las descripciones de los trabajadores de quiénes son y, más importante, quiénes no son. Ayuda a los trabajadores a mantener un sentido de autoestima, a *afirmar su dignidad* independientemente de su estatus social relativamente bajo, y *ubicarse por encima de otros*. (Lamont, 2000: 19. La traducción y el resaltado son propio)

También entre los diversos agentes escolares encontramos posicionamientos diversos, y como veremos en el último apartado ciertas tensiones entre sus posicionamientos. Aquí nos detendremos en identificar y describir

cuáles son los lenguajes, las retóricas, los repertorios socialmente disponibles, habituales, legítimos, que los actores sociales movilizan en situaciones concretas para disputar determinados recursos cruciales en y para los colectivos de los cuales forman parte (...) la moral y lo moral suelen ocupar un lugar de destaque en este tipo de disputas y conflictos. (Noel, 2014: 20-21).

3.6.1a Familias responsables, familias *avivadas* e hijos *obligados*

Las percepciones positivas sobre las familias enfatizan en los consumos que habilitaría la AUH son destinados a los NNA y generan mejores condiciones para asistir a la escuela, que a su vez redundan en una mejora del desempeño escolar. La posibilidad de mejorar la alimentación, la compra de útiles, guardapolvos, zapatillas, ropa, se resalta como posibilidad que antes de la Asignación no era viable, ya que se percibían muchas familias en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Los agentes escolares valoran positivamente estas posibilidades, así como también la condicionalidad hacia la salud. Tal como manifiesta una de las directoras entrevistadas la AUH habilitaría las posibilidades de mantenerse en la escuela:

A mí me parece que, como aspecto positivo es que da la posibilidad, a que... a ver la Asignación es como... *hace referencia a educación pero también hace referencia a salud*, entonces eso hace que desde la familia ellos puedan tener, digo entre comillas porque no es el poder tener, si no el *acceder*. El tener que ir a un centro de salud o al venir a la escuela, *el que chico esté, esté en el colegio*, a mí me parece que es algo que, que tiene un gran valor. Yo no sé si le encuentro algo negativo. (...) A mí me parece que es una buena medida, la que se ha implementado. Le abre... nosotros *trabajamos con familias que son muy, muy vulnerables, entonces tal vez la Asignación les permita poder tener sus útiles, poder tener su guardapolvo, poder tener las cosas que le haga falta*. (Directora, Cristina. Escuela Media-Pública).

En muchos casos la Asignación es percibida como un subsidio para que las familias vulnerables envíen a sus hijos a la escuela, lo cual la emparenta a la noción de “beca educativa”. En esta línea consideran que es insuficiente el monto asignado para los requerimientos económicos que implica la escolarización de los NNA. Esto se observa principalmente para el nivel medio:

Claro, ¿qué haces con 800 pesos? Un par de zapatillas, un pantalón particular para venir a la escuela, dos o tres libros, una cartuchera y una carpeta, ¿cuánto? Sin hablar, es decir, son familias a veces que recurren mucho a la maestra particular porque ellos no terminaron el secundario. ¿Cuánto te cobra una maestra particular? (Preceptora Carmen. Escuela Media-Pública).

Observamos que estas percepciones se asocian a una visión sobre las familias, como familias que “se preocupan” porque sus hijos asistan a la escuela, valorizan su educación y destinan los recursos económicos de la AUH al logro de metas educativas (como la inversión en material de estudio, maestros particulares, etc.). Por otra parte, también se percibe que las familias acceden a trabajos que tienen remuneraciones muy bajas, con lo cual la AUH sería una ayuda económica muy importante, un acompañamiento, un incentivo para que los niños y jóvenes no abandonen la escuela, dadas las dificultades familiares, económicas y pedagógicas que presentarían estos sectores. Desde esta mirada, se observa una apreciación del sistema condicionado como un incentivo, más que como una obligación, que puede “ayudar” a las familias a que sus hijos continúen la escuela.

En este sentido, la condicionalidad educativa también es percibida como una herramienta que aporta a igualar oportunidades de acceso a la educación. La ayuda económica que implica la AUH es valorada como una “ayuda que dignifica” a los padres

e hijos ya que les permite poder acceder a los recursos necesarios para que puedan asistir en buenas condiciones a la escuela.

Esta apreciación de la AUH como dignificadora e igualadora de oportunidades, se contrapone a otra noción expresada por otros agentes escolares que plantea el sentido inversamente. Al recibir la AUH las familias y los alumnos “deben dignificar” el merecimiento de la prestación. Según esta postura los padres deberían entender que “se tienen que hacer dignos de eso”, ya que la prestación se recibiría sin realizar ningún esfuerzo. Estas valoraciones de la AUH como ayuda -que “dignifica” o bien que “hay que dignificar”- se distancian de su entendimiento como un derecho vinculado a la Seguridad Social.

A su vez, dentro de las percepciones de agentes escolares mayoritariamente favorables de la AUH, se manifiesta una distinción entre “tipos” de familias. Por una parte las que “saben administrar”, son responsables, entienden la importancia que tiene la educación para el futuro de sus hijos y tienen conciencia de cuáles son las prioridades de consumo. Por otra parte, distinguen familias que sólo persiguen el rédito económico, que buscan estrategias para cobrar enviando un tiempo a sus hijos a la escuela y luego permitiendo que abandonen o bien obligándolos a ir para poder cobrar (lo mismo perciben sobre los controles de salud). Esta distinción que realizan los agentes escolares, puede asociarse con el argumento que desarrolla Le Grand (1998) respecto a los supuestos sobre las motivaciones y comportamientos que los diseñadores y ejecutores de políticas públicas creen que guían la conducta de los afectados por ellas. Uno de estos supuestos es que la gente se guía por el mero interés personal y egoísta (en este caso acceder al aporte monetario), sin tener motivaciones “altruistas” (que implicaría pensar en el bienestar y futuro de sus hijos). Esas motivaciones egoístas guiarían las prácticas de lo que el autor llama metafóricamente estrategias de “pícaros”.

Esta segunda noción sobre las familias sitúa a la AUH dentro del repertorio de planes y programas que los receptores acumularían sin trabajar ni realizar contraprestaciones laborales hacia el Estado. Así, es posible sintetizar estos sentidos en dos figuras simbólicas: las familias “responsables” y los “avivados-aprovechados”.

Sí, estaban todos apurados por matricular a los chicos pero por la Asignación familiar. *Vos te dabas cuenta de las mamás que venían realmente por tener una conciencia sobre educar a sus hijos y otras que venían porque les importaba la Asignación, no les importaba otra cosa.* Y así teníamos que aguantar a ese chico que venía solamente por la Asignación. Chico que no estudia, mala conducta, afuera todo el tiempo, pero teníamos que sostenerlo por la

Asignación. Pero ahora ya no. No, no, ha cambiado mucho eso. (Preceptora Gabriela. Escuela Nivel Medio-Pública).

Así, en el marco de las apreciaciones positivas de la AUH los casos de familias “avivadas” se manifiestan como excepciones, y predomina la empatía con las situaciones socio-económicas de éstas, las limitaciones que tendrían para acompañar las trayectorias escolares de sus hijos, no sólo por impedimentos económicos, sino también por limitaciones culturales que provienen de las propias trayectorias educativas incompletas o bien inexistentes. Tal como interpreta una de las coordinadoras de curso, las familias “hacen lo que pueden” dentro de sus condiciones laborales, económicas, culturales:

[Sobre los consumos que habilita la AUH]...pueden acceder a vestimenta, a libros, o la misma instancia de poder tener los recursos, ¿no? Como para estudiar. ¿Dentro de lo negativo? ... No, yo creo que lo negativo tiene que ver con que *a veces hay situaciones que a veces las familias lo pueden usar como una excusa*. No es la palabra *excusa*, pero en una instancia en la cual digamos bueno, a veces suponete, *han pasado situación en que un alumno ha tenido 30 faltas, el alumno volvió nuevamente, la familia vino, hizo firmar la libreta y después el alumno no siguió viniendo*. O sea, son esas situaciones que me parece no sé si tiene que ver con el instrumento en sí, tiene que ver con otras cuestiones. *No sé si son culturales, no sé qué nombre darle*. (...) Obviamente que a veces *estas situaciones no es una cuestión de responsabilidad de la familia*. A veces *hacen hasta donde pueden*. También es reconocer que las *familias hacen lo que pueden*, entonces *es tratar de acompañarlas me parece*. Más allá de quitársela o dársela [a la AUH]. Me parece que a veces hay familias que hacen lo que pueden y uno no puede estar juzgando ¿no? ‘que esto, por esto’. (Coordinadora de Curso Edith. Escuela Media-Pública).

Para determinados agentes el formato “condicionado” de la Asignación, sería un instrumento que ayuda a que las familias tomen conciencia de la necesidad de la educación y del cuidado de la salud de sus hijos. La comprenden como una herramienta de “transición” hasta que se logren las costumbres y se comprenda la importancia de motivar a sus hijos a asistir a la escuela.

En contraposición a estas percepciones mayoritariamente positivas sobre la Asignación y la condicionalidad escolar, en el discurso de los docentes aparece una apreciación fuertemente negativa sobre los alumnos que reciben la Asignación. Éstos no tendrían motivación ni interés en estar en la escuela y sólo asistirían porque sus padres los obligan para poder cobrar el “subsidio”. Los docentes aluden a situaciones de trabajo en las clases ante las cuales resaltan que los jóvenes se niegan a hacer y muchos de ellos manifestarían que están en la escuela en contra de su voluntad, para que sus padres puedan cobrar la Asignación. Aquí también encontramos una distinción sobre los alumnos. Se manifiesta fuertemente una moral del esfuerzo, de voluntad de progreso atribuida a

alumnos que “quieren” reencausarse, superar limitaciones cognitivas y académicas, en contraposición a los alumnos desinteresados en la educación, que sólo están en la escuela por una motivación económica.

Hay chicos que se reincorporan que vienen ya por una cuestión de... *vienen por el subsidio*, vienen por esto, *o algunos si se rencausan por cuestiones cognitivas, digamos académicas, de querer terminar el título, querer esforzarse*. Pero hay otros que directamente saben que vienen por el subsidio, entonces *no hay una exigencia de progresar o de cumplir*. Después terminan yéndose al año, he visto casos. Después entre tercero, cuarto, ya quinto, terminan yendo de vuelta. (Docente Mauricio. Escuela Media-Pública).

En muchos casos, las causas de tal desmotivación son explicadas desde características individuales, descontextualizadas, cuasi-esenciales:

Porque hay *alumnos que están más preparados, más moldeados* en lo que es el formato escolar, entonces ellos se pueden adaptar a la escuela, y enganchan cuando ven que el profesor trata de adaptarse a ellos, entonces se hace el enganche. Pero hay *pibes que no*, por más que le cambies la metodología, les des múltiples formas de cumplir con las evaluaciones, o trates de presentar los contenidos de muchas formas, ya *viene chipeado* con que no. (Docente Patricio. Escuela Media-Privada).

Esta distinción explica la motivación/desmotivación de los alumnos en clave individual-voluntarista, sin alusiones al contexto socio-económico de los niños y jóvenes. Es llamativo que esta vinculación de la desmotivación con la recepción de la AUH se realice desde un desconocimiento admitido sobre quiénes son los alumnos que la reciben, ni cuáles son las condiciones sociales que habilitan a cobrarla. Tal como lo expresa una de las tutoras: “sí noté que hay muchos chicos que vienen por ese motivo. Así como hay chicos que vienen porque quieren terminar la escuela por decisión propia, hay *otros que vienen obligados para que los padres cobren la Asignación. ¿Cuáles son y quiénes son? No, no.*” (Tutora Andrea, Escuela Media-Privada).

En este punto se entrecruza la falta de consideración y respeto que perciben los docentes en su labor de enseñanza, y la molestia que les produce que los jóvenes accedan a bienes que son “mejores” a los que acceden ellos como “trabajadores”, o bien consideran como ilegítimos para alguien que recibe un subsidio estatal (celulares, zapatillas, camperas):

Este año me tocó una chica que no quería hacer nada, *cero motivación pero de nada*. Se sentaba, y ya la cara te decía que no quería hacer nada. Y vos le decías ‘Daniela abrí la carpeta’, ‘no’. Así, o sea y *estaba con el teléfono así de grande. Y eso es lo otro, por ahí decís ‘tiene un teléfono mejor que el mío’ (...)* Pero esta chica, es lo que te decía, digo pero, ‘¿vos no querés pasar?’, ‘si quiero pero...’ y así como que... ‘sí quiero, me gustaría pasar, pero bueno *yo vengo obligada*’, ‘porque *mi mamá me obliga*’. ¿Me entendés? Pero *en el fondo no*

te van a decir que es por la Asignación. Hay casos que sí son por la Asignación y otros que no. Pero los que son por la Asignación no te dicen 'sí porque a mi mamá le pagan'. El año pasado sí. Tenía un chico que me decía 'sí, a mi mamá le pagan por eso vengo', lo largaba así, no tienen problema, no tienen problema. 'Pero yo no vengo porque quiero'. (Tutora Leticia, Escuela Media-Privada).

Esta manera de entender determinados consumos como “ilegítimos”, se entrelaza con un discurso ambiguo sobre las necesidades de las familias. Estos consumos indicarían que las familias no están en condiciones de vulnerabilidad que habiliten la percepción de la AUH, o bien al tener otras necesidades económicas “básicas” sin cubrir optan por estos consumos que son percibidos por los agentes escolares como ilegítimos.

Ligado a la percepción de determinados agentes sobre los alumnos “obligados” a asistir a la escuela para cobrar la Asignación, también encontramos una postura crítica al sistema condicionado. En contraposición a las percepciones que ven en el sistema una motivación y una herramienta para las familias, ciertos agentes manifiestan que la AUH no debería condicionarse a la educación, ya que tal mecanismo dificulta su labor al encontrarse con alumnos reticentes y sin interés. La educación es percibida como un derecho por el que las familias deberían optar voluntariamente, y no por coerción o presión para recibir recursos económicos. En esta línea proponen que la Asignación debería poder cobrarse independientemente de la asistencia escolar, para no tener que lidiar con alumnos “obligados” y “desinteresados”.

A su vez, según estas percepciones, la obligación de la AUH, vuelve clientelar el sentido de asistir a la escuela. No lo hacen como ejercicio de un derecho a la educación, sino como una clientela que a cambio de percibir dinero envía a sus hijos a la escuela. En este sentido se juzga a las familias tanto por no acompañar las trayectorias escolares de sus hijos, como por “obligarlos” a asistir:

La falta de interés por aprender o, al menos por pasar de año. No hay interés. Es como en todo negocio, estamos negociando el aprendizaje, acá no hay interés en el producto. El cliente no tiene interés. El sujeto no le interesa. Ante esto no se puede negociar. Tiene que ver con el trámite normal de una escuela: entregar conocimiento. La pregunta es, ¿para qué viene el alumno? ¿Por qué cobra la beca? ¿Por qué queda solo en la casa? ¿Por qué lo obligan los padres? No tiene actitud, no demanda conocimiento. Si les enseñás bien y sino también. La intención de la escuela está, pero falta el complemento (Docente Norberto. Escuela Media-Privada).

En los discursos de los agentes docentes aparece una equiparación de la propia trayectoria de escolarización, en la cual remarcan su voluntad para lograr finalizar con

éxito la escuela media⁸⁸. En este sentido, el discurso de los docentes, presenta un marcado habitus de clase, que alude a los valores y a las condiciones desde las cuales ellos habrían transitado su escolarización, que actualmente se habrían perdido: “la cultura del valor del esfuerzo”, del “trabajo”. Actualmente a los jóvenes les daría igual esforzarse que no, ya que la escuela brinda flexibilidades y el Estado les otorga dinero sin pedirles a cambio ningún tipo de esfuerzo. El habitus de clase media también se manifiesta en las desacreditaciones que realizan sobre las proyecciones que les manifiestan los jóvenes sobre su futuro. Sin bien por un lado, los docentes se disgustan con la desmotivación de sus alumnos, por otro no reconocen como válidas sus aspiraciones e intereses laborales a futuro: ser bomberos, policías, empleados comerciales. Tales motivaciones son menospreciadas, argumentando que son intereses basados en el “menor esfuerzo”, en el rédito a corto plazo y son comparadas con un futuro “profesional” que es al que tendrían que aspirar. En este punto se observa un desfase entre las expectativas de una clase social sobre la otra, entre lo que los docentes valoran como aspiraciones legítimas y lo que los jóvenes ven como horizonte de posibilidades a futuro.

3.6.1b Control para el merecimiento

Retomando las percepciones sobre los consumos que habilitaría la AUH, encontramos una valoración y juicios fuertemente negativos sobre las familias que “malgastan” el dinero. A diferencia de la percepción de determinados agentes escolares sobre las mejoras que genera la AUH en las condiciones de escolarización, otro grupo de agentes resaltan que los recursos no son utilizados en los niños y jóvenes, los padres no valoran lo que el Estado les brinda, desvían su fin en consumos ilegítimos y descuidan el estado de sus hijos. Se observa una fuerte visión estigmatizante sobre los destinatarios de la AUH. Aparece una percepción sobre los destinatarios como sujetos totalmente pasivos, sin capacidades, motivaciones, esfuerzos, sólo se los comprende como receptores de “dádivas” estatales. En este punto es muy llamativo

⁸⁸ En este punto es llamativa la percepción de una de las docentes que equipara de manera difusa la AUH con la Asignación Familiar –destinada a los trabajadores registrados- que recibían sus padres, la cual no obligaba asistir a la escuela. En este sentido, entiende que la escolarización se daba por decisión y voluntad de las familias. Entiende que actualmente tal Asignación Familiar ha cambiado su fin, en el sentido de que se abonaría a los padres por el hecho de enviar a sus hijos a la escuela. Se trata de la única agente que equipara a la AUH con las Asignaciones Familiares contributivas, entendiendo que se habría cambiado la modalidad y no que se trata de prestaciones diferentes.

que estos agentes diferencien tales casos con los de alumnos y familias en situación de extrema pobreza, vulnerabilidad y precariedad, quienes sí se sacrificarían y esforzarían por asistir a la escuela. Estos serían “pobres meritorios”. Lo paradójico de tal valoración es que no relaciona que estos sectores son parte de la población destinataria de la AUH. A los sectores que estarían en situaciones más favorables se los juzga negativamente por recibir recursos sin entregar nada a cambio, no valorar tal “asistencia” y utilizar los recursos de forma ilegítima:

Entonces en esta cuestión de *asistencialismo* que yo veo con la cuestión esta del Estado que se mete en cuestiones de asistencias sociales, el último eslabón, donde llega la última *gota para la planta, tiene que ser valorada, que bueno ‘mirá esto es lo que te vamos a dar ahora, querelo, cuidalo, no te lo gastes en droga, no te lo tomes en cerveza’*. Yo he visto gente que cobran la Asignación... los *adultos cobran la Asignación y el hijo no saben en qué estado está (...)* Entonces eso es lo que yo veo que en estas cuestiones que *se larga* una especie de... no digo en forma indiscriminada, pero sí *sin tamizar*, sin hacer un paneo de ‘bueno, vamos a ver adonde podemos llegar a rendir más esta gotita de agua que va a llegar’ (...) no solamente tirar agua y *esperar que crezcan solas las plantas*. (Docente Mauricio. Escuela Media-Pública).

Desde tal percepción negativa sobre los receptores de AUH, determinados agentes manifiestan que la política podría ser positiva, pero ésta no logra su fin ya que no hay control sobre los gastos y los fines con que se utiliza el dinero. Encontramos aquí una variedad de prescripciones sobre lo que debería controlar la Asignación. Por un lado, se demanda algún tipo de “contraprestación” para “merecer” la ayuda, lo cual redundaría en una valoración por parte de las familias ya que tendrían que esforzarse para lograrlo. En esta línea, se manifiestan demandas punitivas y de control en relación al “merecimiento”. Muchos agentes escolares manifiestan que debería desarrollarse un sistema meritocrático que mida el desempeño de las familias y los alumnos que reciben AUH.

La apreciación es que sólo en los casos en que se merezca –por logro de buenas notas, continuidad en la asistencia escolar, buen desempeño, etc.- el Estado debería compensar con una suerte de “premio” por tales méritos: mérito de las madres que cuidan “como se debe” a sus hijos, de los estudiantes que se comprometen en aprender, a diferencia de las familias que buscarían obtener un rédito económico con la asistencia escolar de los niños y jóvenes. Se propone un sistema de “recompensas” selectivas hacia quienes cumplan con tales requisitos. En este punto se pone en tensión lo que se les pide a los padres desde la propia normativa de AUH –asistencia regular a la escuela

de los niños y jóvenes a cargo- y lo que los agentes escolares esperan: compromiso con el estudio, cumplimiento de horarios, buen rendimiento escolar y consumos “legítimos” que aporten a la escolarización de los NNA.

Otro de los rasgos que emergen sobre lo que debería mejorar la Asignación es su carácter tutelar. En ejemplo de esto es la propuesta para optimizar el control sobre los consumos a partir de visitas domiciliarias de trabajadores sociales. A partir de este mecanismo, los agentes escolares proponen que se podría corroborar que el dinero sea utilizado en los bienes necesarios para la escolarización de los NNA y que, a su vez, se fiscalice que llegue a quiénes realmente lo necesitan y que se suspenda a quiénes no cumplen con los requisitos.

Así en el marco de una demanda generalizada de mayor control, fiscalización y tutela, encontramos diversos puntos particulares que los agentes escolares perciben como problemáticos. Aparecen demandas hacia una mayor formalidad en los registros de los centros de salud y de ANSES (de los cuáles se sospecha de aceptar documentación incompleta); una fiscalización que controle que el dinero sea recibido por quien realmente se hace cargo de los NNA; que haya un límite de faltas permitidas para otorgar la certificación para la AUH y en caso de sobrepasarlo sea suspendida la prestación.

En resumen, estas demandas de mayor control sobre el uso de la AUH no sólo posicionan en un lugar de sospecha a las familias, sino al Estado en su rol de fiscal sobre el uso de los recursos que provee. Desde la perspectiva de los agentes escolares, el carácter condicionado de la Asignación habilitaría a demandar estos controles y a plantear expectativas sobre la política que exceden la escolarización en sí misma. Presentamos aquí diversos fragmentos de entrevistas que son ilustrativos sobre la variedad de controles y fiscalizaciones que según la mirada de los agentes escolares deberían llevarse a cabo:

[Sobre la AUH] yo creo que socialmente todo el mundo la comparte, me parece que fue una decisión acertada y creo que ya no discutimos si se la firmamos o no. *No hay forma de garantizar para que eso sea para un gasto del niño. No puedes garantizar que el padre que se esfuerza se quedó con la Asignación, y la madre esta acá con todos los chicos y no la cobra, la cobra el otro. No hay control. (...) Y también sé papás que se han llevado la plata. Y también conozco mamás que se han ido y han dejado los hijos y se llevaron la plata y dejaron los padres solos. Y ¿quién chequea eso? Nadie. ¿Cómo? ¿Hay forma?*” (Directora Teresa, escuela Primaria- Pública).

Me parece que eso ayudaría también a que los chicos no falten tanto, a que *realmente sean conscientes de porqué se les da la Asignación familiar por hijo*. Y que puedan sacar su fruto de eso y que lo aprovechen. Pero *no me parece que aquel alumno que tenga 30 faltas y que tenga seis materias sin promedio, tenga el mismo privilegio que aquel que no falta nunca*, que tiene buenas materias. Me parece que igual que ¿viste el programa nacional de becas? (Preceptora Gabriela. Escuela Media-Pública).

En cuanto a qué mejorar, bueno, el *control de asistencia es uno, pero que sea real*. Y que realmente cuando no cumple, que se apliquen los medios que tiene que aplicarse como dejarlo sin la Asignación, aunque sea por un tiempo. Pero *que sientan algo*, porque si no es solamente eso. *Otra, control de cómo le va en la escuela también*. Porque si no, venir viene cualquiera. Y que se yo, no sé, no se me ocurre otra cosa. Por el lado de la salud, algún control, alguna exigencia. (Docente Alfonso. Escuela Media-Pública).

Esta desconfianza hacia el Estado que no “discrimina” a las familias que se esfuerzan de las que no, se manifiesta a su vez, vinculado a una apreciación de la AUH como plan “clientelar”. En palabras de uno de los docentes: “...suceden estas cuestiones. ‘*Sí yo te anoto, vótame a mí*’, como un botín de convencimiento político, sectorial (...) Y ahí es donde fracasa. Y *más sabiendo que eso viene sin esfuerzo*. Entonces ahí es donde yo creo que tendría que tener ese contralor más” (Docente Mauricio. Escuela Nivel Medio-Pública). Emerge un sentido que anuda la desconfianza moral hacia las familias –que no valoran lo que se les brinda-, con una desconfianza hacia el Estado que no sólo cooptaría a las familias políticamente, sino que además a través de intermediarios políticos se apropiaría de forma ilícita de parte de los fondos destinados a la prestación.

En este punto se resalta lo analizado previamente en el apartado de “desinformación” sobre el desconocimiento de las características del mecanismo condicionado de la AUH y las características de los destinatarios: *todas* las personas que estén desempleadas, perciban menos del SMVM, se desempeñen en la economía informal o sean trabajadoras domésticas pueden acceder a la prestación. Tal desconocimiento lleva la argumentación de los agentes escolares a interpretar a la Asignación como un plan para ganar voluntades políticas de *algunos*. A su vez, como ya se adelantó, los juicios negativos hacia las familias que recibirían AUH se realizan sobre un desconocimiento admitido sobre quiénes efectivamente reciben la Asignación.

Finalmente, tras el análisis de la diversidad de percepciones y apreciaciones sobre la AUH, las familias y los alumnos que la perciben, en las prácticas relatadas por

los mismos agentes son pocos los casos en que realizan algún tipo de intervención para informarse, modificar o problematizar el sistema condicionado dentro de la dinámica escolar.

3.7 ¿Dos generaciones que no vieron trabajar a sus padres? o ¿Dos generaciones precarizadas laboralmente?

Como observamos en el apartado anterior, es posible identificar una heterogeneidad de sentidos que pueden agruparse según diversos grados de acuerdo o de desacuerdo con la política. Ahora bien, un punto a destacar es que más allá de las diversas posturas, los agentes en general identifican que la Asignación está dirigida hacia sectores pobres y *desocupados* que perciben la prestación para que sus hijos sean escolarizados y se realicen los controles médicos correspondientes. Paralelamente a esta percepción, los agentes escolares al relatar las actividades de las familias nombran una serie de trabajos informales, inestables y/o de bajos salarios: obreros de construcción, empleadas domésticas, jardineros, jornaleros, carreros, etc. En este sentido es posible afirmar que identifican claramente que el sector social que recibe AUH se desempeña en el mercado de trabajo informal –y en muchos casos los niños y adolescentes aportan a tales actividades-.

Ahora bien, la mayoría de los agentes no vinculan de manera directa las condiciones del mercado de trabajo informal con las desprotecciones en materia de Seguridad Social que éste implica, y consecuentemente con el derecho que habilita a percibir la AUH. Desde el diseño de la Asignación, este es uno de los puntos clave del fundamento de la prestación: extender uno de los componentes de la Seguridad Social contributiva -las asignaciones familiares que reciben los trabajadores registrados- a los sectores de la economía informal y a los sectores desempleados. La informalidad laboral no aparece en las percepciones de los agentes escolares como fuente del derecho a percibir la Asignación. Desde su visión esta política está destinada a cubrir la *pobreza*, identificando al *desempleo* como la causa, y no a las condiciones de precariedad y bajas remuneraciones de los empleos informales.

Tales percepciones conjugan con una noción difusa de lo que consideran “trabajo”. Aún en los agentes que acuerdan con la AUH, que la consideran un derecho – a la asistencia, vinculado a la pobreza- no otorgan entidad de trabajo “en sí” a las actividades desarrolladas en la economía informal –asociándola más al desempleo-, ni las consideran

fuente de derechos. Entienden que se ha denigrado la “cultura del trabajo”, en términos individuales, pero no ponen en tela de juicio las condiciones del mercado y su regulación:

También *se denigró o se devastó* todo lo que era la *cultura de trabajo*, entonces esto también ¿viste? De volver a reinstalar el tema de lo técnico, el tema de los hábitos, del saber hacer, tener las competencias para saber hacer, como que recién ahora, lo vamos volviendo, se va volviendo a instalar como sociedad. Y no toda la gente de golpe y porrazo lo puede asimilar. Son *dos generaciones que no vieron trabajar a sus padres*. (Preceptora Viviana. Escuela Media Pública).

En otro sentido, esta identificación del *desempleo* como condición –exclusiva- para recibir la AUH, abona las posturas críticas que esgrimen que es ilegítimo que las familias reciban una prestación estatal estable al no realizar nada a cambio. Al no trabajar, ni “esforzarse” se plantea que no merecen el acceso a un ingreso monetario. Prima una noción meritocrática que sólo brinda entidad de mérito a los trabajos formales. Otro tipo de mérito que es reconocido son las condiciones que tendrían que cumplir los alumnos para recibir la AUH: la voluntad y el esfuerzo por estudiar. En este sentido, es prototípico el ejemplo de agentes que consideran que es legítimo recibir algún tipo de subsidio estatal, sólo cuando los padres tienen trabajo formal y los hijos tienen la voluntad de esforzarse y progresar. La visión de uno de los docentes sobre su situación y la de su hija es ilustrativa en este sentido:

Entrevistado: Por ejemplo mi hija recibe un plan, no sé cómo se llama, creo que es el Progresar. *No lo necesita, pero está bien que se lo den a todos los que lo necesitan*. Son \$700, ella no los necesita, va a tercer año de la universidad. *No los necesita porque yo tengo cuatro trabajos. Pero está bien que se lo den. Y lo gestionó sola*. Es un paso a la madurez, es positivo, se lo da el Estado. *Tiene que hacerse cargo de ella misma, ella lo genera*.

Entrevistador: Y la Asignación ¿Considerás que ayuda a que los chicos estudien, estén en la escuela? ¿En qué aspectos tiene más efectos, es más positiva?

Entrevistado: *Si se empleara para gastos de estudio está bien, sino se desvirtúa*. Pero no sé en qué lo usan. *A lo mejor se emplea para comer, pero bueno, eso que se le va a hacer*. En ese caso se desvirtúa.” (Docente Norberto. Escuela Media-Privada).

Son minoría los agentes que reconocen y problematizan las condiciones del mercado de trabajo informal como una problemática social, política y económica –en contraposición a factores culturales y de falta de voluntad individual- que trae aparejado condiciones de precariedad, bajas remuneraciones e inestabilidad. Tal como lo expresa una de las ayudantes de gabinete de una de las escuelas de nivel medio:

[Sobre un diálogo acerca de la AUH] ‘Porque dicen que ha fomentado la vagancia’, ‘¿pero vos conoces gente que elija, que no salga a buscar trabajo porque cobre un plan? ¿Vos conocés a alguien?’ ‘No bueno, pero dicen que allá...’ Yo te digo una cosa, yo tuve que

soportar el padre de un compañerito de mi hijo, cuando le conté que yo trabajaba acá, en el Barrio el Pozo, él me dijo ‘ah, qué difícil, que duro. Porque es *toda una generación que ha crecido sin ver trabajar a los padres*’. Desconoce el señor, que *no solamente los padres de mis alumnos trabajan, sino que mis alumnos trabajan*. (...) Y *no trabajan en blanco, como trabaja él*, y como van a trabajar sus hijos. *Trabajan en negro*, trabajan en las obras, trabajan en changas, trabajan negreados, negreados. Diez horas por \$4000 pesos, \$2000 en negro. (Ayudante de Gabinete. Escuela Media-Privada).

3.7.1 Nociones sobre el derecho de la Asignación

Así, en el marco de las percepciones sobre el fundamento y merecimiento de la AUH encontramos posturas favorables que se centran en una noción difusa de “derecho”. En este punto también se mezclan diversas concepciones sobre esta noción: como compensación hacia las condiciones económicas adversas por las que atraviesan las familias –vinculado a una visión moral de justicia redistributiva–, como un resarcimiento a los sectores desocupados, como un derecho universal de los NNA o bien de las madres que afrontan las tareas de cuidado doméstico. La legitimidad de tal derecho –en sus diversos sentidos– se atribuye a la “contraprestación”⁸⁹ que las familias realizan al escolarizar a sus hijos y realizarles los controles de salud correspondientes. Esta noción de “derecho condicionado” otorga legitimidad a las diversas interpretaciones del fundamento de acceso a la prestación y se erige en forma de “defensa” hacia otras posturas que critican el carácter no contributivo de la Asignación, que distinguen un “nosotros trabajador-aportante al Estado” y un “otro” que sería mantenido por tales aportes:

[Sobre la condicionalidad] Me parece bien. Porque *es una manera de que es la contraprestación*. Como era antes los Jefes y Jefas de hogar, bueno yo no te voy a... *nosotros mismos que somos el Estado, no estamos... o sea, no estamos sosteniendo a la gente que es pobre y eso que dicen ‘no hacen nada’*. No, no, hacen. (...) Entonces esta es una cierta manera de *reconocimiento, a las mujeres que son madres*. No es para ella directamente, pero generalmente las mujeres somos *las que nos hacemos cargo de los hijos* en la mayoría de los casos. Entonces me parece que bueno, empezar con algo. No basta, no alcanza, lo re contra sé, pero bueno, me parece que *es un derecho* (...) muchas veces, no te digo toda la población docente, pero muchos, muchas docentes recriminan *‘que el Estado está sosteniendo, los estamos sosteniendo, por qué no van a trabajar’*. *Están trabajando, o sea, están atendiendo a sus hijos, sus hijas. Ese es un trabajo no reconocido en el ámbito de la escuela. Entonces se habla mal viste, se habla mal de la Asignación, se habla ‘vienen por la caja’, ‘vienen por esto’, ¿entendés? Son mitos que van armando para crear, bah, que lo repiten de un discurso liberal, neoliberal*. (Preceptora Viviana. Escuela Media-Pública).

⁸⁹ Los agentes equiparan la noción de contraprestación con la de condicionalidad.

Otra forma de argumentar el merecimiento –en clave defensiva-, se vincula con la noción de universalidad de los derechos de los niños, independiente de la condición laboral de los padres:

(...) digo esta lógica de ‘¿Por qué la cobran padres que no trabajan?’ Porque *no es un derecho del padre trabajador, sino que es un derecho de su hijo*. Así como el padre que trabaja y tiene un hijo y cobra una asignación salarial, esa asignación que cobra no es un derecho del padre que trabaja, *es un derecho del niño*. En ese sentido es que se comprende que *es un derecho universal de todos los niños*. Esto me parece que ha costado muchísimo. De poder construir en la sociedad. La lectura que se hace es que la Asignación es una asignación que recibe el padre. (Ayudante de Gabinete. Escuela Media-Privada).

Así, vemos que se dan interpretaciones divergentes sobre el “sujeto de derecho” de la Asignación (los padres “que no trabajan”, las madres por sus tareas de cuidado, los niños y adolescentes).

Las percepciones negativas sobre la entrega de recursos monetarios a las familias, muestra que la visión de la AUH dista de comprender al Estado como asegurador de riesgos sociales, tales como el desempleo y/o el empleo no registrado. No consideran tales condiciones como fuente de derecho a la protección estatal. En esta línea, determinados agentes contraponen a las políticas de transferencias de recursos (como la AUH) a los planes o programas de formación y capacitación dirigidos hacia sectores vulnerables. Desde sus apreciaciones, este tipo de programas fomentan una “ética del trabajo”, del “valor del esfuerzo” y son la vía correcta para que estos sectores logren insertarse laboralmente y puedan superar su situación de pobreza. En los discursos se manifiestan propuestas de este tipo: “Quizás *premiar a las madres en cursos de emprendimiento de tejedoras*. O sea, que *si la madre se capacita para hacer empanadas, o hacer esto o generar un trabajo más, tener en cuenta eso y asistirle para en vez de darle la Asignación, darle apoyo a la madre*” (Docente Mauricio. Escuela Nivel Medio-Pública).

Según estas visiones, políticas como la AUH irían en contra de estos valores al no solicitar ningún tipo de contraprestación laboral, y actuarían como un desincentivo al trabajo⁹⁰. Cabe subrayar nuevamente, que los agentes que manifiestan estas percepciones críticas hacia la AUH, no problematizan los límites y desprotecciones del mercado laboral. Prevalece en sus discursos la identificación de las incapacidades

⁹⁰ Estas apreciaciones distan de los resultados de análisis del mercado de trabajo que afirman lo contrario. Entre otros Maurizio (2011) avanza en el estudio de impacto de la AUH sobre la participación laboral de los adultos, resaltando que no se han dado desincentivos, ni han disminuido las horas trabajadas.

y desmotivaciones individuales como causas del desempleo. En consonancia con tal argumento, desde su percepción, las políticas sociales deberían ser políticas de capacitación y de contraprestaciones laborales. En esos casos sí sería legítimo percibir prestaciones monetarias por parte del Estado.

Finalmente, estos sentidos sobre el trabajo, los derechos y el deber ser de las políticas sociales, están atravesados por diversas nociones de ciudadanía. En ciertos agentes predomina una noción de ciudadanía corporativa, vinculada a los derechos a los que pueden acceder los trabajadores formales en función de sus aportes al aparato estatal. Desde esta visión, las personas que no trabajan (o trabajan en condiciones de informalidad) deben ser “reencaminadas” hacia tal estado de ciudadanía, y mientras tanto para lograr tal fin el Estado debe capacitarlas y ejecutar planes de empleo. Otros agentes pregonan una noción de ciudadanía universal ligada a la niñez y el deber del Estado de protegerlos, en algunos casos independientemente de la situación laboral y económica de los padres, en otros como compensación por su situación de pobreza. Aquí también subyace otra visión sobre el “recauzamiento” que habría que lograr en relación a los “deberes” de cuidado sobre los NNA de los adultos responsables. Emerge una visión de “ciudadanía con carencias” no sólo económicas, sino culturales, a la que el Estado debe tutelar hasta que comprendan el valor de la escolarización y de los cuidados en la salud:

Entrevistador: ¿Cómo ves el tema este de que esté condicionado a que si no vienen a la escuela no lo cobran? ¿Te parece qué está bien?

Entrevistado: Es que sí, es que sí... sí, sí, sí. Es justamente, no sé cómo te podría decir. No tendría que ser así de condicionar a las personas, pero como te decía recién, es un *periodo de transición* todo esto de la Asignación Universal, *ojalá lleguemos a un día en que cada ciudadano, cada papá, cada familia sepa que la educación es fundamental. Qué sepa que sus hijos teniendo sus controles médicos van a tener una mejor calidad de vida, ojalá que lleguemos a tener ese proyecto de vida cada familia. Hasta que lo logremos como país, me parece que sí, bueno, este tema de la presión entre comillas, de firmarla te garantiza que el alumno está incluido en el sistema educativo.* (Preceptora Carmen. Escuela Media-Pública)

3.8 Perfiles de agentes-tomas de posición

Finalmente tras analizar las apropiaciones prácticas y simbólicas de la condicionalidad educativa de la AUH por los agentes escolares, es posible identificar tres perfiles de agentes en función de su toma de posición sobre la AUH, sus destinatarios y las dinámicas flexibles de la escuela. Esto es indicativo de una diversidad dentro del

campo escolar de la que es preciso dar cuenta a fin de no simplificar la comprensión que tienen los agentes sobre lo que implica una política como la AUH y la inclusión de sus destinatarios en la escuela.

Al respecto puede hipotetizarse que las percepciones mayormente críticas se manifiestan en los agentes que más inmersos están en la función pedagógica, a los cuales las trayectorias inestables de sus alumnos les dificultan lograr los resultados que se proponen. En estos agentes se manifiesta un marcado habitus de clase media desde el cual las expectativas en relación a los comportamientos, habilidades y logros que esperan de los NNA choca fuertemente con los habitus de éstos. A partir de ello reprueban y desprestigian sus prácticas, desvinculándolas de sus condiciones sociales y económicas de sociabilización. A su vez, las expectativas sobre sus alumnos hacen referencia a las propias trayectorias de formación profesional y de acceso al trabajo formal.

Otro tipo de posicionamiento se manifiesta en los agentes escolares que están más alejados de la función pedagógica. Sus apreciaciones se estructuran inversamente: las condiciones de existencia de los alumnos y sus familias se tematizan como las causas de las dificultades de los NNA por sostener la escolarización. Aquí su apreciación difiere de los agentes pedagógicos, sin aludir a sus propias trayectorias, empatizan con estos sectores y se auto-imponen la misión de tutelarlos –también desde una visión de clase media manifestada en otro sentido que la anterior- basados en un principio de “justicia social”, con el fin de que mejoren sus oportunidades y logren procesos de escolarización exitosos.

Así, un primer perfil identificado es el de los agentes “**promotores**”. Éstos tienen una percepción positiva sobre las familias destinatarias de la AUH, resaltan que se esfuerzan para que sus hijos logren escolarizarse. Vinculan de manera directa las imposibilidades que tienen para acompañar la trayectoria educativa de los NNA con las características de los trabajos a los que acceden –su demanda horaria, la baja remuneración, la inestabilidad-, y a su vez el hecho de que no hayan completado su propia escolarización es comprendido como un impedimento para aportar tanto a los procesos pedagógicos, como al cumplimiento de pautas de escolarización (como acatamiento de horarios y formalidades requeridas por la institución). Estas apreciaciones generan una fuerte empatía con las problemáticas familiares y las dificultades de los estudiantes para lograr mantener una asistencia regular y un buen desempeño. A su vez, reconocen cómo válidos los motivos de inasistencia justificados por los jóvenes, tanto por la necesidad de tener que trabajar, como por tener que hacerse cargo de las tareas domésticas de cuidado

de hermanos menores o miembros de la familia enfermos, dada la dinámica organizacional que implica que sus padres se desempeñen en la economía informal, y a su vez tengan escasos recursos para hacer frente de otra manera a las tareas de cuidado. En el caso de la primaria también son contempladas las justificaciones de inasistencia por motivos de inaccesibilidad a la escuela por condiciones climáticas que ponen en juego la salud de los niños. Entienden estas condiciones como limitantes para que los NNA logren una asistencia sostenida. Así, si bien identifican desmotivación por aprender en parte de los NNA, ésta es explicada desde su contexto-socioeconómico de socialización.

Estos agentes manifiestan un compromiso moral con estas familias. Afirman que la escuela debe comprometerse con las situaciones de pobreza para ayudar a cambiar tales condiciones. Predomina una visión de tutela vinculada a una misión de la educación y los agentes educativos: “salvar”, “contener” y “acompañar trayectorias”, con el fin de que tanto niños como jóvenes puedan continuar incluidos en la escuela. En el caso de la primaria el objetivo principal que manifiestan es lograr que los niños asistan con mayor regularidad. En la secundaria manifiestan como mayor preocupación que los jóvenes no abandonen. En este sentido promueven estrategias de flexibilización para que los NNA continúen escolarizados. Mediante un variado repertorio de prácticas buscan contemplar las situaciones sociales mencionadas (ya que las comprenden como impedimentos legítimos), lo cual incluye que el resto de los agentes escolares se involucren en este cometido. En este punto estos agentes manifiestan que se enfrentan con la “actitud de los docentes”, los cuales no acompañarían en la función de seguimiento y acompañamiento de los alumnos.

En línea con tales apreciaciones, entienden que la AUH brinda recursos que colaboran en la mejora de las condiciones de vida de las familias y ayuda a que los NNA tengan mayores posibilidades de escolarización. Están de acuerdo con la política, aunque es preciso recordar que muchas veces no conocen exactamente sus características. A la vez, manifiestan que la misma tiene límites, ya que no alcanza para sacar a las familias de la pobreza. En este sentido, perciben que la AUH “ayuda, pero no “soluciona”.

La mayoría de los agentes promotores son directivos, administrativos, preceptores y coordinadores de curso y psicopedagogos. La mayoría de ellos no tiene una función pedagógica directa, lo cual podría actuar como uno de los principios explicativos sobre su posicionamiento favorable. Por otra parte, que los directivos sean parte de los agentes promotores es comprensible toda vez que ellos marcan la dinámica institucional, toman decisiones e inciden en las prácticas de los demás agentes.

Algunos de estos agentes ponen en tensión la noción de “calidad educativa”, a partir de su interpretación más alejada del “rigorismo” de los docentes. Esto podría explicarse dada su posición, ya que no están al frente de los alumnos y no tienen que lidiar con los efectos de las flexibilizaciones. En este sentido, manifiestan una postura crítica hacia las prácticas de exclusión que no contemplan las condiciones socio-económicas de las familias:

Calidad educativa para nosotros es lograr calidad educativa pero *con el alumno dentro de la escuela*. No encontramos ningún mérito en embanderar calidad educativa con la mitad de la población en edad escolar fuera de las escuelas. Eso lo hace cualquiera. El *desafío* es lograr que esos chicos, que tienen dificultades de aprendizaje, que tiene condiciones de vida que lo hace difícil, pues bien, que logre aprender lo mismo que aprenden los demás, dentro de la escuela. Que es justicia garantizar un piso mínimo de aprendizajes para todos. (Ayudante de Gabinete Adriana, Escuela Media- Privada).

Otro perfil de agentes son los “**sostenedores**”. Los hemos denominado de esta manera, ya que son quienes llevan adelante prácticas acompañamiento y tutela de las trayectorias escolares a fin de que los estudiantes no queden excluidos de la escuela (buscando evitar la repitencia, el abandono, los conflictos con docentes, mediante apoyo pedagógico y seguimiento de problemáticas). Son quienes “sostienen” la inclusión motivada por los agentes promotores. De acuerdo a nuestro trabajo empírico, el repertorio de prácticas de estos agentes incluye funciones administrativas (registro de faltas, llamados a padres, concertación con alumnos y familias para compromisos de asistencia, visitas a hogares, vínculos con instituciones de protección a NNA en caso de detectar problemáticas de salud y/o violencia), así como funciones pedagógicas que se relacionan con el apoyo y seguimiento de los alumnos para las materias. Dentro de este perfil de agentes encontramos a preceptores, tutores y coordinadores de curso y docentes especiales⁹¹. Entre estos agentes se delimita claramente una divisoria, algunos se

⁹¹ Ejemplos prototípicos de estos agentes en la escuela “Media-Privada” son los “tutores” que tienen a su cargo un curso, monitoreando el dictado de las materias más complejas, y luego en horas específicas trabajan en dar “soporte” a las tareas, trabajos y estudio asignados por los docentes para evaluaciones. Otro ejemplo, en la escuela Media-Pública, son los coordinadores de curso que también cumplen esta función de acompañamiento a alumnos con diversas problemáticas, desde su adaptación al inicio de la modalidad de escuela secundaria, hasta la detección de problemáticas con docentes particulares, y la mediación entre las necesidades y demandas de los alumnos y los docentes, la detección de problemáticas familiares, de pares, etc. En las escuelas primarias, estas funciones de registro, contención y acompañamiento se encuentran concentradas directamente en los docentes, habiendo un soporte extra cumplido por maestros comunitarios que realizan visitas domiciliarias en caso de ausentismo prolongado y pueden articular el dictado de contenidos entre los hogares y la escuela, promoviendo el regreso de los niños a la institución.

identifican con el perfil de los promotores, y otros toman distancia y manifiestan cierta resistencia a las flexibilidades que admiten estos agentes.

Esta tipología muestra tensiones entre las percepciones de los jóvenes como “avivados” o bien como “pobres meritorios”. En este sentido, estos agentes coinciden con los promotores en brindar ciertas flexibilidades para lograr la retención del alumnado, pero hacen una distinción entre quiénes merecen tales flexibilidades y quiénes no. Manifiestan un posicionamiento más crítico. Interpretan que hay familias “avivadas” que “obligan” a los hijos a asistir a la escuela por una motivación instrumental: percibir lo que ellos llaman el “subsidio” de la AUH. Esta comprensión presupone, además que los perceptores de la AUH no trabajan. Estas familias no le darían valor a la educación, y la escuela sería un “medio” para llegar al “fin” de cobrar la Asignación, lo cual consideran que debería ser a la inversa. A la par, culpabilizan a este “tipo de familias” por dejar solos a los NNA en sus procesos de escolarización. La explicación se centra en el “desinterés” individual más que por los factores contextuales sociales y económicos. En este punto establecen una marcada distinción con otras familias que sí “comprenden” el valor de la educación y saben administrar la AUH en la consecución de ese fin.

Así, los agentes “sostenedores” demandan un mayor control en función de distinguir los casos que sí merecerían “contemplaciones” y los que se estarían aprovechando de un sistema que les provee dinero sin pedirles nada a cambio. Proponen que el tipo de control a aplicarse debería atender al cumplimiento efectivo de los límites de cantidad de faltas estipuladas, ya que consideran que determinados casos las justificaciones de las inasistencias no son veraces. Estas demandas los equiparan a las percepciones del tercer perfil de agentes delimitado.

El tercer perfil de agentes son los “**resistentes**”. En sus percepciones y apreciaciones se manifiestan valoraciones fuertemente críticas hacia la AUH. Si bien son los agentes que menos contacto tienen con el procedimiento de registro requerido por la política -en la mayoría de los casos no saben quiénes la reciben y quiénes no-, son los más reticentes a su implementación. En su mayoría estos agentes asumen funciones pedagógicas. Desde tal posicionamiento manifiestan tensiones en relación a las prácticas flexibles y contemplativas motivadas por los agentes promotores. Por lo que pudimos registrar en el trabajo de campo, esta diferencia de percepciones entre agentes escolares es fuente de cierto conflicto en la escuela.

Estos agentes entienden que las familias obligan a sus hijos a asistir a la escuela sólo para cobrar la AUH, que no tienen un interés genuino en la educación. La explicación

de tal desinterés se atribuye a características individuales, cuasi-esenciales y no se problematiza en los discursos las condiciones de vida de las familias de los alumnos (situación del mercado laboral, recursos escasos, etc.). A diferencia de los agentes sostenedores no identifican matices entre las familias. A su vez atribuyen a la Asignación y a su mecanismo condicionado un reforzamiento del desinterés por parte de los alumnos en aprender, ya que asistirían obligados y se resistirían a las propuestas pedagógicas. Por este motivo, muchos de los docentes argumentan que la AUH no debería condicionarse a la educación, o bien debería implementarse un sistema de control que registre la regularidad y el desempeño escolar. De lo contrario su labor docente se ve obstaculizada al tener que “lidiar” con estos alumnos poco implicados en el aprendizaje.

Perciben la Asignación como un subsidio que va en detrimento del esfuerzo, de la aspiración a “progresar”, de la pérdida de la cultura del trabajo. Comprenden que el fin último de esta prestación es ganar voluntades políticas por el Estado. Esta visión crítica sobre la AUH, se entrelaza con su valoración de las contemplaciones que otorga la escuela. En este sentido a los jóvenes –por más que asistan obligados- les daría igual esforzarse ya que la escuela es flexible y el Estado les otorga dinero sin pedirles ningún esfuerzo a cambio. Aquí se refuerza a la visión de las familias “aprovechadas” y de los jóvenes “especuladores”.

En este punto los agentes docentes manifiestan una posición paradójica, ya que por un lado son críticos a las prácticas de “flexibilidad” para evitar la exclusión de los NNA, pero por otro lado sienten que tienen que evaluar atendiendo a los lineamientos de inclusión. Desde una posición de “resignación” ante las reglas del juego del campo escolar, se adecúan y generan estrategias de evaluación flexibles:

(...) muchas veces nos vemos obligados a situaciones de evaluación que no sé si son las mejores. Que no son lo que transparenta lo que realmente saben. Hay veces que tenés que evaluar de una manera para que no les vaya mal, cosas que no me parece que detecte lo que aprendió, no aprendió bien el chico. Y si lo hacés de otra forma, fracasan. (Docente Alfonso. Nivel Medio-Pública)

(...) hay mucha flexibilidad en la asistencia. Por ejemplo, no les ponen media falta cuando llegan tarde. Esto tiene que ver con darles facilidades para que pasen de año. A pesar de no estar de acuerdo con esa modalidad, con las facilidades, también les doy trabajos prácticos para que no queden libres” (Docente Norberto. Escuela Media- Privada)

De esta manera, vemos que la lógica flexible de inclusión escolar termina influyendo en los docentes, ya que sus atribuciones en cuanto a la evaluación de los NNA incide directamente en las posibilidades de que éstos no abandonen la escuela, no repitan el curso y logren finalizar sus trayectorias escolares. En síntesis, los agentes promotores delinear estrategias para lograr mayor retención, mejorar el presentismo; los agentes sostenedores llevan a cabo las prácticas de acompañamiento para que los NNA estén en la escuela y los docentes “resisten” a estas estrategias flexibles ya que las sienten como limitantes en su labor. Ante esto manifiestan que también tienen que flexibilizar las maneras de evaluar, ya que de lo contrario la exclusión educativa se incrementaría. Aquí ponen fuertemente en tensión la inclusión con la calidad educativa.

Conclusiones

La tesis se basó principalmente en el abordaje de dos dimensiones que hacen a la implementación de la condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo a nivel local. Por un lado, se reconstruyó el andamiaje institucional que supuso la operatividad de dicho sistema. La tesis mostró el mapa institucional de una política de alcance federal que articula con dependencias provinciales, en este caso con el Ministerio de Educación Provincial. Los hallazgos de campo permitieron de manera diacrónica relevar el proceso de articulación que fue configurando la escasa articulación actual entre estas jurisdicciones. En consecuencia esta tesis aporta a cubrir un área de vacancia en la Provincia de Córdoba al iluminar sobre la forma en que se implementó la AUH y analizar sus consecuencias en dicha jurisdicción.

Desde otro nivel de análisis, complementamos la dimensión institucional con el análisis de las apropiaciones prácticas y simbólicas que se producen en las escuelas para operativizar la condicionalidad educativa. El enfoque sociológico permitió captar la relevancia de los agentes escolares, entendidos como “burócratas de base” que se apropian de manera diversa del registro de la condicionalidad, lo cual termina moldeando los lineamientos de base de la política y a su vez habilita a los receptores a tener una accesibilidad más o menos obstaculizada a la prestación.

De esta manera, creemos que la originalidad de esta tesis reside la conjunción de estos enfoques. Ambos abordajes se complementan, ya que analizar sólo el nivel de las prácticas dejaría fuera el telón de fondo del entramado institucional que influye en la manera en que la política se operacionaliza. De igual manera, analizar sólo su dimensión institucional pierde el final de la cadena operativa, el papel preponderante que tienen los “burócratas de base” en lo que atañe al “encuentro” con los destinatarios.

El análisis de los principios de acceso a la AUH apuntó a mostrar que esta política avanza en el reconocimiento de la protección de los trabajadores informales, trabajadoras de casas particulares y los sectores desocupados. El subsistema no contributivo de la Asignación, se “instala” dentro del sistema de Asignaciones Familiares de los trabajadores formales, que fueron desde mediados del siglo pasado parte constitutiva de la Seguridad Social. Como se analizó la ubicación institucional de la AUH en la ANSES y la posibilidad de acceso continuo –sin límites temporales, ni cupos- a todas las personas que cumplan con los requisitos para percibir la Asignación, se manifiestan como avances

en relación a los típicos planes de transferencias condicionadas de ingreso previos destinados hacia sectores pobres y/o vulnerables. Ahora bien, el mecanismo condicionado a controles de educación y salud de los NNA marca una diferencia sustantiva entre el sistema de Asignaciones Familiares destinado a las familias de los trabajadores formales y la AUH en relación a los requisitos para mantener la prestación de manera estable. En este sentido, la tesis en su doble faceta de análisis institucional y sociológico aportó a visibilizar que la articulación de las sub-esferas institucionales implicadas en la operatoria de la condicionalidad, y las apropiaciones prácticas y simbólicas de las “burocracias de base” moldean los alcances y el sentido que asume el sistema condicionado en la práctica.

La amplia literatura revisada sobre las Asignaciones Familiares manifiesta el carácter fragmentado del sistema. Este punto es central para esta tesis porque justamente aborda las condicionalidades de la AUH, desde el plano de los “requisitos diferenciados” para mantener la prestación que no están presentes en las asignaciones de los trabajadores formales. Los receptores de las Asignaciones Familiares mantienen la continuidad de su prestación independientemente de las prácticas en relación al cuidado de sus hijos (asistencia educativa y sanitaria). En cambio la AUH, a pesar de estar inserta en el sistema de Seguridad Social (componente no contributivo), mediante su sistema condicionado a controles de salud y educación de los NNA hace que las condiciones de permanencia estén fuertemente vinculadas al comportamiento de las familias. Este hecho muestra que si bien la política reconoce al trabajador informal y a las condiciones inestables del mercado de trabajo (a partir de la extensión de la prestación monetaria), la noción de que los sectores pobres no cumplen satisfactoriamente con el cuidado (en salud y educación) de sus hijos sigue atravesando el diseño de la política social. Así, el acceso a la prestación está ligado directamente a la condición laboral de los adultos a cargo, al cumplimiento de las condicionalidades y no a un principio de protección ciudadano dirigido a los NNA.

Desde el diseño de la AUH la condicionalidad es presentada como un medio para *fomentar el “capital humano”* de los NNA y *romper el círculo intergeneracional de la pobreza*. En este punto es posible plantear si el condicionamiento es suficiente para lograr mejores condiciones de escolarización, o bien se desarrolla como un requisito que asegura cierta presencia de los NNA en la escuela. Los resultados de la tesis sugieren que la condicionalidad se dirige más a la segunda opción. La escasa articulación institucional entre ANSES y el área de educación permite aseverar que para lograr que los NNA que

recibe AUH asistan con mayor regularidad y logren mejores condiciones de escolaridad, sería necesario lograr una mayor articulación y líneas de acción conjuntas.

La tesis identificó diferentes “momentos” de articulación institucional en la implementación del mecanismo condicionado. Su reglamentación inicial da indicios que la medida se tomó sin una planificación previa con las áreas involucradas en la gestión de la condicionalidad. Como se observó el área de Educación a nivel nacional comenzó a tener presencia en la normativa al inicio del ciclo lectivo posterior a la implementación de la AUH. Luego, se desarrollaron acciones intersectoriales que involucraron a los Ministerios Nacionales vinculados a la condicionalidad. Estos primeros esfuerzos de acción conjunta se materializaron en lo que fue denominado “Mesa Intersectorial” para trabajar de forma articulada los objetivos de la política. Tal espacio institucional dio inicio a las comunicaciones con las jurisdicciones provinciales en lo atinente a la condicionalidad educativa. Como se analizó, el objetivo en este primer momento estuvo dirigido a la difusión en los niveles locales de los procedimientos de registro, principalmente para lograr que las instituciones educativas otorguen la “primer” certificación de escolaridad a los destinatarios de la AUH, y dieran impulso a la implementación del control de condicionalidades. Así, las comunicaciones interjurisdiccionales desde el nivel nacional al provincial se centraban en la necesidad de difusión de los procedimientos, pero no plantearon mecanismos de monitoreo de la aplicación de los mismos, ni líneas políticas de acción conjunta.

A nivel intrajurisdiccional el Ministerio de Educación Provincial desarrolló acciones de colaboración para la implementación del mecanismo condicionado, vinculadas principalmente a las demandas particulares planteadas por escuelas, que a su vez canalizaban las consultas de las familias. A partir de una red informal de interconsultas entre escuelas, agentes del Ministerio Provincial, ONG’s y referentes políticos con presencia territorial, fueron haciendo frente a las problemáticas puntuales que surgían en el registro de escolaridad de los receptores de la AUH. Determinados agentes ministeriales actuaban como nexo con las unidades de la ANSES para sortear las dificultades de la implementación (directivos que se resistían a firmar, consultas sobre plazos para llenar las libretas, dudas sobre el nivel de ausentismo permitido). Cabe resaltar que el Ministerio de Educación Provincial al tener contacto directo con las escuelas, tuvo mayor presencia territorial que ANSES y mayores posibilidades de tener un conocimiento de las problemáticas cotidianas de los destinatarios de la AUH, lo cual más allá de los

mayores o menores grados de informalidad de sus estructuras de coordinación de acción, es un recurso de muchísima potencialidad para pensar en futuras articulaciones.

Por otra parte, según lo registrado, la demanda proveniente del nivel nacional hacia el Ministerio de Educación Provincial para que difundiera los instructivos de implementación de la condicionalidad hacia las escuelas, quedó disipada entre la distribución informal de tareas a nivel provincial. Desde el Ministerio Nacional no se brindaron precisiones sobre la manera que debía realizarse la difusión y desde el Ministerio Provincial no se previeron acciones de coordinación para lograr una difusión informativa que cubriera a todos los establecimientos educativos de la Provincia⁹².

La problemática de las suspensiones a perceptores de la AUH que asistían a escuelas de gestión privada también mostró desarticulación por parte de ANSES en la manera de canalizar las respuestas institucionales. ANSES y el Ministerio de Educación Nacional difundieron información de escasa formalidad, prorrogando -según declaraciones mediáticas- el estado de “admisión” de los casos hasta tanto se produjera un diagnóstico exhaustivo para delimitar los criterios de inclusión/exclusión. Actualmente los funcionarios del Ministerio Provincial estiman que se contemplaron los alumnos que asisten a estos establecimientos, pero no se remitió al Ministerio una definición clara de los procedimientos a seguir en estos casos, ni la modificación de la reglamentación.

Así, esta problemática demostró como ciertas condiciones “dentro” del sistema condicionado pueden profundizar las inequidades entre el sistema de las Asignaciones Familiares y la AUH en cuanto al acceso efectivo y sostenido a las prestaciones. La prescripción normativa sobre la asistencia a escuelas de gestión pública, es una de las instancias en la que se manifestó tal inequidad. En primer lugar, al dictaminar a qué tipo de escuela deben asistir los destinatarios de la AUH, desconoce las realidades complejas de la oferta escolar y limita la posibilidad de las familias de optar por el tipo de escolarización que quieran brindarles a sus hijos (lo cual no sucede con las AAFF). Por otra parte, a nivel burocrático implica que las familias en cuestión deban realizar un “doble *test* de medios”: en un principio al tener que acreditar año a año su situación laboral precaria y de ingresos bajos. Posteriormente, a partir de la suspensión de la prestación –

⁹² En los establecimientos educativos con los que se trabajó no tienen conocimiento del instructivo de difusión proveniente del Ministerio de Educación Nacional. Esto no implica necesariamente que no haya llegado a otras escuelas, pero da cuenta de que no se desarrolló un plan de difusión exhaustivo, que previera la llegada a todos los establecimientos educativos de la Provincia.

debido a que el NNA asiste a escuela de gestión privada-, el sistema da por sentado que los titulares acudirán a la ANSES a reclamar y allí deben volver a realizar otra declaración bajo juramento de que continúan en las mismas condiciones de precariedad (laboral y de ingresos), y a su vez justificar cómo costean la escuela de gestión privada a la que acuden sus hijos y por qué motivos lo hacen. Recién en esta instancia se reactiva la prestación (acreditando retroactivamente el período suspendido).

Como surge de los hallazgos del trabajo de campo, ni las escuelas en cuestión ni las familias tienen un conocimiento acabado del sistema para regularizar la prestación. Según los registros de los agentes escolares muchas familias con hijos que asisten a escuelas de gestión pública y privada, desisten de certificar la asistencia del hijo que asiste a escuela de gestión privada por temor a que les suspendan la prestación por la totalidad de los hijos. Otras familias, con hijos que asisten a escuelas de gestión privada y fueron suspendidos, al no conocer el mecanismo de reclamo para volver a percibir la transferencia y estar impedidos por el tiempo y los recursos necesarios para movilizarse –principalmente en los casos de mayor distancia geográfica con las unidades de atención de ANSES- terminan por no realizar el trámite.

Así, las habilitaciones que implica la AUH para los sectores desocupados o trabajadores informales, debe comprenderse no sólo por el ingreso monetario que otorga, sino también por lo que se les “pide a cambio” desde su sistema condicionado. Y esta demanda se enmarca en la complejidad que implican las posibilidades concretas de escolarización de los NNA y las dinámicas propias del sistema escolar.

Así, dadas las características que asumió la estructura de coordinación interjurisdiccional entre el Ministerio Nacional y el Provincial, y luego las acciones intrajurisdiccionales del Ministerio de Educación Provincial es posible hipotetizar que en las diversas jurisdicciones provinciales se produjeron y producen diversos procesos organizacionales sobre la implementación de la condicionalidad, de acuerdo a las demandas y problemáticas locales y al capital de acción interorganizacional con que cuenta cada dependencia.

Con posterioridad a la fase de implementación de la condicionalidad educativa que implicó articulaciones inter e intrajurisdiccionales -con diversos márgenes de formalidad- comenzó un proceso en el que mermaron las iniciativas de articulación. Las comunicaciones desde el Ministerio de Educación Nacional cesaron y los agentes del

Ministerio de Educación Provincial manifiestan que no registraron mayores problemáticas provenientes desde las escuelas. Posteriormente otras modificaciones normativas y procedimentales tampoco fueron notificadas al Ministerio local (como la extensión de la Ayuda Escolar Anual hacia los destinatarios de AUH y el aplicativo on-line para la certificación de escolaridad), lo cual reafirma que la comunicación entre estos organismos disminuyó, contrastando con los esfuerzos de articulación de la etapa de lanzamiento de la AUH.

Así, partir de los datos registrados sobre los diferentes momentos de articulación institucional para operacionalizar el mecanismo condicionado a nivel Provincial, es posible formular ciertas preguntas que se abren a siete años de la implementación de la política. Como vimos, la articulación entre los Ministerios de Educación Nacional y Provincial se centró principalmente en lograr cierta estructura de coordinación que apuntó casi exclusivamente a la difusión del mecanismo procedimental para la registración de la escolaridad. Ahora bien, ¿Qué sucedió una vez que la condicionalidad educativa “comenzó a funcionar”? A la par de registrarse que el flujo de información desde el Ministerio de Educación Nacional a la jurisdicción provincial se debilitó, los resultados del trabajo de campo muestran que se sigue habiendo problemáticas, imprecisiones de registro, mecanismos informales de resolución de casos poco claros, situaciones de suspensiones de la prestación que se vinculan con el tipo de gestión de la escuela a la que acuden los NNA. La resolución o irresolución de estos casos queda en manos de la capacidad de gestión-reclamo por parte de las familias, y en los mayores o menores márgenes de acompañamiento que asuman los agentes escolares en estas gestiones.

Por otra parte, a nivel agregado se registra que las suspensiones por no acreditar condicionalidades ascendió año a año, para llegar a 2014 a un porcentaje cercano al 20% que equivale a cerca de 700.000 NNA en todo el país (ANSES, 2015). Estos datos demuestran que lejos de no plantearse problemáticas en relación a las condicionalidades, la no articulación con los organismos de acreditación, la desinformación y la diversidad de criterios que manejan los agentes escolares pueden estar operando como uno de los factores que influyen en las suspensiones. Así, en base a la experiencia acumulada de gestión, cabe preguntarse, ¿qué tipo de articulación institucional podría tener lugar ante estos datos? De acuerdo a la bibliografía sobre capacidades estatales que fue revisada en esta tesis, se entiende que una articulación más acabada implicaría trascender los fines de “difusión informativa” exclusivamente, aunque como indica el análisis cualitativo

realizado en las escuelas, también habría que atender a mejorar la calidad de los sistemas de información procedimental y de gestión. Podría apuntarse a lograr una articulación de datos que registre las áreas de mayor deserción escolar, que monitoree las trayectorias escolares de los receptores de AUH con el fin de lograr un diagnóstico actual sobre el impacto del sostenimiento en de la escolarización. Teniendo en cuenta que los agentes escolares no perciben como una “sobrecarga” administrativa el trámite que implica el registro, ellos mismos postulan que podría simplificarse el proceso de tramitación. Plantean que ANSES podría articular directamente con las escuelas mediante un sistema informático de empadronamiento de perceptores, desde el cual se pudieran registrar los alumnos regulares periódicamente. Este procedimiento evitaría errores de carga y los múltiples traslados de las familias que esto implica.

En apretada síntesis, si la condicionalidad educativa de la AUH continúa planteándose como un mecanismo para estimular la demanda de escolarización y aportar a fomentar el “capital humano” de sus destinatarios, sería necesario mejorar las condiciones de la operacionalización en función de las problemáticas registradas hasta el momento, en base al registro de información acumulada en las diversas jurisdicciones. En este sentido, esta tesis deja abiertos ciertos interrogantes sobre posibles líneas de acción para el mejoramiento de la operatoria de la condicionalidad educativa. Asumiendo que el mero procedimiento de firmas de libretas no implica articular políticas, el re-establecimiento formal de una estructura de coordinación nacional entre el Ministerio de Educación Nacional y ANSES, que interactúe con las jurisdicciones provinciales atendiendo a las problemáticas locales podría aportar a aunar esfuerzos, plantear objetivos conjuntos y repensar estrategias políticas para apuntalar el funcionamiento de la AUH en lo atinente al logro de una escolarización sostenida de sus receptores. A su vez, otra línea de acción podría comprender la convocatoria jurisdiccional-intersectorial (ANSES local, Ministerio de Educación Provincial, Direcciones de Nivel, con mecanismos de consulta a escuelas) que realice un diagnóstico local de las problemáticas de registro a fin de unificar criterios, poner en común las problemáticas que se manifiestan en las instituciones educativas.

Como se observa, la trama institucional descripta y analizada sobre la implementación de la condicionalidad educativa a nivel provincial sin dudas ha influenciado –por acción u omisión- en las apropiaciones del mecanismo condicionado de los agentes escolares involucrados en el registro de la escolaridad. Así, los aportes de

la tesis en su faz sociológica muestra el significado que asume la condicionalidad de la AUH en el marco del campo escolar.

Mientras diversos trabajos relevados darían por sentado que los agentes operacionalizadores se manejan con información certera sobre la AUH, uno de los hallazgos de la tesis muestra que en las escuelas predomina la desinformación. No se conocen con exactitud los requisitos ni fundamentos de acceso a la AUH, las condiciones con las que tienen que cumplir las familias, el sistema de plazos de presentación ante la ANSES, entre otros puntos. De esta manera, la apropiación del mecanismo condicionado a nivel escolar se desarrolla *ad-hoc* a partir de las demandas particulares de las familias o estudiantes, las interpretaciones que hagan los agentes involucrados sobre cuál es su rol en el proceso de registración, y las percepciones y apreciaciones que tengan sobre las familias y la AUH.

Así, uno de los tipos de apropiaciones por los agentes escolares del mecanismo condicionado que surge del trabajo de campo, es la que se denominó en esta tesis como “tutelar-colaborativa”. A partir de este tipo de apropiación los agentes asumen un rol activo en el acompañamiento a las familias. No sólo llevan a cabo prácticas de ayuda en la gestión de los trámites necesarios para registrar la escolaridad, sino que también fomentan a las familias que no perciben AUH –y estarían en condiciones de hacerlo- a que se registren a fin de poder percibir la Asignación. Este tipo de apropiación se registró en los agentes de una de las instituciones de gestión privada. Ante la problemática de las suspensiones se presentaron personalmente en la ANSES, para argumentar que la escuela recibe a un alumnado pobre, que no cobra cuota, y dejaron sentado su posicionamiento institucional sobre la necesidad de que sus alumnos continúen cobrando la AUH. Posteriormente, registraron casos de familias a quienes no se les abonaba el 20% retenido anualmente, presumiblemente por la asistencia de sus hijos a escuelas de gestión privada, ante lo cual volvieron a reclamar ante la ANSES para solicitar que se regularicen de los pagos. Así, es posible hipotetizar que este tipo de intervenciones han influido en la accesibilidad y en la normalización del cobro de la AUH para estos sectores. Recordemos que los agentes de la otra institución de gestión privada, se limitaron a elaborar cartas para que las familias presenten en el momento de las suspensiones. Actualmente, en esta institución se registran casos de alumnos a los que desde ANSES les niegan la prestación, aduciendo que el motivo es la asistencia a un establecimiento de gestión privada, y por otra parte casos de alumnos que cobran con normalidad. A pesar de esta situación poco

clara los agentes escolares no volvieron a intervenir de otra manera para consultar y/o reclamar por esta situación.

Otra de las prácticas identificadas fue la que dimos en llamar “apropiaciones de negociación”. Este uso de la condicionalidad intentó dirigirse a lograr una mayor regularidad en la asistencia a clases (principalmente a nivel primario). En un primer momento fue percibido como un instrumento para generar mayor control y disminuir el ausentismo, a partir de la demora en el otorgamiento de la acreditación de la regularidad escolar hasta tanto no mejorara el nivel de asistencia. Esta intención se vio limitada por lineamientos institucionales externos (tanto de ANSES como del Ministerio de Educación Provincial). Tal situación generó que actualmente el otorgamiento de la acreditación sea independiente de los niveles de inasistencia, como se pretendía en un primer momento.

Ahora bien, uno de los principales hallazgos de la tesis es que el sistema condicionado de la AUH en el campo escolar se enmarca dentro de las lógicas de flexibilidad y contemplación orientadas a la retención escolar. Lejos del supuesto inicial de que la condicionalidad podría ser utilizada como estrategia coercitiva-punitiva tendiente a la exclusión de los NNA que no cumplieran con los requerimientos escolares, nos encontramos con que la mayoría de los agentes escolares implicados en la certificación perciben a la condicionalidad como una práctica administrativa más que un instrumento que pueda influenciar en el sostenimiento de la matrícula y/o la mejora en la regularidad de la asistencia.

Así, la retención escolar se manifiesta como el principal objetivo a lograr por las escuelas. En el caso de la primaria los agentes manifiestan como problemática central la cantidad de inasistencias de sus alumnos, ante lo cual no cuentan con mecanismos de regulación. En el caso de la escuela secundaria, el objetivo primordial es lograr la continuidad de la escolarización de los jóvenes y que éstos no abandonen. Ante estas problemáticas, los agentes escolares de los dos niveles desarrollan estrategias de acompañamiento a los alumnos, seguimiento a las familias y flexibilización de los requisitos de asistencia. En esta dinámica, la condicionalidad de la AUH no se plantea como parte de los repertorios de prácticas para mejorar la escolarización.

De esta manera, el hecho de que la escuela contemple trayectorias intermitentes no genera incompatibilidad para otorgar la acreditación de escolarización requerida por la ANSES. En este punto, la dinámica descrita hace repensar el fundamento del sistema

condicionado. Éste presupone que si el alumno no asiste a la escuela, supera una cantidad de faltas, queda en condición de libre⁹³, se generaría la suspensión de la transferencia monetaria y la pérdida del 20% retenido anualmente. Tal mecanismo está diseñado como sistema de estímulo y control para lograr y mantener la escolarización. Sin embargo, la lógica de flexibilización escolar y las contemplaciones de las inasistencias, dirigen sus esfuerzos hacia que los NNA no queden en situación de “libres”. En este sentido: si el alumno ingresa a la escuela y mantiene cierto contacto -independientemente de la frecuencia de asistencia, o si supera el límite de inasistencias- no se darían mayores conflictos o trabas para el registro requerido por la AUH, dada las prácticas inclusivas y flexibles en las instituciones educativas. Por este motivo es que conjeturamos que la condicionalidad educativa incide más en la matriculación de los NNA, que en una mejora en la regularidad de la escolarización.

En apretada síntesis, podemos afirmar que las apropiaciones del mecanismo condicionado a nivel escolar depende en gran medida de las posturas de los agentes escolares, que como burócratas de base son quienes manejan los márgenes de discrecionalidad-flexibilidad para otorgar el registro de alumno “regular” que requiere la AUH.

Otro de los hallazgos significativos en el campo escolar es que más allá de las apropiaciones prácticas en relación a la certificación, los diversos agentes escolares toman posicionamientos diferenciales sobre el significado de la AUH. Tales tomas de posición entrelazan las percepciones y apreciaciones que tienen los agentes escolares sobre las características de los NNA y sus familias y las dinámicas flexibles de la escuela. En esta línea se construyeron “perfiles” de agentes que muestran tensiones dentro del campo escolar: “promotores”, “sostenedores” y “resistentes”. Los agentes “resistentes”, principalmente identificados entre el sector docente, son quiénes esgrimen las posturas más críticas. Éstos atribuyen al sistema condicionado de la AUH la desmotivación que perciben de sus alumnos, ya que generaría que las familias “obliguen” a sus hijos a asistir para poder cobrar la prestación monetaria. Según su percepción, este hecho sumado a las contemplaciones y flexibilidades que la escuela otorga a los alumnos, dificulta la labor pedagógica. En este sentido, manifiestan una visión crítica tanto hacia el Estado que

⁹³ A diferencia de otras políticas de transferencia de ingreso condicionadas de América Latina que establecen un porcentaje de asistencia a cumplir para recibir la prestación, la AUH plantea como requisito que el alumno sea “regular”, sin especificar la cantidad de faltas permitidas.

implementa una política que iría en detrimento de una escolarización de calidad, como hacia la escuela que otorga flexibilidades que profundizarían el deterioro educativo.

Por otra parte los agentes “promotores” son quienes motivan prácticas contemplativas hacia las inasistencias o hacia la falta de rendimiento de los alumnos. A diferencia de los agentes “resistentes”, éstos identifican las causas de las dificultades de la escolarización de los NNA como causas sociales, económicas y culturales. Ante este contexto argumentan que la escuela debe asumir una misión reparadora que aporte a mejorar condiciones, a partir de mecanismos que eviten la exclusión de los NNA del sistema educativo. Dentro de este esquema, la AUH es apreciada como un aporte estatal legítimo, ya que brinda recursos económicos que las familias destinarían a gastos ligados a la asistencia escolar (zapatillas, material, ropa, etc.).

Entre estos perfiles se sitúan los agentes “sostenedores” quienes perciben y distinguen a “dos tipos” de familias: los “avivados” quienes sólo enviarían a sus hijos a la escuela para cobrar la Asignación y las familias que “realmente se esfuerzan” y son conscientes del valor de la educación para el futuro de sus hijos. Desde tal esquema de apreciación, consideran que tanto el sistema condicionado de la AUH y las contemplaciones que brinda la escuela deberían atender a un sistema de “recompensas selectivas”, con el fin de que los “beneficios” se otorguen a quienes realmente lo merecen.

Otro dato relevante que emerge de estos posicionamientos diferenciales, es que más allá de las diversas percepciones (positivas o negativas) sobre la política –como una plan asistencial-clientelar, un derecho de los niños, una ayuda hacia la pobreza, una beca de estímulo a la escolarización- en ninguno de los argumentos de los agentes escolares se relaciona a la AUH con la extensión de las Asignaciones Familiares de los trabajadores formales hacia los trabajadores informales. La mayoría de las percepciones sobre los destinatarios se centran en su “pobreza”, dejando en otro plano la consideración del mercado informal de trabajo y sus respectivas desprotecciones.

Finalmente, los dos abordajes que confluyen en esta tesis contribuyen al análisis de las políticas públicas, especialmente la política social. En una dimensión, comprender una política estatal, en este caso la implementación de la condicionalidad educativa, implica desentrañar las relaciones inter-institucionales de las esferas implicadas en su provisión. Este enfoque aporta al análisis del “diseño extendido” en el tiempo, no como etapas separadas, ni compartimentos estancos, permitiendo ver la redefinición de los esquemas de origen. Por otra parte, analizar uno de los campos dónde la política se termina haciendo efectiva –la escuela en este caso-, permitió enlazar el análisis con otro campo sectorial de

la política pública. Tal campo implica tensiones y complejidades internas. En este sentido no es posible pensar que el mecanismo condicionado se implementa de manera homogénea (entre diversas instituciones o aún dentro de una misma institución). Los diversos agentes implicados, a partir de sus posiciones y tomas de posición se apropian de manera diferencial de la condicionalidad lo cual en determinados casos puede ser habilitante o limitante para la accesibilidad de sus destinatarios, moldeando en definitiva la política social en cuestión.

Bibliografía

Adelantado, J.; Noguera, J.; Rambla, X., y Sáez, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 60, N° 3, pp. 123-156.

Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSES- (2012). "La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos." Recuperado en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/OBS-000255%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf> [Fecha de consulta: marzo de 2015].

Alonso M. L. y Santiago, G. (2014). "Reflexiones sobre la asignación universal por hijo desde la escuela. Entrevistas a madres de alumnos de nivel secundario". *Enfoques*. Vol. 26, N°. 1, pp. 111-128. Recuperado en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-27212014000100006&lng=es&nrm=iso. [Fecha de consulta julio 2016]

Alonso, G. y Di Costa, V. (2013). "Más allá de principio contributivo: Cambios y continuidades en la política social Argentina, 2003-2010". Documentos de Trabajo EPyG/UNSAM, Nueva Serie, 2, UNSAM Edita, marzo 2013.

Alonso, G. V. (2007). "Elementos para el análisis de capacidades estatales". En Alonso G. V. (ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.

Alonso, L. E. (1998). "Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa". Alonso, L. E. *La mirada cualitativa en Sociología*. España: Fundamentos.

Álvarez, M. (2013). *Educación en cifras. Nivel inicial y primario en Córdoba: 2002-2010*. Córdoba: CEPYD.

Ambort, M. (2016). "Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social- (2009- 2015). Accesibilidad y garantía de derechos". En Ruiz del Ferrier C. y Tirenni J. (Comp.) *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, Área Estado y Políticas Públicas.

---- (2014). "Asignación Universal por Hijo para la Protección social- Alcances y limitaciones en la garantía de derechos sociales". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. Vol. 25, N° 2, pp. 169-191.

---- (2014b). "Asignación universal por hijo. ¿Promoción de derechos? O ¿derechos condicionados?". En Delannoy, S. M.; Mack, A.; Franicevich, E. L. (comp.). *XV congreso Nacional y V Latinoamericano de Sociología Jurídica Conflictividad en Latinoamérica; Nuevos desafíos jurídicos y sociales para la región*. Rosario: Facultad de Derecho, UNR. Sociedad Argentina de Sociología Jurídica.

---- (2011). "Fundamentos discursivos del Programa 'Familias por la Inclusión Social'. Hegemonía discursiva neoliberal: ¿Continuidades o Rupturas?". En Martínez F. (Comp.) *Lecturas del Presente. Discurso, política y sociedad*. Villa María: Eduvim.

Aquín, N. (2014). *Asignación Universal por Hijo. ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires: Espacio Editorial.

---- (2015). (Dir.) *AUH, escuelas y centros de salud: posibilidades y límites de la ampliación de derechos*. Informe Final de Investigación. Córdoba: Mimeo.

Arcidiácono P. (2012). *La Política del "Mientras Tanto". Programas sociales después de la crisis 2001- 2002*. Buenos Aires: Biblos.

Arcidiácono P.; Carmona Barrenechea V.; Paura V., y Straschnoy M. (2012). "La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿Una vía de transformación en la política social argentina?". En Gamallo, G. y Pautassi, L. (comp.) *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

Arcidiácono, P., Pautassi, L., y Zibecchi, C. (2010). "La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas". *Trabajo y Sociedad*. Vol. XIII, Nº 14.

Arcidiácono, P; Fairstein, C. Kletzel, G. (2009). "La judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda?" En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos en Argentina*. Buenos Aires: Del Puerto.

Assusa, G. (2016). "Políticas de empleo para jóvenes. Un enfoque de la desigualdad multidimensional". Programa de Estudios sobre la Pobreza y las Desigualdades. En Políticas y líneas de acción. CLACSO.

Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

Beck, U. (2000). *The Brave New World of Work*. Londres: Polity Press.

Bertranou, F. (coord.). (2010). "Aportes para la construcción de un piso de protección social en la Argentina: el caso de las asignaciones familiares, oficina de la OIT en Argentina." Proyecto ARG/06/M01/FRA. *Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización*. Buenos Aires: Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa.

Bertranou, J. (2014) "Capacidad estatal y judicialización de derechos sociales. Teoría y estrategia metodológica para su investigación". En Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.

Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.

Bourdieu, P. (2013a). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bourdieu, P. (2013b). *La Miseria del Mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2008). "El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales". Buenos Aires. Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano.

Castel, R. (2013). "Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad", en Castel, R. et al, *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

---- (2009). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

---- (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

Cecchini, S. (2014). "Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe". En Feijjón, M. y Poggi, M. (coord.) *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPEE-UNESCO.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). "La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Chile.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2004). *Plan Jefas y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Colección investigación y análisis N°1, Buenos Aires.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Royo, L. (2010). "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política". En *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). Basualdo, E. (coord.). (2010). *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación*. Documento de Trabajo N° 7. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos- CTA.

--- (2012), *El incremento del monto de la Asignación Universal por Hijo y las modificaciones en el régimen de asignaciones familiares*, Informe, Buenos Aires: CIFRA. Recuperado en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/El%20incremento%20del%20monto%20de%20la%20Asignacion%20Universal.pdf>. [Fecha de consulta mayo 2015]

Ceriani, P., Cymant P., y Morales D. (2011). "Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social" Recuperado en:

http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_2/ceriani_cyment_MORALES_mesa_2.pdf. [Fecha de consulta mayo 2015]

Cogliandro, G. (2010). "El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas". Fundación Siena, Apuntes 12.

Combessie, J. C. (2005). *El Método en Sociología*. Córdoba: Ferreyra.

Coria A, y Kravetz S. (2014). "Renovar el debate sobre el sentido de la educación pública. Una aproximación a la relación estatal-privado en el caso de la provincia de Córdoba." *Voces en el Fenix*. Año 5, N° 35, pp. 104-111. Recuperado en: <http://www.vocesenelfenix.com/>. [Fecha de consulta mayo 2016]

Costa, M. I.; Curcio, J., y Grushka C. (2014). "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

Curcio, J. (2011). "Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del 90' y de la primera década del siglo XXI". En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

Curcio, J., y Beccaria A. (2011). "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en Argentina entre 1990 y 2010. En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

Esping-Andersen, G. (2011a). *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.

---- (2011b). *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Barcelona: Ariel.

---- (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

Etchichury, H. (2013). "El banco mundial y las políticas sociales argentinas: la Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de derechos humanos". *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja"*. Año VII, N° 11, pp. 57-74. Recuperado en http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0011A007_0005_investigacion.pdf. ISSN 1851-3069. [Fecha de consulta marzo 2015]

Evans, H., y Harris J. (2004). "Street Level Bureaucracy, Social Work and (Exaggerated) Death of Discretion". *British Journal of Social Work*. Vol 34. pp. 871- 895.

Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Feijóo, M. (2014). "Introducción". En Feijóo, M. y Poggi, M. (coord.) *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO.

Feijóo, M. y Corbetta S. (2013), *La dimensión educativa de la asignación universal por hijo (AUH)*, Buenos Aires: UNIPE.

Fernández, S. (2005). Las políticas urbanas de relocalización de población de Villas Miserias y la segregación urbana residencial. *Administración Pública y Sociedad*. Vol 15. pp. 239- 252.

Filgueira, F. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada" En Roberts. B. (ed.). *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: FLACSO/SSRC.

Filmus, D.; Kaplan, K.; Miranda, A., y Moragues, M. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires: Santillana.

Fleury, S., y Molina C.G. (2003). *Modelos de Protección Social*. Buenos Aires: INDES.

Gamallo, G. (2015). "Aproximación al concepto de brecha de bienestar". En Pautassi L. y Gamallo G. (Dir.) *El Bienestar en Brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Biblos.

Garcés, L. (2015). "La tensión seguridad social- asistencia en la Asignación Universal por Hijo: análisis desde la normativa y desde la mirada de los actores involucrados en su implementación". Ponencia presentada en *XII Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en balance: debates y desafíos regionales*. Universidad Nacional de Cuyo. Sociedad Argentina de Análisis Político. Mendoza, en prensa.

García Borrego, I. (2006). "El método cualitativo aplicado a la investigación medioambiental: grupos de discusión y entrevistas". En Camarero, L. A. (coord.) *Medio ambiente y sociedad: elementos de explicación sociológica*. Madrid: Thomson-Paraninfo.

Gasparini, L., y Cruces, G. (2010). "Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas". *Documento de Trabajo*. N° 102. La Plata Centro de Estudios Distributivos, Laborales y sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.

Giddens, A. (1986). *The Constitution of Society*. Londres: Polity Press.

Glaser, B., y Strauss A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.

Gluz N., y Rodríguez Moyano, I (2013). "Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires". *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 21, N° 21, pp. 2-25.

Gluz, N. (2015). "Jóvenes, Asignación universal por hijo y escuela secundaria: sinergias y desencuentros entre política social y escolar en Argentina". *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*. Año 2. N°2, Dossier Temático, pp. 47-58.

Gluz, N., y Rodríguez Moyano, I. (2012). "Lo que la escuela no mira, la AUH 'non presta'". Ponencia presentada en *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales*. Recuperado en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Gluz.pdf/view?searchterm=Gluz>. [Fecha de consulta enero2016]

Golbet, L. (2006). "Derecho a la inclusión o paz social. El programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina". En Franco y Lanzaro, (coord.). *Política y Políticas Públicas, en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Golbert, L., y Roca, E. (2010). "De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales". *Revista de Trabajo*. Año 6, N° 8, pp. 29-51.

Grassi, E. (2004). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame, Tomo I*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Guber, R. (2005) *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.

Gutiérrez, A. (2004). *Las Prácticas sociales. Una introducción a Pierre Bourdieu*. Madrid: Tierra de Nadie.

Hintze, S. y Costa, M. I. (2014). "Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación". En Danani, C. & Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

---- (2011). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección" En Danani, C. & Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

Isla, A. y Noel, G. (2007). "Escuela, Barrio y Control Social. De la Condena a la Demanda". *Propuesta Educativa* Vol. 11, N° 27, pp. 169- 191.

Isuani, A. (2015). *Capitalismo vs. Democracia: el caso argentino*. Buenos Aires: Eudeba.

---- (2006), "El Estado de Bienestar, un rígido bien durable". Ver en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Isuani_EB_Argentino.pdf [fecha de consulta: junio de 2015].

Jiménez Zunino C., y Giovine, M. (2016). "Transformaciones del mercado escolar en el espacio social de gran córdoba. 2003-2011". En Gutiérrez, A. y Mansilla H. (comp.)

El espacio social de las clases y los instrumentos de reproducción social: Dinámicas del mercado de trabajo, el mercado de las políticas sociales, el mercado escolar y el mercado habitacional. Gran Córdoba. 2003-2011. Documento de Trabajo N° 1- Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Kessler, G., y Merklen, D. (2013), “Una introducción cruzando el Atlántico”. En Castel, R. et al. *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires, Paidós.

Kliksberg, B., y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo.* Buenos Aires: Biblios.

Lamont, M. (2000). *The dignity of working men. Morality and the boundaries of race, class and immigration.* New York: Russel Sage Foundation.

Lamont, M. (2010). “Introduction: The Return of the Moral”. En Hitlin, S., y Vaisey, S. (eds.). *Handbook of the Sociology of Morality.* New York: Springer.

Le Grand, J. (1988). “¿Caballeros, picaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social”. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151 (Oct. - Dec., 1998), pp. 723-741. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

Lenoir, R. (2004). ¿Pierre Bourdieu y el derecho? En Alonso L. E, Martín Criado E. y Moreno Pestaña J. L. (eds.) *Pierre Bourdieu: Las herramientas del sociólogo* (pp. 115- 130). España: Fundamentos.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services.* New York: Russell Sagel Foundation.

Lo Vuolo, R. (2016). El ingreso ciudadano en debate. Repensar el bienestar en el siglo XXI. *Nueva Sociedad*. N° 264, pp. 50-62. Recuperado en <http://nuso.org/articulo/el-ingreso-ciudadano-en-debate/>. [Fecha de consulta, septiembre 2016]

---- (2009). “Asignación por hijo”. *Serie Análisis de coyuntura*. N° 21. Buenos Aires: CIEPP.

---- (1995). “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del Ingreso Ciudadano”. En Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (dir.) *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano.* Buenos Aires: Miño y Dávila- CIEPP.

Lo Vuolo, R., y Barbeito, A. (1998). *La nueva obscuridad de la política social.* Buenos Aires: Miño y Dávila- CIEPP.

Lozano, C.; Raffo, T., y Rameri, A. (2009): “¿Universalización o ampliación de cobertura?” Documento del Instituto de Estudios y Formación, CTA. Recuperado en consulta <http://www.cta.org.ar/base/article14243.html>. [Fecha de consulta, marzo 2015]

Martín Criado, E. (2014). "Mentiras, inconsistencias y ambivalencias. Teoría de la acción y análisis de discurso". *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 72, N^o 1, pp. 115-138. Recuperado en: <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/viewArticle/554>. [Fecha de consulta, marzo, 2015]

Martín Criado, E. (1991). "Del sentido como producción: elementos para un análisis sociológico del discurso". En Latiesa M. (ed.) *El pluralismo metodológico en la investigación social: ensayos típicos*. Granada: Universidad de Granada.

Martín Criado, E. (2004) "De la Reproducción al campo escolar". En Alonso, L. E, Martín Criado, E. y Moreno Pestaña J. L (eds.) *Pierre Bourdieu, las herramientas del sociólogo*. España: Fundamentos.

Martínez Franzoni, J. (2005). "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales." *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*. Vol. 4, N^o 2.

Martínez de Rusconi, M. Y Maffrann, G. (s/d). "Consideraciones de los Barrios Ciudades desde el enfoque urbano-ambiental". Recuperado en <http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2014/10/BARRIOS-CIUDADES-ENFOQUE-URBANO-AMBIENTAL.pdf> [Fecha de consulta, mayo 2015]

Maurizio, R. (2011), "Las transferencias monetarias a los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la asignación Universal por Hijo en Argentina". Informe de consultoría. Buenos Aires: OIT.

Maxwell, J. (1996). "Un modelo para el diseño de investigación cualitativo". En *Qualitative research design. An Interactive Approach*. Sage Publications. [Traducción de María Luisa Graffigna].

Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Mendizábal, N. (2006). "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa". En Vasilachis, I. (coord.) *Estrategias de investigación*. España: Gedisa.

Messina, G. (2015). "La construcción de un régimen laboral híbrido para el trabajo doméstico: el caso argentino desde la perspectiva de cuidados". En Gamallo, G. y Pautassi, L. (comp.) *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2011). Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo. Recuperado en http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=188 [Fecha de consulta: julio de 2014].

Mirza, C. A. (2014) *(Re) construcción de las matrices de bienestar en América Latina: los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

Noel, G. (2014). “Presentación. Las dimensiones morales de la vida colectiva. Exploraciones desde los estudios sociales de las moralidades”. *Papeles de Trabajo*. Vol. 8, N° 3, pp. 14-32.

---- (2014a). “La autoctonía como garantía moral de la política. Retóricas de la legitimidad en una ciudad intermedia de la provincia de Buenos Aires (Argentina)”, *Papeles de Trabajo*, Vol 8, N°13), pp. 54-76.

Noel, G. (2009). *La conflictividad cotidiana en el escenario escolar: una perspectiva etnográfica*. San Martín: UNSAM Edita.

Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. México: Alianza.

Pautassi, L.; Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2014) “Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. N°. 50, pp. 61-75. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. Recuperado en http://www.flacsoandes.edu.ec/iconos/images/pdfs/Iconos50/I50_4Doss_PautassiArcidiaco-Mora.pdf [fecha de consulta: julio 2015]

----(2013). “Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, elaborado en el marco del Proyecto CEPAL UNICEF. *Protección social e infancia en América Latina y El Caribe*. Coordinado por María Nieves Rico, División de Políticas Sociales, CEPAL, N° 184, Santiago de Chile. Recuperado en <http://www.eclac.cl/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/50550/P50550.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xslt> [fecha de consulta marzo 2015]

Perelmiter, L. (2007). “¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social”. *Papeles de trabajo*. Año 1, N° 2, pp. 1-20.

---- (2015). “Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal”, *Papeles de Trabajo*. N° 9, Vol 15, pp. 80-101.

Poggi, M. (2014) “Prólogo”. En Feijjón, M. y Poggi, M. (coord.) *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO.

Polischer, G.; Miguel, L.; Díaz Córdova, D., y Melgarejo, M. (2012), “Estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a la Alimentación y percepción de la misma como Derecho por parte de los actores involucrados”. En Pautassi, L., y Zibecchi, C. (comp.) *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*. Buenos Aires: DSPP (Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, Univ. de Buenos Aires).

Repetto, F. (2007). "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas estatales". En Alonso, G. (ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.

Rodríguez Enríquez, C. (2011). "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?". *Serie Mujer y desarrollo*, N° 109. Santiago de Chile, CEPAL.

Rosanvallon, P. (2011). *La Nueva Cuestión Social, Repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires: Manantial.

Salvia, A.; Musante, B., y Jaramillo Mendoza, A. (2013). *Análisis de impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo*. Buenos Aires: Observatorio de la deuda social argentina. Recuperado en http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/AUH_integrado_03.pdf [Fecha de consulta, junio 2016]

Salvia, A.; Tuñón, I.; y Poy, S. (2015). "Asignación Universal por Hijo para Protección Social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia." *Población y Sociedad*. Vol. 22, N° 2, pp. 101-134. Recuperado en <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/22/P&S-V22-N2-Salvia-Tunon-Poy.pdf> [Fecha de consulta, marzo, 2016]

Salvia, A. (2015). "Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes. De la caída del modelo neoliberal a la falta de horizontes bajo el modelo neodesarrollista." En Gervasoni, C. y Peruzzotti E. (eds.) *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.

Sautu, R. (2009). "La construcción del marco teórico en la investigación cualitativa". En Merlino, Aldo (coord.) *Investigación cualitativa en Ciencias Sociales: Temas, problemas y aplicaciones*. Buenos Aires: Artes Gráficas.

Straschnoy, M. (2015). "Más de una década de condicionalidades en las políticas de transferencia de ingresos a las familias en Argentina. Entre lógicas pragmático-políticas y paternalistas". Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Buenos Aires: Mimeo.

---- (2015a) "¿Para qué y por qué se implementan las condicionalidades en la Política Social Argentina?". *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 5, N° 9, pp.128-140.

Tecco C., y Valdés E. (2006) "Segregación residencial socioeconómica (SRS) e intervenciones para contrarrestar sus efectos negativos: Reflexiones a partir de un estudio en la Ciudad de Córdoba, Argentina". *Cuadernos de Geografía*. N° 15, pp. 53-66.

Tedesco, J. C., y López, N. (2002). "Desafíos a la educación secundaria en América Latina". *Revista de la CEPAL*. N° 76, pp. 55-69

Tenti Fanfani, E. (2015). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tiramonti, G. (dir.) (2012). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Buenos Aires: Homo Sapiens. FLACSO.

Fuentes:

Página web Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) <http://www.anses.gov.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92> [Fecha de consulta, noviembre 2016].

Página Oficial Dirección General de Estadísticas y Censos. Provincia de Córdoba. <http://estadistica.cba.gov.ar/Poblaci%C3%B3n/Censo2008/tabid/462/language/es-AR/Default.aspx> [Fecha de consulta marzo 2016]

Programa “Seguridad Social en los Colegios y en la Comunidad”. Boletín de agradecimiento. (ANSES). <http://www.inmaculada.edu.ar/archivos/secAnsesColegio.pdf> [Fecha de consulta marzo 2016]

Normativa

Decretos:

Decreto 1602/ 2009. Asignaciones Familiares.

Decreto 446/ 2011. Asignación Universal por Embarazo.

Decreto 433/ 2015. Asignación por ayuda escolar anual. Montos.

Decreto 504/ 2015. Régimen de Asignaciones Familiares. Ley N° 24.714. Modificación.

Leyes

Ley 24.714 Asignaciones Familiares.

Ley 27.160 Movilidad de las Asignaciones Familiares.

Ley 26.206- Ley de Educación Nacional.

Ley 9870/10. Ley de Educación de la Provincia de Córdoba.

Resoluciones y circulares:

Resolución ANSES, N° 393/2009, Reglamentación de la AUH.

Resolución ANSES, N° 132/2010 - Asignaciones familiares – Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y plazos.

Resolución N° 4- 25 de julio de 2013. Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Circular ANSES GAFyD N° 60/2010. “Asignación Universal – Extensión de Plazos para la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación y la declaración jurada del Adulto Responsable”

Circular ANSES GAFyD N° 79/2010.

Circular ANSES GPA N° 02/2011.

Respuesta al pedido de información pública Decreto 1172/03

ANSES -Administración Nacional de la Seguridad Social- (2015), Respuesta a pedido de información pública: Nota DGDNyP 286/15. 15 de abril de 2015.

Fuentes consultadas:

Ministerio de Educación (2010). “Información sobre aspectos educativos del Decreto 1602/09 e implementación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”.

Fuentes periodísticas:

Actualidad RN.com.ar. (2 de noviembre de 2015). AUH: Ahora los colegios pueden cargar los datos en la web de ANSES. Actualidad RN.com.ar. Recuperado de: <http://www.actualidadrn.com.ar/nota.php?nota=26234>

Aguilar, M. (10 de septiembre de 2010). Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos. *Clarín*. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos_0_332966732.html

Bermúdez, I. (9 de septiembre 2010). Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos. *Clarín*. Recuperado de: http://www.clarin.com/gobierno/Asignacion-Gobierno-dejo-pagarles-chicos_0_332366772.html

Bravo, M. (21 de diciembre de 2015). Macri anunciará esta tarde beneficios de la Asignación por Hijo. *Clarín*. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/Mauricio_Macri-AUH-Carolina_Stanley_0_1489651347.html

Clarín. iEco. (16 de julio de 2015). Ya es ley el ajuste automático de la Asignación Universal por Hijo. *Clarín*. Recuperado de: http://www.ieco.clarin.com/Asignacion_Universal_por_HijoAUH_0_1394860655.html

Clarín. iEco. (4 de abril de 2011). Asignación por hijo: el Gobierno volverá a pagarle a niños que concurran a escuelas privadas. *Clarín*. Recuperado de: http://www.ieco.clarin.com/economia/Asignacion-Gobierno-concurran-escuelaprivadas_0_456554601.html

Clarín. Política. (10 de septiembre de 2010). Críticas de la Iglesia, el CELS, la oposición y el Defensor. *Clarín*. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/Criticas-Iglesia-CELS-oposicion-Defensor_0_332966733.html

Clarín. Política. (10 de septiembre de 2010). Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos. *Clarín*. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos_0_332966732.html

Cufre, D. (10 de Septiembre de 2016). “La Asignación por Hijo sigue para todos hasta fin de año”. *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-152942-2010-09-10.html>

El Diario de Madryn. (29 de Septiembre de 2016). “Anses va al Colegio” continúa asesorando estudiantes en Puerto Madryn. *El Diario de Madryn*. Recuperado de: <http://eldiariodemadryn.com/2016/09/anses-va-al-colegio-continua-asesorando-estudiantes-en-puerto-madryn/>

El Esquiú.com. (13 de mayo de 2011). ANSES difunde los beneficios de la seguridad social en colegios. *El Esquiú.com*. Recuperado de: <http://www.lesquiú.com/sociedad/2011/5/13/anses-difunde-beneficios-seguridad-social-colegios-26772.html>

González J. M. (27 de febrero de 2011). Sólo el 25% de los pibes está becado. *Día a Día*. Recuperado de: <http://www.diaadia.com.ar/content/solo-el-25-de-los-pibes-esta-becado-0>

Job. M. (30 de octubre de 2014). Una forma diferente de reclamar por los problemas de infraestructura de la escuela. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://200.32.12.189/ciudadanos/una-forma-diferente-de-reclamar-por-los-problemas-de-infraestructura-de-la-escuela>

La voz de Nogoyá. (4 de julio de 2013). El programa “ANSES en tu colegio” enseña políticas de Seguridad Social a alumnos de la Argentina. *La voz de Nogoyá*. Recuperado de: <http://lavozdenogoya.com.ar/el-programa-anses-en-tu-colegio-ensena-politicas-de-seguridad-social-a-alumnos-de-la-argentina/>

Lazzarini, N. (26 de julio de 2014). 42 aulas de frío y chapa. *Día a Día*. Recuperado de: <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/42-aulas-frio-chapa>

Los Andes. Política. (21 de mayo de 2014). Una directora se cansó y salió a denunciar chicos que no van a la escuela pero igual reciben la AUH. *Los Andes*. Recuperado de: <http://losandes.com.ar/article/directora-canso-salio-denunciar-chicos-escuela-pero-igual-reciben-786907>

Medio Público. (10 de Agosto de 2010). Asignación Universal por Hijo: los chicos que concurren a escuelas privadas continuarán cobrando. *Medio Público*. Recuperado de: <http://www.mediopublico.com.ar/asignacion-universal-por-hijo-el-gobierno-dio-marcha-atras-con-las-suspensiones/>

Otero, M. (10 de marzo de 2013). Bancos hay, pero no donde se quiere. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/bancos-hay-pero-no-donde-se-quiere>

Otero, M. y corresponsalías. (13 de noviembre de 2013). El año termina con aulas contenedores. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-ano-termina-con-aulas-contenedores>

Prensa20. (21 de febrero de 2016). Macri planea lanzar la ampliación de la Asignación por Hijo para los monotributistas. *El Observador del Litoral. El diario Digital del Entre Ríos*. Recuperado de: <http://www.elobservadordellitoral.com/2016/02/21/macri-planea-lanzar-la-ampliacion-de-la-asignacion-por-hijo-para-los-monotributistas>

Puntal.com.ar. Nacionales. (11 de septiembre de 2010). El Gobierno dio marcha atrás con el recorte en la Asignación por Hijo. *El puntal*. Recuperado de: <http://www.puntal.com.ar/v2/article.php?id=54670>

Redacción Día a Día. (10 de septiembre de 2010). La Provincia pidió que no se caigan las asignaciones. *Día a Día*. Recuperado de: <http://www.diaadia.com.ar/content/la-provincia-pidio-que-no-se-caigan-las-asignaciones-0>

Redacción LAVOZ. (10 de septiembre de 2010). Reclaman a Anses que no corte el subsidio. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/reclaman-anses-que-no-corte-el-subsidio>

Redacción LAVOZ. (17 de abril de 2010). Por la falta de bancos, van a clases día de por medio. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/content/por-la-falta-de-bancos-van-clases-dia-de-por-medio>

Redacción LAVOZ. (18 de marzo de 2010). Ipem 190: se sientan en el suelo a la espera de bancos. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/content/ipem-190-se-sientan-en-el-suelo-la-espera-de-bancos>

Redacción LAVOZ. (29 de noviembre de 2012). Finalizarán las clases en contenedores. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://200.32.12.189/ciudadanos/finalizaran-clases-contenedores>

Redacción LAVOZ. (6 de noviembre de 2014). Abrazo solidario al Ipem 17. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://200.32.12.189/ciudadanos/abrazo-solidario-al-ipem-17>

Rubin, S. (9 de septiembre de 2010). Para la Iglesia, la medida es discriminatoria. *Clarín*. Recuperado de: http://www.clarin.com/politica/congreso/Iglesia-medida-discriminatoria_0_332366771.html

Servicio Informativo. (14 de septiembre de 2010). Se restituyó la Asignación Universal por Hijo a los alumnos que concurren a escuelas privadas. *Lt39, servicio informativo*. Recuperado de: <http://lt39noticias.com.ar/servicioinformativo/se-restituyo-la-asignacion-universal-por-hijo-a-los-alumnos-que-concurren-a-escuelas-privadas/>

Wainfeld, M. (12 de septiembre de 2010). Giros de tuerca. *Página 12*. Recuperado de: http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-49166-2010-09-12.html#formu_mail

ANEXOS

- **ANEXO N° 1 Decreto N° 1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

ASIGNACIONES FAMILIARES

Decreto 1602/2009

Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.

Bs. As., 29/10/2009

VISTO las Leyes Nros. 24.714 y 26.061 y el Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

Que a través de la Ley N° 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.

Que dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

Que en el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

Que la Ley N° 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.

Que por el artículo 3º de dicha norma se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.

Que cabe agregar que el artículo 26 de la Ley Nº 26.061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.

Que, en virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley Nº 24.714 creándose, a tal fin, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Que la referida Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

Que, como el resto de los beneficios de la Ley Nº 24.714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley Nº 24.241.

Que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto Nº 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que por el presente se instituye.

Que 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.

Que la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la COMISION BICAMERAL DE CONTROL DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL creada por el artículo 11 de la Ley Nº 26.425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Que, 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. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Que, 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.

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El

trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Que existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, por lo que el PODER EJECUTIVO NACIONAL adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del H. CONGRESO DE LA NACION respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la citada ley determina, que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la Ley N° 26.122 prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL y de los artículos 2º, 19 y 20 de la Ley N° 26.122.

Por ello,

LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE
MINISTROS

DECRETA:

Artículo 1º — Incorpórase como inciso c) del artículo 1º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto:

"c) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en

la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."

Art. 2º — Incorpórase al artículo 3º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios el siguiente párrafo:

"Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1º inciso c) de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil."

Art. 3º — Incorpórase como inciso c) del artículo 5º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

"c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1º de esta ley con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley Nº 24.241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto Nº 897/07 y modificatorios."

Art. 4º — Incorpórase como inciso i) del Artículo 6º de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

" i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social."

Art. 5º — Incorpórase como artículo 14 bis de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

"ARTICULO 14 bis.- La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley Nº 24.714, modificatorias y complementarias.

Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores."

Art. 6º — Incorpórase como artículo 14 ter de la Ley Nº 24.714 y modificatorios, el siguiente:

"ARTICULO 14 ter.- Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:

a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.

b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.

c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.

d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley Nº 22.431, certificada por autoridad competente.

e) Hasta los CUATRO (4) años de edad —inclusive—, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. 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.

f) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Art. 7º — Incorpórase como inciso k) del artículo 18 de la Ley Nº 24.714 y sus modificatorios:

"inciso k) Asignación Universal por Hijo para Protección Social: la mayor suma fijada en los incisos a) o b), según corresponda.

El OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

El restante VEINTE POR CIENTO (20%) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.

Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.

La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

Art. 8º — Los monotributistas sociales se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.

Art. 9º — La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

(Nota Infoleg: por art. 13 del Decreto Nº 593/2016 B.O. 19/4/2016 se deroga el artículo 9º del Decreto Nº 1.602 del 29 de octubre de 2009, a partir de la publicación de la Resolución reglamentaria que emita ANSES, definiendo el régimen de compatibilidades de las asignaciones universales del artículo 1º inciso c) de la Ley Nº 24.714, en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 11 del Decreto de referencia. Vigencia: regirá para las asignaciones familiares que se perciban en el mes de Mayo de 2016.)

Art. 10. — Facúltase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) a dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Art. 11. — El presente decreto comenzará a regir a partir del 1º de noviembre de 2009.

Art. 12. — Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 13. — Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. — FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Aníbal D. Fernández. — Aníbal F. Randazzo. — Jorge E. Taiana. — Nilda C. Garré. — Amado Boudou. — Débora A. Giorgi. — Julián A. Domínguez. — Julio M. De Vido. — Julio C Alak. — Carlos A. Tomada. — Alicia M. Kirchner. — Juan L. Manzur. — Alberto E. Sileoni. — José L. S. Baraño.

- **Anexo N° 2 Resolución ANSES. N° 393/09. Reglamentación de la AUH**

Administración Nacional de la Seguridad Social

ASIGNACIONES FAMILIARES

Resolución 393/2009

Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reglamentación.

Bs. As., 18/11/2009

VISTO las Leyes N° 24.714 y N° 26.061 y los Decretos N° 1245 de fecha 1º de noviembre de 1996, N° 368 de fecha 31 de marzo de 2004, N° 897 del 12 de julio de 2007 y N° 1602 del 29 de octubre de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley N° 24.714, en su artículo 1º, instituyó un Régimen de Asignaciones Familiares con alcance nacional y obligatorio, otorgando distintas prestaciones destinadas a la protección del grupo familiar.

Que los beneficios dispuestos por la citada ley, alcanzaban exclusivamente a los trabajadores en relación de dependencia que no fueran expresamente excluidos cualquiera fuera la modalidad de contratación laboral, así como a los beneficiarios de la Ley de Riesgos del Trabajo, de la Prestación por Desempleo, del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y a los de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentra prevista, entre otras, la Asignación por Hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, cuyo importe se incrementa cuando el hijo, sin límite de edad, fuere discapacitado.

Que conforme se desprende de lo expuesto, el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no comprendía a quienes se encontraran desocupados — con la excepción mencionada de los beneficiarios de la Prestación por Desempleo estatuida por la Ley N° 24.013— ni a aquellos empleados cuya relación laboral no se encuentra registrada.

Que en cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Ley N° 26.061, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 1602/09, por el que crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social destinada a cubrir las contingencias no previstas en el texto original de la Ley N° 24.714 que se mencionan en el Considerando que precede.

Que, asimismo corresponde destacar que, el personal del servicio doméstico requiere la protección de su grupo familiar por parte del Estado Nacional.

Que razones operativas aconsejan que la liquidación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se realice considerando toda la información registrada que obra en las bases de datos de esta Administración Nacional.

Que en un mismo sentido y con el fin de brindarle a los beneficiarios la información relativa a sus relaciones familiares, datos personales y de la

prestación en sí misma, esta Administración permitirá el acceso de los beneficiarios de la asignación a las consultas que resulten necesarias, por medio de su Clave Unica de Identificación Laboral y a través de la página de Internet de ANSES.

Que a los fines de facilitar la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, la ANSES y el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL suscribieron el Convenio N° 063, con fecha 13 de noviembre de 2009, con la finalidad de establecer un esquema de trabajo coordinado.

Que asimismo, resulta necesario definir las condiciones de aplicabilidad del Artículo 3º inciso c) apartado 2 del Decreto N° 1602/09 relativo al financiamiento del Régimen.

Que a efectos de poner en ejecución el referido Decreto, resulta indispensable dictar las normas complementarias y reglamentarias respectivas, de acuerdo con las facultades que dicha norma reconoce a esta Administración Nacional.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente de esta Administración Nacional, sin objeciones que realizar al respecto.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el Decreto N° 1602/09 y

Por ello,

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RESUELVE:

Artículo 1º — Entiéndese por grupo familiar a los fines del artículo 1º del Decreto N° 1602/09, al niño, adolescente y/o persona discapacitada que genera la asignación y a la persona o personas relacionadas que tienen al mismo a su cargo, dentro del marco establecido en el artículo 14 bis de la Ley N° 24.714, incorporado por el artículo 5º del Decreto N° 1602/09.

Art. 2º — La Asignación Universal por Hijo para Protección Social será percibida por quien resulte titular, cuando las personas a cargo del grupo familiar sean monotributistas sociales, se encuentren desocupados o desempeñándose en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y siempre que no se encuentren alcanzados por alguna de las incompatibilidades mencionadas en el artículo 9º del Decreto N° 1602/09.

Art. 3º — La existencia de niños, adolescentes y discapacitados que no cumplan las condiciones para generar el derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, cualquiera fuese el motivo, no impedirá el cobro de la prestación a las personas que lo tienen a su cargo por el resto de los integrantes del grupo familiar en condiciones de percibirlo.

Art. 4º — Los trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, previsto en el artículo 21 de la Ley N° 25.239, que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil, se encuentran incluidos en las previsiones del Decreto N° 1602/09.

Art. 5º — Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud.

Art. 6º — La liquidación y pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se realizará con la información que se encuentra registrada en las bases de datos de ANSES y con la información que a partir de la vigencia de la presente se recepte por los diversos mecanismos que se determinen a través de la formalización de convenios con Provincias, Municipios y Organismos Públicos. Asimismo, se considerarán los informes sociales que los profesionales del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL generen, a los efectos y en las condiciones que oportunamente acuerden ANSES y dicho Ministerio.

Art. 7º — La Asignación Universal por Hijo para Protección Social se abonará desde la fecha en que se cuente con la información necesaria en las Bases de Datos de esta ANSES, que dé cuenta de la acreditación del cumplimiento de los requisitos previstos para esta prestación.

Art. 8º — A los efectos del artículo 9º del Decreto N° 1602/09 y hasta tanto ANSES celebre convenios de colaboración mutua con las Provincias, el solicitante de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, deberá presentar ante las UDAI u Oficinas de ANSES, certificación firmada por funcionario público provincial competente de la que surja si él, o los integrantes de su grupo familiar, resultan beneficiarios o no de planes sociales, de empleo y/o capacitación de carácter provincial. Como Anexo I de la presente resolución obra modelo de certificación de autoridad provincial.

Art. 9º — Cuando el grupo familiar se encuentre integrado por más de cinco (5) niños, adolescentes o discapacitados, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social será abonada considerando en primer término a los discapacitados y luego a los demás niños y adolescentes de más baja edad hasta llegar al tope de cargas familiares permitidas por el artículo 14 bis de la Ley N° 24.714, incorporado por el artículo 5º del Decreto N° 1602/09. Asimismo, la totalidad de los niños, adolescentes y/o discapacitados que conforman el grupo familiar deberán cumplir con los requisitos de sanidad, vacunación y escolaridad exigidos por la presente reglamentación independientemente que los mismos generen derecho a la prestación.

Art. 10. — Cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación.

Art. 11. — En caso de separaciones de hecho, separaciones legales y divorcios vinculares el beneficio establecido en el Decreto N° 1602/09 será percibido por el padre que ejerza la tenencia del niño, adolescente o de la persona discapacitada, la que podrá acreditarse con sentencia o acuerdo judicial, o en su defecto, con Información Sumaria Judicial o con informe de profesional competente del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y declaración jurada del peticionante de la Asignación Universal, en los términos que se acuerden con el precitado Ministerio.

Art. 12. — Los padres de los niños, adolescentes o personas discapacitadas no tendrán derecho al cobro de la Asignación Universal para la Protección Social en la medida que se acrediten las condiciones de los artículos 13 y 14 de la presente resolución.

Art. 13. — Las Tutelas, Curatelas o Guardas que confieren derecho a percibir la prestación establecida en el inciso i) del artículo 6º de la Ley N° 24.714, son aquellas otorgadas por medio de sentencias dictadas por juez competente. En el caso de guardas, se considerarán válidas a los efectos del presente beneficio aquéllas otorgadas con carácter asistencial, o al solo efecto de percibir asignaciones familiares.

Art. 14. — Para permitir el cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, el pariente hasta tercer grado por consanguinidad debe

presentar obligatoriamente Información Sumaria Judicial, o en su defecto, informe de profesional competente del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, que acredite a la vez las siguientes condiciones: parentesco, convivencia con el niño, adolescente o persona discapacitada, que se encuentre a su cargo; y que no exista guardador, tutor o curador designado judicialmente.

Art. 15. — En el supuesto que alguno de los padres de los niños, adolescentes o discapacitados manifieste desconocer el paradero del otro padre, se requerirá la firma de una Declaración Jurada que se realizará en las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES o en las oficinas del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL habilitadas al efecto, de conformidad con las pautas que establezca la normativa correspondiente.

Art. 16. — Para el pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en el caso de hijo con discapacidad, será necesaria la Autorización previa de la Administración Nacional de la Seguridad Social que procederá a la verificación médica pertinente.

Cuando el hijo discapacitado contare con un Certificado de Discapacidad vigente extendido de conformidad con la Ley N° 22.431 y modificatorias, o sus similares provinciales o con una declaración judicial de insania mediante sentencia firme, o bien con informe de profesional médico producido en el marco de acciones de relevamiento de potenciales destinatarios realizadas por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, no será necesario que ANSES realice la verificación médica correspondiente, independientemente que el beneficiario gestione la Autorización por Discapacidad requerida.

Art. 17. — La Asignación Universal por Hijo para Protección Social podrá percibirse en forma provisoria a través de apoderado, cuando:

a) El titular de la asignación se encuentre imposibilitado para movilizarse, circunstancia que deberá estar acreditada con certificado médico del que surja la causa del impedimento y la fecha estimada de finalización del mismo.

b) El titular de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social se encuentre privado de su libertad, en cuyo caso deberá presentarse certificado oficial extendido por el Responsable de la Unidad Penitenciaria donde se encuentre detenido.

Art. 18. — Las personas que cumplan con los requisitos establecidos para el cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social podrán consultar en la página Web de ANSES, por su número de Clave Unica de Identificación Laboral (CUIL) o Documento Nacional de Identidad (DNI), los datos que se encuentran registrados en las bases de esta Administración Nacional relativos a:

a) Sus datos personales y relaciones familiares;

b) Lugar de cobro de su Asignación Universal.

Art. 19. — La conformación del comprobante de pago con la firma del titular de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, como así también el retiro de los fondos depositados en cuenta bancaria, tendrán los alcances de declaración jurada acerca del cumplimiento de todos los requisitos exigidos para el pago del beneficio previsto en el artículo 6° inciso f) del Decreto N° 1602/09.

Esta Administración Nacional efectuará controles o inspecciones tendientes a verificar el cumplimiento de las condiciones de pago previstas en la normativa vigente. Si se comprobare el incumplimiento de alguno de los requisitos previstos en el artículo 6° del Decreto N° 1602/09, el titular perderá el derecho al beneficio

y estará sujeto a las penalidades que le correspondan por falseamiento de declaración jurada, sin perjuicio de las sumas que pudieran serle reclamadas por cobro indebido.

Art. 20. — La Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración y la Gerencia Control Prestacional dependiente de la Subdirección de Prestaciones coordinarán los cruces de información que resulten pertinentes a través de la colaboración que pueda brindar la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS. Asimismo coordinarán el relevamiento y evaluación de la información remitida por los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales que colaboren en el marco de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Art. 21. — Para el caso de la liquidación de los devengados correspondientes a los meses noviembre y diciembre de 2009, deberá preverse que se efectúen los descuentos que fueren pertinentes para evitar la doble percepción del "Programa Familias" perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, del "Programa Jefes de Hogar" y del "Programa de Empleo Comunitario" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la prestación que se reglamenta en la presente Resolución. A tales efectos deberán adoptarse las medidas necesarias para asegurar el pago sólo de las diferencias que correspondan en base a la información remitida por ambos Organismos.

Art. 22. — La Gerencia Finanzas dependiente de la Subdirección de Administración deberá elaborar el calendario de pago correspondiente a la liquidación y puesta al pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, estableciendo como fecha de inicio de pago de esta prestación el primer día hábil de cada mes. Para el caso de la liquidación del mes de noviembre, el pago deberá comenzar el día 1º de diciembre de 2009.

Art. 23. — Para el pago de esta Asignación Universal, se utilizará la red de agentes pagadores de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

Art. 24. — Para la percepción del VEINTE POR CIENTO (20%) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que fuera reservado mensualmente, en virtud de las previsiones del inciso k) del artículo 18 de la Ley N° 24.714, el titular del beneficio deberá acreditar para los niños menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación. Para aquellos niños de CINCO (5) años o más deberá presentar además, la certificación que acredite el cumplimiento del ciclo escolar respectivo en establecimientos públicos.

Oportunamente, y a los fines indicados, ANSES remitirá a cada titular del beneficio una libreta que contendrá datos relativos a sanidad, vacunación, educación y condición laboral, la que deberá ser presentada ante esta Administración Nacional en las condiciones y plazos que fije a tal efecto la Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración.

Art. 25. — Las personas que accedan a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, en virtud de ser beneficiarios del "Programa Familias" otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social, y los beneficiarios del "Programa Jefes de Hogar" y del "Programa de Empleo Comunitario" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, cobrarán la citada Asignación Familiar a través del mismo medio de pago por el que percibían los referidos planes.

Art. 26. — Invítase al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación y al Ministerio del Interior y a otros organismos con competencia en la materia, a conformar un Comité de Asesoramiento como unidad "ad hoc" dependiente de la Gerencia Secretaría General de la ANSES. Dicho Comité tendrá funciones de

asesoramiento en los aspectos operativos de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y entenderá en el análisis de la casuística que requiera evaluación interdisciplinaria, pudiendo asimismo formular recomendaciones al respecto al Director Ejecutivo.

Art. 27. — Entiéndese como rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por el Decreto N° 897/07 y sus modificatorios, en los términos del Artículo 5° inciso c) de la Ley 24.714, incorporado por el Artículo 3° del Decreto 1602/09, los intereses y dividendos efectivamente realizados y percibidos de la totalidad de las inversiones del FGS, sin que se puedan considerar las diferencias de precios producto del cambio en las cotizaciones o ajustes de capital. La determinación de los intereses y dividendos en efectivo realizados y percibidos se establecerá en el mes calendario siguiente al de su efectiva percepción.

Art. 28. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Diego L. Bossio.

- **Anexo N° 3. Resolución ANSES. N° 132/2010. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. AUH**

Administración Nacional de la Seguridad Social

ASIGNACIONES FAMILIARES

Resolución 132/2010

Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y plazos.

Bs. As., 25/2/2010

Ver Antecedentes Normativos

VISTO las Leyes N° 24.714 y N° 26.061 y los Decretos N° 1245 de fecha 1° de noviembre de 1996, 1602 del 29 de octubre de 2009 y la Resolución D.E. N N° 393 de fecha 18 de noviembre de 2009; y

CONSIDERANDO:

Que en cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Ley 26.601, por medio del Decreto N° 1602/09 se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que incluyó en el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 a los niños, niñas y adolescentes que no tengan otra asignación familiar prevista en el mencionado régimen y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Que la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, constituye una transferencia de ingresos condicionada al cumplimiento anual de controles sanitarios, planes de vacunación obligatorios y asistencia a establecimientos educativos públicos para la percepción del importe del veinte por ciento (20%) del importe total.

Que las condicionalidades tienen como objetivo generar incentivos a la acumulación de capital humano en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como mecanismo para la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Que a los fines de la acreditación y control del cumplimiento de las exigencias aludidas resulta conveniente se encuentren concentradas en un único instrumento que permita a la vez, un seguimiento eficaz de la historia de cada niño en relación a su salud y escolaridad, y contar con una fuente de información esencial y uniforme para el diseño e implementación de las políticas públicas.

Que la experiencia de otros países indica que la eficacia de las condicionalidades depende de una fuerte articulación con las políticas de educación y salud.

Que, asimismo, deben establecerse las formas y plazos para el cumplimiento de las condicionalidades citadas.

Que en relación a los requisitos para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social establecidos en el artículo 14 ter inciso e) de la Ley N°

24.714, el MINISTERIO DE SALUD y el MINISTERIO DE EDUCACION han tomado la intervención de su competencia.

Que a los efectos de mantener un control adecuado acerca de las circunstancias que habilitan la percepción de la Asignación Universal por Hijo, resulta conveniente incluir en el mismo instrumento la declaración jurada prevista en el Decreto N° 1602/09.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente mediante el Dictamen N° 44.167, sin objeciones que realizar al respecto.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el Decreto N° 1602/09.

Por ello,

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RESUELVE:

Artículo 1º — La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) entregará al adulto responsable titular de la Asignación por Hijo para Protección Social, por cada menor de DIECIOCHO (18) años a su cargo, la "LIBRETA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACION" por la que se acreditará el cumplimiento de los requisitos exigidos en los incisos e) y f) del artículo 14 ter de la Ley N° 24.714.

Art. 2º — La acreditación en la libreta del requisito correspondiente al ciclo escolar estará a cargo de las autoridades del establecimiento educativo al que concurra el niño, niña o adolescente.

Art. 3º — La acreditación en la libreta de los requisitos relativos a los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio estará a cargo de los profesionales de la salud matriculados que se desempeñen en establecimientos de salud privados o públicos de carácter nacional, provincial o municipal.

Art. 4º — La Libreta deberá ser presentada en las dependencias de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), desde el primer día hábil de enero y hasta el último día hábil de diciembre de cada año, conforme los procedimientos, cronogramas y plazos que fijen la Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración y la Gerencia Prestaciones Descentralizadas dependiente de la Subdirección de Prestaciones. La Gerencia Diseño de Normas y Procesos deberá establecer los procedimientos y plazos para la suspensión del beneficio por falta de presentación de la libreta.

(Artículo sustituido por art. 1º de la Resolución N° 113/2011 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 17/3/2011)

(Nota Infoleg: por art. 1º de la Resolución N° 226/2016 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 3/8/2016, se prorroga hasta el 31/08/2016 inclusive, el plazo de la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, cuyo vencimiento operó el 31/12/2015, al sólo efecto de la continuidad en el cobro del 80% mensual de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.)

Art. 5º — El VEINTE POR CIENTO (20%) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social reservado entre los meses de enero y diciembre de cada año,

de conformidad con lo prescripto por el artículo 18 inciso k) de la Ley N° 24.714, será puesto al pago por ANSES a partir de la primera liquidación que se efectúe con posterioridad a la presentación de la Libreta, previa verificación del cumplimiento de los requisitos y plazos exigidos.

El pago del VEINTE POR CIENTO (20%) que se efectivizará en el año 2010, comprenderá los importes reservados en los meses de noviembre y diciembre de 2009 y enero y febrero de 2010.

Art. 6° — El VEINTE POR CIENTO (20%) reservado de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social será abonado al titular que al momento de efectuar la primera liquidación posterior a la presentación de la Libreta tenga a su cargo a los niños, niñas y adolescentes que generaron la reserva citada.

Art. 7° — Para acreditar la asistencia escolar exigida por el artículo 14 ter inciso e) de la Ley N° 24.714, la autoridad del establecimiento educativo deberá certificar la condición de alumno regular al finalizar el ciclo lectivo anterior al de la fecha de presentación de la Libreta.

Con carácter de excepción y sólo por el año 2010, la acreditación de este requisito podrá ser cumplida con la certificación de la condición de alumno regular para el ciclo lectivo iniciado en el mencionado año.

Art. 8° — La acreditación referida al control sanitario se deberá certificar en la Libreta a partir de los SEIS (6) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años. En relación a los niños y niñas menores de SEIS (6) años la certificación del control sanitario consistirá en la inscripción de los mismos en el "Plan Nacer". La información será remitida periódicamente por el Ministerio de Salud en los términos que se acuerden oportunamente. La falta de registración del niño o niña en el mencionado padrón sólo podrá ser salvada con la presentación, por parte del adulto responsable, del comprobante o credencial que acredite la inscripción de los niños/as en el referido plan.

Art. 9° — La acreditación del plan de vacunación obligatorio se asentará en la Libreta a partir del nacimiento del niño o niña y hasta los DIECIOCHO (18) años, debiendo el profesional de la salud indicar si el mismo fue cumplido en su totalidad o se encuentra en curso de cumplimiento.

Con carácter de excepción y sólo por el año 2010, la acreditación de este requisito será exigible únicamente para los menores de SIETE (7) años.

Art. 10. — Los menores de DIECIOCHO (18) años que cuenten con autorización expresa de ANSES para el cobro de la Asignación por Discapacidad y acrediten la imposibilidad de asistir a establecimientos educativos mediante Certificación Médica emitida por médicos matriculados de establecimientos de salud privados o públicos de carácter nacional, provincial o municipal deberán cumplir únicamente con los controles sanitarios y plan de vacunación obligatorio.

Art. 11. — La falta de acreditación del cumplimiento en tiempo y en forma, de los controles sanitarios o del plan de vacunación obligatorio o de educación, generará la suspensión del pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

(Artículo sustituido por art. 2° de la Resolución N° 113/2011 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 17/3/2011)

Art. 12. — El cumplimiento del requisito establecido en el inciso f) del artículo 14 ter de la Ley N° 24.714, deberá formalizarse conjuntamente con la Libreta reflejando la condición laboral del adulto responsable correspondiente a la fecha

de su presentación. Si de la declaración jurada surge la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder al cobro de la prestación y/o se registrara alguna de las incompatibilidades establecidas en el Decreto N° 1602/09, se generará la suspensión del pago del OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a partir de la primera liquidación que se efectúe con posterioridad a dicha presentación, pero no impedirá el pago del VEINTE POR CIENTO (20%) acumulado del año anterior, siempre y cuando haya cumplido con los restantes requisitos establecidos en el inciso e) del artículo 14 ter de la Ley N° 24.714.

(Artículo sustituido por art. 3° de la Resolución N° 113/2011 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 17/3/2011)

Art. 13. — La falta de presentación de la Declaración Jurada establecida en el inciso f) del artículo 14 ter de la Ley N° 24.714 tendrá idénticos efectos que los previstos en el artículo 11 de la presente.

Art. 14. — La Asignación Universal por hijo para protección social percibida indebidamente, dará lugar a las acciones de recupero administrativas y judiciales que correspondan.

Quando corresponda el recupero de asignaciones universales percibidas indebidamente, se procederá a descontar los importes respectivos en forma mensual compensándolos automáticamente con las restantes asignaciones universales/familiares que le corresponda percibir al beneficiario hasta el límite de las mismas y hasta cubrir el total de la deuda. *(Párrafo incorporado por art. 5° de la Resolución N° 113/2011 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 17/3/2011)*

Art. 15. — La Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, deberá permanecer en poder del titular de la prestación o de ANSES, cuando esta lo requiera, no pudiendo ser retenida por otro organismo o persona alguna.

Art. 16. — El titular del beneficio se encuentra obligado a denunciar con carácter de declaración jurada ante ANSES, la pérdida o robo de la Libreta, debiendo solicitar la emisión de un nuevo ejemplar.

A partir de la emisión del 3° ejemplar de la Libreta de un mismo niño, niña o adolescente, ANSES descontará al titular el valor equivalente a un VEINTE POR CIENTO (20%) de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social vigente a la fecha de emisión de la nueva libreta, en concepto de cargo por pérdida de la misma en forma reiterada.

Art. 17. — La Gerencia Diseño de Normas y Procesos dependiente de la Subdirección de Administración tendrá a su cargo el dictado de los instructivos a cumplimentar por las autoridades de los establecimientos educativos y profesionales de la salud, de conformidad con las pautas acordadas con los Ministerios de SALUD y EDUCACION de la Nación.

Art. 18. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Diego L. Bossio

Antecedentes Normativos

- Artículo 4°, segundo párrafo sustituido por art. 1° de la Resolución N° 738/2010 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 13/9/2010;

- Artículo 12, segundo párrafo sustituido por art. 2° de la Resolución N° 738/2010 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 13/9/2010;

- Artículo 4º sustituido por art. 1º de la Resolución N° 494/2010 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O 22/6/2010);

- Artículo 12, último párrafo incorporado por art. 2º de la Resolución N° 494/2010 de la Administración Nacional de la Seguridad Social B.O. 22/6/2010.

• **Anexo N° 4. Comunicación Ministerio de Educación Nacional-
Ministerio de Educación Provincial. Instructivo Libreta AUH. (Marzo
2010)**



Asignación Universal
por Hijo

LIBRETA NACIONAL
DE SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACIÓN

Estimado director/equipo docente:

Tengo el agrado de llegar a ustedes con estas palabras en oportunidad de acompañar el presente documento que contiene indicaciones para los establecimientos educativos sobre la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una política nacional, que por su alcance y magnitud, no tiene precedente en la historia de nuestro país. Es parte fundamental de una política social cuyos ejes son el abordaje integral, la equidad territorial y el fortalecimiento de las familias como medio para lograr la máxima satisfacción de los derechos de la niñez y la adolescencia entre los que se encuentra el derecho a la obtención de una buena calidad de vida, a la educación y a la salud.

Su implementación fortalece el ejercicio de derechos por parte de millones de niñas, niños y adolescentes pertenecientes a grupos familiares no alcanzados por el régimen de asignaciones familiares, logrando de esta manera un importante impacto reparatorio en los segmentos más vulnerables de nuestra sociedad, al avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, mejorando las condiciones de vida de la población, consolidando un desarrollo humano integral, sostenible e inclusivo.

La educación construye justicia social y es nuestro compromiso promover la inclusión educativa y brindar una enseñanza de calidad, que hoy se ve fortalecida por esta acción que apoya a las familias que más lo necesitan, al promover la inserción de niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y el acompañamiento a las trayectorias escolares de los que, estando escolarizados, presentan dificultades que ponen en riesgo su continuidad.

En el marco de la implementación de esta política, el Ministerio de Educación, en conjunto con los ministerios de las provincias, implementará una serie de medidas que apuntan a promover el desarrollo de ofertas educativas alternativas, agilizar procesos administrativos e instalar dispositivos pedagógicos que garanticen el acceso, permanencia y finalización de la escolaridad obligatoria.

Estamos convencidos de que el futuro será más digno para nuestros jóvenes únicamente si los incluimos, formamos y contenemos dentro del sistema educativo nacional.

Convencido del compromiso incondicional de los docentes, los equipos directivos y de la comunidad educativa para colaborar con su implementación y desarrollo, los saludo.

Prof. Alberto Sileoni
Ministro de Educación





Educación



Instrucciones para completar la libreta

Con el propósito de dar cumplimiento al Decreto N° 1602/09, en una gestión compartida entre ANSES, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, se implementa la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación.

La Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación es un documento único y personal para cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años que reciben la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Contiene una hoja para cada año de edad y se consigna información referente a datos filiatorios, situación laboral del adulto responsable, condición de escolaridad, controles de salud y de cumplimiento del plan de vacunación obligatorio. Esta certificación permite continuar percibiendo la asignación y efectivizar el pago del 20% retenido mensualmente.

En lo que respecta a los aspectos educativos a constatar, la Libreta Nacional permite identificar al alumno (a través del número de CUIL), en qué establecimiento estudia (principalmente a través del Código de Establecimiento Único - CUE) y su trayectoria escolar (incluyendo información sobre la condición de alumno regular).

A continuación, se presentan indicaciones generales con el propósito de colaborar en la etapa de completar los datos correspondientes a la libreta.

Orientaciones

para completar la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación

Leer atentamente las siguientes instrucciones, antes de completar la Libreta:

- Las hojas de la Libreta tienen un orden cronológico para ir completando año a año. **En 2010 deberán completarse los datos correspondientes a la edad del niño durante 2009.**
- La información debe ser completada con letra impresa, clara y legible.
- Utilice preferentemente tinta negra. De no ser así, se podrá usar tinta azul oscuro.
- El Director u otros Autoridad del establecimiento educativo debe firmar donde se indica, al pie de página, sin ocupar el espacio reservado para ANSES.
- El sello y la firma deberá ser legible.
- Las hojas no deberán pablarse.
- No tachar, ni borrar, ni enmendar la Libreta. En caso de ser necesario, notificar los datos mal registrados en la sección "Observaciones", que se encuentra en las últimas páginas.



Educación



Instrucciones para completar la libreta

6 **Grado/Año:** Deberá completar con el número que correspondía.

En el caso de Nivel Inicial (Sala/Sección de cinco años) completar con el número 5.
Ofertas con una periodización alternativa, consignar el año de estudio del sistema graduado que más se aproxime de acuerdo a los contenidos alcanzados por el alumno.

9 **Fecha:** Completar: dd/mm/aa

1 **CUIL del Menor:** Completar el CUIL del niño, niña, adolescente. Este dato se encuentra en la tapa de la libreta.

2 **Código Único de Establecimiento (CUE):** Deberá consignarse el número de CUE Anexo del establecimiento.

Este número se podrá encontrar en el cuadernillo del Relevamiento Anual que recibe la escuela enviado por la Unidad de Estadística Educativa de cada jurisdicción.

El CUE Anexo es un número de 9 dígitos. Los dos primeros dígitos corresponden al código provincial, los siguientes cinco identifican al establecimiento, y los dos últimos al número de anexo del establecimiento (si se trata de un establecimiento sin anexos, sólo corresponde 00). Si no tuvo acceso al número de CUE Anexo de su establecimiento, se recomienda consultarlo a la autoridad educativa correspondiente o a la Unidad de Estadística Educativa de su jurisdicción.

3 **Nombre del Establecimiento:** Incluir la denominación institucional oficial y actualizada.

4 **Gestión:** Se refiere al tipo de Gestión del establecimiento educativo. Marcar con una X la opción que corresponda: Estatal/ Privada/ Otra (se incluye establecimientos de gestión social, comunitarios, cooperativas, otras formas).

5 **Nivel:** Marcar con una X la opción que corresponda: Inicial/ Primario/ Secundario/ Otro. Los ciclos de EGB I y EGB II se consignan como "Nivel Primario".

- El ciclo de EGB III y la Educación Polimodal se consignan como "Nivel Secundario".
- Las ofertas institucionales de postsecundario y nivel superior se consignan en "Otro".
- Las ofertas de Formación Profesional de establecimiento con reconocimiento oficial se consignan en "Otro".

7 **Ante el ítem: ¿Es alumno regular en el presente ciclo escolar año 20_?_?** deberá completar el año lectivo actual (en esta oportunidad: 2010) y marcar con una X la opción que corresponda.

8 **Ante el ítem: ¿Fue alumno regular el ciclo lectivo anterior año 20_?_?** deberá completar si finalizó el año lectivo anterior como alumno regular en este u otro establecimiento (en esta oportunidad: 2009) y marcar con una X la opción que corresponda.

Este ítem pretende dar cuenta de la continuidad de la trayectoria escolar de los alumnos.

10 **Firma y Sello de la Autoridad del Establecimiento:** El Director u otra Autoridad del establecimiento educativo debe firmar donde se indica, al pie de página, sin ocupar el espacio reservado para ANSES.

Preguntas Frecuentes

- 1** **¿Quién suministra la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación?**
Es suministrada por ANSES y entregada a través del correo postal, en los domicilios particulares de cada adulto responsable de recibir la asignación, de acuerdo a cronograma de entrega establecido por ANSES. Si al 15 de abril el titular no recibió la libreta, deberá comunicarse con el 130, enviar un SMS al 26737 (ANSES), o ingresar en la página web de ANSES, www.anses.gob.ar, para averiguar en qué estado se encuentra.
- 2** **¿Quién debe completar/certificar en el establecimiento educativo, la información requerida sobre educación en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación?**
El Director u otra Autoridad del establecimiento educativo, de manera análoga al Certificado de Alumno Regular que se expide anualmente a los hijos de trabajadores formales.
- 3** **¿A quiénes se le debe completar/certificar la información requerida en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación?**
A todo alumno que lo solicite y posea la Libreta Nacional.
- 4** **¿Cuántas veces al año se debe completar/certificar la información requerida en la libreta?**
Una (1) vez al año.
- 5** **¿Cuál es el cronograma correspondiente para completar/certificar la información requerida en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación?**
Entre el 1º de marzo y el 30 de junio de 2010 se debe presentar la libreta con los datos completos ante las delegaciones de ANSES. El Director u otra Autoridad del establecimiento deberá tener en cuenta este período para completar/certificar la información solicitada en la Libreta a medida que el adulto responsable o el alumno lo solicite, de manera análoga al Certificado de Alumno Regular.
- 6** **¿Qué sucede si un alumno no tiene completa la certificación de escolaridad?**
No podrá continuar percibiendo la asignación. Esta certificación, junto con la certificación de salud, el cumplimiento del plan de vacunación obligatorio y la declaración jurada del adulto responsable permite además efectivizar el pago del 20% restante de la asignación que se recibe mensualmente y continuar percibiendo la asignación.
- 7** **¿A dónde se debe dirigir el Adulto responsable una vez que se ha completado la información de educación en la Libreta?**
Luego de haber acreditado las condiciones de salud, vacunación, educación y declaración jurada previstas en el Decreto 1.602/09 deberá dirigirse a las Unidades de Atención Integral (UAI) de ANSES para continuar con el trámite.
- 8** **¿Existe alguna razón y/o impedimento por el cual las autoridades educativas no puedan completar/certificar la información de la Libreta?**
NO, la información solicitada en la Libreta siempre puede ser suministrada por la autoridad del establecimiento.
- 9** **¿A quién debe recurrir el adulto responsable ante las siguientes situaciones:**
 - dudas en el procedimiento? ó
 - cuando se extravía o se daña la Libreta? ó
 - cuando un alumno en condiciones de cobrar la AUH no ha recibido aún la Libreta?

En todos estos casos, deberá comunicarse con el 130 o ingresar en la página web de ANSES, www.anses.gob.ar

• **Anexo N°5 Formulario PS1.47. Asignación Universal -Salud, Educación y Declaración Jurada**

Formulario Libreta Versión 1.1

ANSES

Form. PS.1.47

Asignación Universal - Salud, Educación y Declaración Jurada

Responsable:
 CUIL
 Apellido y Nombre

Menor:
 CUIL
 Apellido y Nombre
 Complete Edad Menor: _____

Domicilio del Titular:
 Calle: _____
 Número: _____
 Piso: _____
 Depto: _____
 Código Postal: _____
 Localidad: _____
 Provincia: _____
 Teléfono: _____
 Email: _____ Es Celular?

Declaración Jurada del Adulto Responsable
 CUIL del Menor

Condición Laboral:

Formal Informal
 Cuenta Propia Relacion de Dependencia
 Desempleado Servicio Domestico

Si Trabaja en el mercado Informal, o en el servicio Domestico, Indicar si el sueldo es menor que el salario Mínimo, Vital y Movil: SI NO

Fecha

Firma y Aclaración del Adulto Responsable _____
 Intervencion ANSES _____

NO RECORTAR

Vacunas y Controles de Salud
 CUIL del Menor

Cumple con el/los Controles de Salud para su Edad
 Nombre del Establecimiento de Salud
 Código Establecimiento
 Apellido y Nombre del Profesional Certificante _____

Tipo de Matricula Número de Matricula
 Fecha
 Firma y Sello del Profesional _____

Esquema de Vacunación para la Edad
 Completo En Curso
 Nombre del Establecimiento de Salud
 Código Establecimiento
 Apellido y Nombre del Profesional Certificante _____

Tipo de Matricula Número de Matricula
 Fecha
 Firma y Sello del Profesional _____

Intervencion ANSES _____

Educación
 CUIL del Menor
 N° de Código Único del Establecimiento (CUE)
 Nombre del Establecimiento de Educación

Gestión:

Estatad Nivel Inicial
 Privada Primario
 Otra Secundario
 Otro

¿Es alumno Regular en el presente Ciclo 20__ ?
 SI NO Grado/Año

¿Fue Alumno Regular en el ciclo Anterior 20__ ?
 SI NO Fecha

Firma y Sello de la Autoridad del Establecimiento _____
 Intervencion ANSES _____

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Intervencion ANSES _____

ACTUALIZACIÓN DE DATOS PERSONALES Y DE RELACIONES

PERSONA

Argentinos o Extranjeros con Residencia Permanente en el País

DNI, LC o LE (original y copia) - como excepción, y en caso de pérdida del Documento mencionado, la constancia de documento en trámite y otra documentación emitida por un Organismo Oficial donde surja el nombre, apellido, la fecha de nacimiento y Número de documento (por ejemplo cédula de identidad, licencia de conducir, Pasaporte, etc)

ACREDITACION VINCULOS CON EL TITULAR DE AUH

Hijo Nacido en Argentina

Acta, Partida o Certificado de Nacimiento – Original y Copia ^(*)

Hijo Nacido en el Extranjero

Acta, Partida o Certificado de Nacimiento Traducido y Legalizado o Apostilla – Original y Copia ^(**)

Tenencia de Hijo

Original y copia: de Testimonio o de la Sentencia o del Acuerdo de Partes realizado ante un Mediador matriculado por el Ministerio de Justicia de la Nación, ante Escribano Público o ante la Justicia competente, o del Formulario PS.2.46 "Conformidad de Tenencia", o del Acuerdo Privado con firma certificada por Escribano Público, Entidad Bancaria o Autoridad Judicial competente, o de Información Sumaria Judicial.

También se encuentra vigente la presentación de un Informe emitido por el Ministerio de Desarrollo Social.

Guarda

Original y copia del Testimonio o de la Sentencia o del Certificado de Guarda expedido por autoridad judicial.

Tutela

Original y copia del Testimonio o de la Sentencia o del Certificado de Guarda expedido por autoridad judicial.

Tutela Legal

Corresponde a Progenitores menores de 18 años, cuando sus hijos están sujetos a la Tutela de sus abuelos.

Original y copia de la Partida de Nacimiento de cada uno de los progenitores menores; original y copia de la Partida de Nacimiento del Nieto y original y copia de Información Sumaria de Convivencia con los abuelos

Adopción

Original y copia del Testimonio o copia de la Sentencia de Adopción

A cargo Asignación Universal

Información Sumaria Judicial o Informe emitido por el Ministerio de Desarrollo Social donde conste:

- la relación de consanguinidad entre ambos (tío – abuelo – hermano)
- la convivencia con el menor o mayor discapacitado
- que se encuentra a su cargo
- que no existe guardador, tutor o curador designado judicialmente.
- la fecha de inicio de la relación³

^(**) Cuando no fuere posible la presentación de las partidas exigidas se admite la presentación de la documentación supletoria autorizada por la Ley N° 18.327.

¿COMO COMPLETAR EL FORMULARIO?

- Utilizar preferentemente lapiceras o bolígrafos de tinta negra. De no ser así, se podrá utilizar tinta azul.
- Las firmas deberán estar claras.
- Evitar el ingreso erróneo de los datos. No tachar, borrar ni enmendar el formulario.

DECLARACIÓN JURADA DEL ADULTO RESPONSABLE

El Adulto Responsable del niño o del adolescente deberá firmar esta Declaración Jurada una vez al año para informar su situación laboral.

EDUCACION

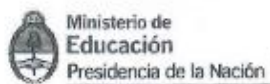
Deberá acercarse al establecimiento educativo donde concurre el niño o adolescente para que le completen los datos correspondientes a "Educación" y certifiquen el cumplimiento del ciclo lectivo. Este ítem es obligatorio para los mayores de 5 años, NO discapacitados

VACUNAS Y CONTROLES DE SALUD

Deberá presentarse en el hospital o establecimiento de salud más cercano a su domicilio, para que los profesionales le certifiquen el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación, completando los datos correspondientes del ítem.

Los niños/as menores de 6 años deben estar inscriptos en el Plan Nacer.

• **Anexo N° 6. Comunicación Ministerio de Educación Nacional-
Ministerio de Educación Provincial. Notificación de Fechas de
Certificación. Información Escuela de Gestión Privada. (Mayo 2010)**



"2010 – Año del Bicentenario de la Revolución de Mayo"

Buenos Aires, 31 de Mayo 2010

SEÑOR MINISTRO:

El decreto N° 1602/09 de fecha 29 de octubre de 2009 que da inicio a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), promueve el cumplimiento del derecho a la Educación y la Salud de la población socioeducativa más vulnerable de nuestro país. Esta medida fortalece las políticas de inclusión y retención que se vienen desarrollando desde esta Dirección Nacional y los Ministros de Educación Jurisdiccionales.

Es por ello que resulta imprescindible que desde los sistemas educativos se establezcan los dispositivos necesarios para acompañar su aplicación. Los Subsecretarios de Educación han acordado que los Referentes de Políticas Socioeducativas sean los responsables del tema en cada Jurisdicción y articulen al interior de cada Ministerio de Educación con todas las áreas que estén involucradas en la implementación de acciones posibles en el marco de dicho Decreto.

Para poder dar cumplimiento a las acciones según los cronogramas previstos, importa tener en cuenta algunas cuestiones tales como:

- **Las libretas de Protección Social** están llegando a los domicilios de los niños y jóvenes que perciben este beneficio, quienes la llevaran a la escuela para certificar su escolaridad, hasta el 30 de Junio del corriente año. Es muy importante que las escuelas estén informadas sobre la llegada de la libreta, el modo de complementarlas y a quién dirigirse en caso de alguna dificultad o duda.
- Los niños y jóvenes que no puedan certificar la condición de escolaridad al 30/06/2010 **no podrán seguir percibiendo la AUH**

Asimismo se informa que los alumnos de las escuelas privadas que no cobran cuota (cuota \$0) **perciben la Asignación Universal por Hijo.**

Para dar seguimiento a las acciones previstas en el marco de la aplicación de dicho decreto este Ministerio ha conformado un equipo de trabajo con integrantes de esta Dirección Nacional y la Jefatura de Gabinete del Ministro, el que queda a disposición para responder a los requerimientos que pudieran surgir al respecto. (Datos de contacto: (011) 4129-1918/1899 – dnps@me.gov.ar).

Sin otro particular atentamente.

PABLO URQUIZA

DIRECTOR NACIONAL

POLÍTICAS SOCIEDUCATIVAS

