

*LA MASIVIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS DE INGRESOS Y
LOS MÁRGENES DE LA BUROCRACIA PARA RECREAR LA
POLÍTICA PÚBLICA. UNA MIRADA SOBRE LA ASIGNACIÓN
UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA.*

Pilar Arcidiacono

(pilar.arcidiacono@gmail.com)

Universidad de Buenos Aires

Investigadora del CONICET

La Asignación Universal por Hijo en Argentina implicó un cambio tanto cuantitativo al masificar las prestaciones como cualitativo al incorporar las transferencias de ingresos como parte de la seguridad social no contributiva. A la vez, mantuvo intactas las condicionalidades educativas y sanitarias exigidas a las familias para recibir el dinero. Este artículo toma distancia de los típicos abordajes en materia de programas sociales o política social focalizada que centran su atención en el “acceso” como momento privilegiado y en las intermediaciones (extra-institucionales, personalizadas e informales) entre los receptores y la política. En su lugar, propone mirar procesos vinculados con la “permanencia” (dependiente del cumplimiento o no de las condicionalidades) e identificar los márgenes que el propio diseño de la Asignación otorga a las burocracias profesionales de la seguridad social y a los burócratas callejeros como intermediarios institucionales para recrear la política e incidir en el bienestar de las familias.

Palabras claves: *transferencias de ingresos, burocracias, condicionalidades, permanencia, clientelismo*

INCOME TRANSFERS AND THE BUREAUCRACY'S ABILITY TO RECREATE PUBLIC POLICY. A LOOK AT THE UNIVERSAL CHILD ALLOCATION IN ARGENTINA.

The Universal Child Allocation (UCA) in Argentina involved a quantitative change in terms of increased benefits and a qualitative change through the incorporation of income transfers as part of a non-contributory social security policy. At the same time, it maintained the education and health conditions. This article moves away from the common treatment of social programs or policy centred on “access” as a privileged moment and the (extra-institutional, personalized and informal) intermediation among recipients and policy. Instead, this article proposes looking at processes related to the “permanence” (which depend on whether the conditions are met or not), identifying the margins that the design of UCA gives to social security and bureaucrats on the street as intermediaries for recreating policy and influence family welfare.

Keywords: *income transfers, bureaucracies, conditions, permanence, clientelism*

Introducción

Argentina representa un caso paradigmático en materia de transferencias de ingresos a las familias con hijos. Por la masividad que logró a través de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) que desde 2009 extendió las Asignaciones Familiares (AAFF) que históricamente correspondían a los trabajadores asalariados formales hacia sectores desocupados y trabajadores informales logrando una cobertura de aproximadamente 3,5 millones de niños/as mensualmente¹. Pero también por el salto que dio respecto de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) vigentes en la región. Incorporó la AUH como parte de la “seguridad social no contributiva” retirándola de la órbita de las burocracias asistenciales, estableció su acceso permanente (mientras que los programas anteriores imponían cupos y fechas de cierre de inscripción), generó un aumento regular de la transferencia y se equipararon los montos entre las Asignaciones de uno y otro sistema. Hasta aquí, la AUH se aproxima al universo de la seguridad social contributiva.

A la vez, la AUH arrastra de los PTCI un conjunto de mecanismos de control, sanción y merecimiento que resultan más próximos a los supuestos de responsabilización

¹ La cobertura de la AUH se ha mantenido constante desde su creación, oscilando en torno a 3,5 millones de niños/as. Suspensiones (por incumplimientos de contraprestaciones) se compensan con altas de personas que van incorporándose al sistema y otros que luego de la suspensión regularizan su situación y se reincorporan. Al momento de finalizar este trabajo, el último dato disponible para la Junio 2015 es de 3.385.490. Disponible en: <http://www.transparencia.anses.gov.ar/anses-numeros/estadisticas>. (última consulta 1 de julio de 2016)

individual y a los formatos focalizados/residuales². Se trata principalmente de la exigencia de un conjunto de condicionalidades de salud y educación para niños/as cubiertos en la AUH que de incumplirse se da de baja de la prestación. Un detalle no menor es que estos requisitos son exclusivos para esta Asignación y no para las AAFP. Este trabajo sugiere que las condicionalidades sólo pueden comprenderse por el tipo de arreglo institucional que representa la AUH como por el perfil de la población a la que está destinada (“quienes no contribuyen”) en un contexto argentino caracterizado por la fortaleza simbólica e institucional del sistema clásico de la seguridad social organizado a partir del trabajo asalariado.

La AUH combina la masificación de la seguridad social no contributiva con un repertorio de mecanismos de control. Esto invita a pensar nuevos marcos analíticos para complementar los típicos abordajes en materia de programas sociales o política social focalizada. Muy esquemáticamente, en este campo tuvieron y tienen protagonismo los estudios microsociales y los abordajes etnográficos que recuperan los universos de sentido de los destinatarios de las políticas en diversos territorios o las miradas moralizantes más propias de la Ciencia Política con énfasis en el momento del “acceso” y en las mediaciones “extra-institucionales” entre el Estado (o gobierno) y los destinatarios de la política. Estas miradas suelen “exportarse” para comprender la AUH, sobre todo en la medida en que se trata de una política destinada a sectores pobres/desocupados/trabajadores del sector informal que vienen siendo destinatarios del amplio abanico de programas sociales. De hecho, según datos oficiales el 57% de los destinatarios de la AUH ya había recibido un plan social nacional, provincial o municipal en los últimos 10 años (MTEySS, 2014).

Lo cierto es que la arquitectura de la AUH como parte de la seguridad social elimina *a priori* mediaciones extra-institucionales (con el objetivo de “desclientelar” la política) pero involucra otro conjunto de actores en el marco de las exigencias de certificación de las condicionalidades. Se trata de los “burócratas de nivel callejero”³ (Lipsky, 1983), es decir agentes educativos y sanitarios que tienen a su cargo la certificación de la condicionalidad, y las propias burocracias técnico profesionales de la seguridad social a nivel nacional. Son estos actores centrales a la hora de definir normativamente (o no) los criterios para el cumplimiento y control de las condicionalidades. La permanencia o no en la política constituye un elemento clave en la provisión de bienestar para las familias al asociarse con la posibilidad de sostener los niveles de consumo y la capacidad de prever gastos. A nivel del sistema

² Danani y Hintze (2011) hacen referencia a la idea de “contrareforma” proceso de contraposición a las políticas desarrolladas bajo hegemonía neoliberal, pero que a la vez convive con instituciones e intervenciones de nuevas bases, opuestas a las anteriores, con rasgos previos que fueron internalizados, explícitamente o no.

³ El autor hace referencia como los típicos casos de “burocracias de la calle” a maestros, policías y otro personal que vela por la aplicación de la ley, trabajadores sociales, jueces, abogados y personal de los tribunales, trabajadores de la salud y diversos empleados públicos que conceden el acceso a los programas de gobierno y prestan servicios con ellos.

de seguridad social la “no permanencia” (la baja) es la contracara de la disminución en la capacidad de cobertura al excluir a quienes no cumplen con este requisito.

Metodológicamente, este artículo analiza los diseños normativos e institucionales de la política suponiendo que éstos brindan pistas para conocer los márgenes que tienen las burocracias en el campo de la seguridad social no contributiva. No se trata de una visión etapista de la política pública que considere los “problemas de implementación” como desvíos de un diseño original contemplado virtuosamente que luego en el territorio desvirtúan (u “honran”) el diseño fundacional de la política, ni de visiones que suponen coherencia, racionalidades lineales o que tienen nociones totalizadoras sobre el Estado y los gobiernos⁴.

La investigación marco⁵ de la que surge este artículo estuvo basada en un análisis de política pública que utilizó técnicas cualitativas. Se combinaron una serie de entrevistas a informantes claves de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) donde se inserta esta política, con el análisis de normativas de diferente nivel, documentos institucionales, versiones taquigráficas de exposiciones del Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso de la Nación. Asimismo, se hizo uso frecuente de la herramienta de pedidos de información realizados en el marco Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública⁶ para obtener insumos no disponibles en las páginas web institucionales. También se recuperaron diversas investigaciones sobre la AUH que realizaron trabajos de campo en distintos territorios y aportan información fundamentalmente para comprender el rol de las burocracias.

1. La Asignación Universal por Hijo en Argentina: entre la seguridad social y el merecimiento/control.

La constitución histórica de los arreglos de políticas sociales argentinas centrados en el trabajo (en tanto trabajo asalariado formal) como mecanismo privilegiado de generación de ingresos y acceso a derechos sociales se presenta como un elemento central a la hora de analizar la AUH. La concepción “trabajocéntrica” tuvo pregnancia incluso en gran parte de las políticas sociales que precedieron a la AUH, sobre todo en los panes de empleo transitorio (Arcidiácono, 2012).

El proceso de “Ajuste estructural” y aquello que se conoce como la “crisis de 2001” en argentina implicaron un conjunto de transformaciones en el mercado

⁴ Oszlak (1984) en la década de los ochenta alertó sobre el carácter contradictorio del funcionamiento del aparato estatal, en tanto arena de conflicto político, como un rasgo constitutivo, antes que como una ‘incongruencia’ o ‘patología’.

⁵ Esta investigación se enmarca dentro del plan de trabajo de la Carrera de Investigador Científico del CONICET, titulado “Arreglos institucionales y actores de la política social no contributiva (2003-2014)”.

⁶ Este artículo centrará su atención en aquello acontecido hasta la finalización de la gestión de la presidenta Cristina Fernández el 9 de diciembre de 2015.

laboral que tuvieron directa repercusión en los esquemas de provisión de bienestar y más específicamente en las posibilidades de las familias para generar ingresos estables y suficientes. Esto colocó en el centro de la escena el rol del Estado (y más precisamente el gobierno) en las transferencias de ingresos para aquellas familias con hijos menores de edad con una inestable inserción en el mercado laboral (sea por situaciones de informalidad o desocupación).

A pesar de los avances del período 2003–2007 caracterizado por la recuperación del empleo no sólo en clave de nuevos puestos de trabajo sino también de la capacidad regulatoria por parte del Estado, los niveles de informalidad no pudieron ubicarse por debajo de los 30 puntos⁷. La informalidad se consolidó como el principal desafío de las políticas laborales que converge con el campo de las políticas sociales, dejando en evidencia que el propio trabajo puede constituirse en un vector de la sumisión a la pobreza, la dependencia y la precariedad (Kessler y Merklen, 2013). De esta manera, los altos niveles de informalidad sostenida visibilizaron el desacople entre los esquemas protectorios históricos estructurados sobre una base contributiva por un lado y el nuevo escenario laboral por otro. Frente a esta cuestión, y parafraseando a Castel (2013:39) a la hora de “elegir riesgos prioritarios para gestionar” la respuesta política del gobierno fue asegurar el riesgo de no tener ingresos suficientes para las familias con hijos. Concretamente para quienes no logran una inserción plena en el mercado de trabajo, aspecto clave en sociedades de mercado por su impacto directo en el bienestar, la capacidad de consumo y la gobernabilidad en un régimen capitalista (Donzelot, 1998).

Los PTCI implementados en Argentina cubrieron en parte este tipo de riesgo, sobre todo a partir del surgimiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002) y en menor medida con el Programa Familias por la Inclusión Social (2005). Pero sin dudas, el mayor salto de cobertura en transferencias a las familias con hijos y la ruptura en el tipo de arreglo institucional se produjo con el surgimiento de la AUH en 2009 y luego con la Asignación por Embarazo en 2011.

De hecho, ya desde mediados de los noventa, diversas iniciativas sociales, políticas y académicas venían reclamando la necesidad de establecer la universalización de las Asignaciones Familiares – vigentes en el sistema de seguridad social para asalariados formales – o la implementación de un ingreso ciudadano para la niñez. Mientras

⁷ Hay en la literatura consenso sobre este punto. Lindemboin *et al* (2010) sostienen que el ritmo de creación de empleo (18% en el primer trienio de esta década) cae a un tercio o un quinto en los trienios siguientes de la recuperación económica impulsada por un cambio esencial en las condiciones económicas internacionales, basada en el aprovechamiento inicial de la capacidad instalada puesta en movimiento a partir de la enorme devaluación de 2002. Kessler (2014) en su análisis sobre las tendencias contrapuestas en desigualdad entre 2003– 2013 observa una recuperación significativa e incontestable hasta 2007–8 para luego señalar mayores controversias, producto sobre todo de la inflación, el peso del impuesto a las ganancias y en especial de una menor capacidad de la economía de seguir generando empleos de calidad.

que en esta última propuesta los sujetos de la política son todos los niños, niñas y adolescentes, y el adulto a quien se le asigna la prestación resulta el medio para llegar al verdadero destinatario; en las propuestas de universalización de las Asignaciones, los niños simplemente aparecen como la “justificación” para transferir ingresos a los hogares en función del vínculo del adulto con el mercado laboral.

Con la AUH triunfa la extensión de las Asignaciones. Es un ejemplo más de una política donde se cristalizan concepciones diferentes que conviven con mayor o menor nivel de tensión y que predominan de acuerdo a la dimensión que se ilumine, la etapa que se analice o los actores que la traccionen. Por un lado, al interior de la política se puede identificar una lógica más próxima a los esquemas de la seguridad social contributiva tradicional que se extiende a los receptores de la nueva Asignación (AUH) y desdibuja las diferencias entre trabajadores asalariados formales que reciben las AAFP y el resto de los destinatarios de la AUH. Por el otro, una lógica que recupera, sostiene y profundiza las diferencias y establece mecanismos de control y merecimiento que resultan más ligados a los supuestos de responsabilización individual y los formatos focalizados/residuales de la política social. En este artículo se argumenta en torno a las exigencias, controles y sanciones asociadas a las condicionalidades diferenciadas que responsabilizan a las madres de su cumplimiento⁸.

Estas lógicas que tensionan la AUH captaron la atención de diversos trabajos académicos y pueden rastrearse en la propia disputa clasificatoria que existe en torno a la política y cristalizada en documentos oficiales⁹. En apretada síntesis, las opciones van desde concebir la Asignación como parte de los típicos PTCI como los existentes en varios países de la región donde primaría la impronta de lógica más residual hasta una lectura en clave de la lógica de seguridad social no contributiva que la comprende principalmente en clave de la extensión de las AAFP.

Si nos concentramos a nivel estrictamente normativo (Decreto 1602/09 y demás resoluciones) y por su ubicación institucional, la AUH representa un instrumento de la seguridad social. De hecho, junto con otras medidas posteriores la Asignación consolidó el protagonismo de ANSES como actor central en la política social no contributiva trascendiendo su origen ligado con la seguridad social contributiva y

⁸ En un trabajo de Gherardi y Zibecchi (2011) de esta misma revista se plantean las principales coordenadas de la inequitativa distribución de las tareas de cuidado, las condiciones posibilitan la politización del “derecho al cuidado”, su movilización como un repertorio de la acción pública y de qué manera el tema ha comenzado a captar la atención de los tribunales argentinos muy incipientemente.

⁹ Diversos estudios propios del campo de las políticas sociales equiparan la AUH con los típicos PTCI de la región-como la base de datos de CEPAL (2012). Pero esto también sucede al interior del propio gobierno. A modo de ejemplo ANSES apela a la idea de PTCI en el mismo documento que menciona que “*La AUH significa el reconocimiento de un derecho social, el de las niñas y niños argentinos a estar incluidos, a gozar un estándar de vida, de bienestar y seguridad económica*” (ANSES, 2013: 26).

quitando las transferencias de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social donde se encontraba el Programa Familias, PTCI que precede a esta política. Este cambio institucional implicó que ANSES ampliara sus funciones y sus burocracias como una mayor extensión territorial y descentralización del organismo. El rol operativo/político de ANSES, el alto nivel de estandarización de la información en bases de datos de la seguridad social y al carácter reglado de los procesos involucrados que conceden poco margen de discrecionalidad para acceder a la AUH aparecen en la evidencia recolectada como el principal elemento “desclientizador” al no requerir de intermediarios externos para ingresar a la prestación¹⁰.

Reconocer que el diseño de la AUH propone eliminar estas mediaciones y consolidar un vínculo directo y “despejado” entre ANSES (gobierno nacional) y destinatarios no significa desconocer que la Asignación se inserta en el marco de expectativas y acciones de los propios destinatarios y otros actores locales que retroalimentan “recursivamente”¹¹ la propia política. En este sentido, la AUH forma parte del repertorio de “prestaciones” que reciben del Estado los sectores populares y del universo de los intercambios en el entamado territorial. En esta línea, el trabajo de Costa, Curcio y Grushka (2014) destaca incluso que diversos dispositivos territoriales desarrollados por ANSES para hacer frente al incremento de la demanda de estas prestaciones, configuran una modalidad que tracciona ciertas lógicas de mediación (asistenciales y/o “clientelares”) que en general son atribuidas a las prestaciones focalizadas.

Lo que aquí importa destacar, es que con la AUH se instala un esquema bifronte en el marco de la vieja seguridad social que lejos de ser residual adquirió masividad y permanencia como consecuencia directa de los cambios en la estructura de riesgos sociales, sobre todo por los sostenidos niveles de informalidad laboral. A las transferencias monetarias se les suma otro aspecto que aproxima la AUH hacia los PTCI. Una mirada diacrónica permite captar que las condicionalidades exigidas a las familias (controles de salud y asistencia educativa para sus hijos/as) permanecieron intactas desde 2002 en Argentina y adquirieron incluso mayor severidad y protagonismo en la AUH. En este componente de la política toma más fuerza la lógica que recupera, sostiene y profundiza las diferencias entre grupos al establecer diversos mecanismos de control, sanción y merecimiento.

Este elemento de “arrastre” y el hecho de que la Asignación esté destinada a sectores populares que durante años han recibido y continúan recibiendo diversos programas sociales, explica que frecuentemente se utilicen andamiajes conceptuales que fueron

¹⁰ La noción de “desclientizar la política social” (Martínez Franzoni, 2005) parafrasea conceptos de desmercantilización y desfamiliarización propios de los estudios de bienestar (Esping Andersen, 1993).

¹¹ La noción de “recursividad” planteada por Adelantado *et al* (1998) se alimenta de la teoría de la estructuración de Giddens, para plantear una interacción recurrente y de influencia recíproca entre la práctica asociada a la política social y la estructura social identificando procesos y efectos de larga duración de procesos y efectos que se manifiestan de manera más episódica.

pensados para el estudio de la política social focalizada (entre los que se encuentran los PTCI). Como propuesta analítica, en este artículo sostengo que la Asignación sugiere colocar la atención en el momento de la permanencia (más que en el del acceso que se encuentra más estrictamente reglado) y en las intermediaciones de tipo institucionales que surgen con fuerza en las condicionalidades, es decir, burocracias técnicas profesionales de la seguridad social y las “burocracias callejeros” (los servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo y que gozan de considerable discrecionalidad).

2. Los abordajes privilegiados en el estudio de la política social focalizada y los PTCI.

Los programas sociales destinados a sectores populares definidos por la política focalizada como “pobres”, “vulnerables”, “desocupados” (entre otros criterios de merecimiento) suelen sucederse uno a otros con pequeñas modificaciones, como “placas tectónicas”. Su expansión data del proceso de “Ajuste estructural” durante la década de los noventa en América Latina, pero luego formaron parte del elenco estable de las política social¹².

En este trabajo se mencionan frecuentemente los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) que se convirtieron en tendencia a nivel regional. La mayoría de los países de América Latina aplicaron estas transferencias de ingresos a las familias en situación de pobreza y/o con una débil inserción en el mercado laboral. Estos programas se implementaron en un primer momento como iniciativas aislada en Chile, Brasil y México. Luego fueron replicados en la región y adoptaron entidad como modelo. El auge de los PTCI a principios del nuevo siglo se observa en toda América Latina. Mientras a fines del siglo el modelo estaba presente en tres países, en 2010 se encontraba en 18 (Cecchini y Madariaga, 2011:7).

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

¹² Por ejemplo, en materia de transferencias de ingresos, a nivel regional, sólo Argentina, Chile y Uruguay cuentan con componentes no contributivos de AAFP (CEPAL, 2012). Mientras que los componentes de las Asignaciones no contributivas para trabajadores formales en Argentina y Uruguay son ejecutados por los mismos organismos que administran los componentes contributivos, este no es el caso de Chile. La prestación contributiva se encuentra administrada por el Instituto de Previsión Social, mientras que la no contributiva por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Ley 19.949/04).

A nivel de la producción académica, el campo de los programas sociales o la política social focalizada abrió diversas líneas de investigación en torno a lo que Merklen (2005) definió como la “inscripción territorial de los sectores populares” que habilitaron la indagación sobre los actores locales y la institucionalidad política y social en diferentes niveles jurisdiccionales. Se cuestionó la exclusividad de las lecturas de dimensión macrosocial (que era propia de los estudios sobre las políticas universales y contributivas) y la mirada privilegiada sobre el Estado nacional, cobrando protagonismo los análisis microsociales y locales o regionales.

Los estudios etnográficos aportaron sustantivamente en esta dirección. Con un enfoque microsociales se propuso captar la subjetividad y la sociabilidad de los individuos en los territorios con foco en la conexión entre procesos estructurales y micro sociales que hacen nacer y reproducir esta relación. Desde fines de los años noventa en América Latina, Javier Auyero (1997) –haciendo uso del enfoque etnográfico para discutir visiones que moralizan el clientelismo– aportó sustantivamente al campo discutiendo ideas estereotipadas en torno al clientelismo social y los programas sociales no sólo para Argentina sino a nivel regional. Las prácticas clientelares no son comprendidas simplemente como “intercambio de favores por votos”, sino atravesadas por palabras, acciones distributivas y *performances*. Son relaciones basadas en el intercambio de dos tipos de recursos: instrumentales (políticos y económicos) y “sociables” o expresivos (promesas de lealtad y solidaridad) que tienen individuos como protagonistas, en oposición a corporaciones y grupos organizados y suelen ser informales –hasta ilegales– aun cuando comporten altos niveles de compromiso y obligación.

En Argentina, Cravino *et al* (2002) introdujeron la categoría de “barrio bajo planes” y valiéndose de un enfoque relacional captaron las formas a través de las cuales los programas son re-significados por la interacción entre receptores y diversos mediadores. Más recientemente, el trabajo de Wilkis (2013) contribuyó desde la sociología moral del dinero. Con la idea de “dinero militado” (que refuerza compromisos, lealtades y obligaciones) se propone explicitar que la etiqueta de clientelismo político era usual para enmarcar los juicios morales negativos de políticos y académicos sobre el uso que los pobres hacen de esa ayuda estatal y de los distintos “tipos de dineros”.

Por otra parte, abordajes provenientes de la Ciencia Política concentraron la atención en el clientelismo político contemporáneo. Como recuperan en un reciente libro Vommaro y Combes (2016), si bien este fenómeno puede rastrearse para el caso argentino ya en el Siglo XIX sobre todo asociado con el control de los electores, se reactualiza con fuerza cuando se expandieron los mencionados programas sociales, habilitando lecturas académicas que tendieron a subsumir las formas de participación popular al clientelismo.

En general proliferaron trabajos que centraron su atención en los mediadores externos al cuerpo burocrático (“punteros” para el caso argentino) que facilitan el

acceso a prestaciones sociales a partir de vínculos personalizados, de proximidad y mediación entre un “patrón” y un “cliente” (Thwaites Rey y López, 2005). Para estos abordajes, los programas sociales constituyen parte usual de los intercambios (como otro tipo de bienes, servicios). La propia lógica focalizada más próxima al “uno a uno”, al “merecimiento” y el significativo margen de discrecionalidad que otorgaron los propios programas sociales habilitaron a la vez que sirvieron como elementos explicativos de las relaciones clientelares que resultan “desciudadanizantes” (Alonso, 2007). Desde concepciones más “pragmáticas” el clientelismo aparece como “solución por defecto” al facilitar la gestión de programas sociales en aquellos espacios locales que cuentan con débiles capacidades administrativas (Levitsky, 2005).

El énfasis colocado en lecturas estructurales (que ponen foco en la pobreza o desinformación) o en los componentes manipuladores y de racionalidad estratégica que atraviesan el vínculo “patrón-intermediario-cliente” desatendió otros aspectos. Concretamente el conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que acompañan esas relaciones y que son tan importantes como el intercambio mismo. En la mayoría de los estudios fue utilizado como categoría analítica y etiqueta moral a la vez (Vommaro y Combes, 2016). Un trabajo de Besana (2014) en esta misma revista discute con las nociones sobre clientelismo en el conurbano bonaerense que restringen a un plano individual el efecto de las relaciones “patrón cliente” y con un abordaje etnográfico ofrece una lectura alternativa sobre la forma a través de la cual los “punteros” se convierte en pieza fundamental en la prestación de servicios básicos colectivos.

Si bien todavía hay una escasez de trabajos que reconstruyen los universos de sentido de los actores estatales que participan en los programas con la misma profundidad con la que han sido estudiados los destinatarios de las intervenciones (Paura y Zibecchi, 2014); diversas producciones en Argentina analizaron las capacidades y posibilidades de las burocracias sobre todo las asistenciales encargadas de programas sociales. Se trata de su rol para mediar entre los contenidos normativos que dan origen a las políticas y su posterior rediseño en territorios locales (Chiara y Di Virgilio, 2009; Soldano, 2009). La reciente producción de Luisina Perelmiter (2015), desde una mirada etnográfica y concentrada en el Ministerio de Desarrollo Social constituye un aporte de relevancia sobre el lugar que tienen los burócratas de nivel nacional en el nivel territorial y como se fundamentan los escurridizos principios que fundan su discrecionalidad.

Estos abordajes sobre las burocracias asistenciales lejos de otorgarle un sentido *a priori* negativo o de visiones ético-normativas, captan las formas a través de las cuales los burócratas rehacen la política, con tendencias más inclusivas o más expulsivas. Sin dudas, para el campo de las políticas sociales focalizadas los márgenes fueron y son generosos y están concedidos por la propia normativa, llegando a moldear aspectos centrales del sentido y alcance de la política. Ahora bien, volviendo al caso de la AUH; ¿Cuáles son los márgenes de las burocracias (en este caso de la seguridad social no contributiva) y “los burócratas callejeros” (agentes educativos y sanitarios)

involucrados en el control de las condicionalidades? Detengámonos en este tema recogiendo evidencia empírica que nos ofrece la Asignación.

3. El cumplimiento de las condicionalidades: “Derechos sí, pero mientas tanto”.

La AUH se inscribe en un contexto argentino atravesado por arreglos de bienestar y morales donde prima la fortaleza simbólica e institucional del sistema clásico de la seguridad social organizado a partir del trabajo asalariado. Como política “hereda” prácticas de políticas previas (como las condicionalidades). Es justamente en este campo de exigencias donde las burocracias tienen un rol protagónico para la definición de criterios. Para ello consideraré algunos componentes de las condicionalidades de salud y educación para los hijos/as que son exclusivas de la AUH.

Diversos documentos oficiales e investigaciones académicas pretenden explicar la continuidad de las condicionalidades en la AUH¹³. En apretada síntesis, algunos argumentos –que ganan presencia en los documentos oficiales y normativos– sostienen que los usos de estos instrumentos se vinculan con el objetivo de fomentar el capital humano para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (más en clave de la idea de “promoción” ligada a transformar, reparar, incentivar y/o moralizar a los responsables de esas exigencias). Otras explicaciones conciben a las condicionalidades como oportunidades para identificar la oferta no cubierta en el campo de salud y educación. Finalmente, existe un conjunto de argumentos llamados “de economía política” que señalan que las condicionalidades operan como esquemas de legitimación y justificación de las transferencias de ingresos en países donde el trabajo (en tanto asalariado y formal) ocupa un lugar material y simbólico de relevancia. El “devolverle algo la sociedad”, se cristaliza en la jerga de la política social cuando las condicionalidades pasan a denominarse “corresponsabilidades” (término vigente desde el Programa Familias hasta la AUH) o en la idea de “contraprestaciones” (laborales, educativas o comunitarias) más propias de los programas de empleo transitorio y de los actuales programas que fomentan el cooperativismo de trabajo (como el Programa de Inclusión Social con trabajo “Argentina Trabaja” en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social).

Una mirada diacrónica sobre las transferencias de ingresos permite captar que la AUH a pesar de las grandes diferencias forma parte de un continuo de medidas que fueron sucediéndose entre sí. Esto da cuenta de trayectorias familiares e individuales con cierta continuidad como receptores de diferentes programas sociales hace más de una década, dato que no puede deslindarse del desacople anteriormente mencionado entre arreglos institucionales de bienestar y mercado de trabajo y del lugar que vienen ocupando las condicionalidades. De hecho, investigaciones de lo

¹³ Diferente trabajos señalan dificultades a la hora de medir el impacto de las condicionalidades (“efecto condicionalidad”) (Salvia, 2011; UNGS, 2011; Kliksberg y Novakovsky, 2015).

más diversas llaman la atención sobre cierta naturalización de los receptores respecto del requisito de las condicionalidades (Aquín, 2014; Pautassi *et al*, 2013; Kliksberg y Novakovsky, 2015).

Resulta interesante que la única Asignación de los trabajadores formales (AAFF) que requiere condicionalidad es la “Asignación Anual por Escolaridad” (presentación anual de certificado de alumno/a regular del hijo/a). Incluso, esta exigencia fue modificada por la Resolución de ANSES 81/07, en base a “*Que dada la obligatoriedad de los ciclos estudiantiles y que los datos oficiales hablan de un gran número de menores que inician el ciclo lectivo se instaura la presunción general de asistencia escolar*”. Recién, luego de la creación de la AUH, la exigencia fue reincorporada por la Resolución de ANSES 606/11 (Straschnoy, 2015). De todas formas, en caso de producirse la omisión de este requisito sólo se pone en riesgo esta prestación única por escolaridad y no la mensual como en el sistema no contributivo.

Resulta destacable que la AUH exigía en sus comienzos la presentación de la Libreta Nacional de la Seguridad Social, Salud y Educación para el cobro mensual de la Asignación que, a diferencia del certificado para las AAFF, tiene permanencia en el tiempo y operaba como instrumento distintivo de su condición social (Garces, 2015). Con el tiempo se consolidó un sistema de formularios de ANSES para la acreditación de las condicionalidades, aunque algunas familias siguen certificando vía libreta.

Interesa destacar que la AUH mantiene el sistema de condicionalidades, pero sobre todo que plantea una serie de novedades que las “endurece” respecto de las experiencias previas.

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

La declaración del ex Jefe de Gabinete Jorge Capitanich resulta más que elocuente en este sentido. Es importante destacar que la AUH es una prestación cuyo derecho se determina en cada proceso de liquidación mensual (a diferencia de las prestaciones previsionales en las que una vez determinado el derecho, salvo error o irregularidad, el mismo se mantiene en el tiempo) (...)Superado el control de derecho, que verifica las condiciones generales para el acceso a la prestación, si corresponde la aplicación de una suspensión debe efectuarse en forma mensual.¹⁴

¹⁴ Extracto de la versión taquigráfica de la sesión informativa del 04/06/2014 de la Cámara de Diputados de la Nación, que contó con la presencia del Sr. Jefe de Gabinete de Ministro, Página 17.

En esta concepción, los derechos no contributivos tienen un formato *sui generis*. Tienen vigencia en el “mientras tanto” (término frecuente en la jerga en materia de programas sociales de los últimos treinta años) pero sobre todo se diferencian de los que aparecen como los “verdaderos derechos”, aquellos del campo contributivo, (o “de quienes sí aportaron”). De esta forma, se recodifican desigualdades a través de derechos (Santos, 1998), “el permanecer” pasa a primer plano y son las familias (las madres) quienes deben demostrar que sortearon los obstáculos para no perder la Asignación. La lectura aquí planteada sugiere que este “trato diferente” pierde centralidad si se enfoca en el momento del acceso ya que allí se desdibujan las diferencias con relación a la seguridad social contributiva.

Con la AUH se destinaron esfuerzos burocráticos y presupuestarios colocados en controlar el cumplimiento por parte de las familias, aspecto que resultaba ausente en las políticas que lo precedieron. De hecho, según informa ANSES, entre 2011 y 2014 se han dado las siguientes suspensiones en cada año: 221.839, 541.222, 691.443 y 665.632 respectivamente¹⁵. Se insiste en dejar anotado este aspecto en la medida en que continúa invirtiéndose la carga de la prueba siendo las madres quienes deben demostrar el cumplimiento.

Esto implica que la AUH tensiona las políticas sociales sectoriales ya que por su propio carácter masivo interpela al sector educativo y de salud en un contexto federal que plantea problemáticas diversas en cada uno de los territorios y en el marco de servicios cuya gestión se encuentra descentralizada. A diferencia de la atención primaria de la salud donde se dio respuesta sinérgica vinculando la Asignación con el Plan Nacer posteriormente denominado SUMAR (Arcidiácono *et al*, 2013) en el campo educativo los estudios señalan un panorama de mayor desacople entre la oferta educativa y la demanda de la Asignación (Feijoo y Corbetta, 2014)¹⁶.

Por cierto, las exigencias en torno a las condicionalidades abren un universo de indagación que exceden a la temática de este artículo. Generan reapropiaciones institucionales/personales del sector educativo y de salud frente a las exigencias y receptores de la AUH. Diversas investigaciones que fueron rastreadas para la elaboración de este artículo realizan trabajos de campos que contemplan las interacciones entre los “burócratas callejeros” (maestros, directores, preceptores, médicos, enfermeras) y los receptores de la AUH. Destacan que los burócratas –basándose en propias valoraciones sobre aquello que resulta moralmente deseable– refuerzan e incluso exacerban las exigencias a las familias cruzando las fronteras de

¹⁵ Respuesta a la solicitud de información en el marco del Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública a través de Nota DDyO N° 1342/14. Reg.: 73401/144948

¹⁶ Más allá de los intentos de la Mesa Intersectorial en ocasión del surgimiento de la AUH, ANSES aparece como institución protagonista desdibujando el rol de los otros sectores involucrados en su gestión, sobre todo en el caso de educación. Feijoo y Corbetta (2014) señalan por ejemplo la inexistencia de un conjunto de incentivos a las instituciones escolares.

lo exigido normativamente o en el otro extremo se identifican prácticas que alivian e incluso ignoran las condicionalidades de hecho (por ejemplo firmando libretas sin que se asista al establecimiento escolar o a las consultas médicas) (UNGS, 2011; Isla y Vezza, 2014; Perczyk, 2014; Ambort, 2016). A modo de ejemplo, un trabajo sobre la provincia de Neuquén (Hintze *et al*, 2015) recoge el rechazo por parte de los médicos a firmar la libreta en los inicios de la AUH, proceso que se denominó “*huelga de lapiceras caídas*”.

Esa certificación adquiere una especial relevancia para las familias en la medida en que es recibida por ANSES y cobra sentido en el entramado burocrático como instrumento de legitimación de suspensiones. Forma parte del escrutinio público sobre quien merece o no la AUH en sintonía con el valor que han tenido y tienen los informes socioambientales en el campo tradicional de la asistencia (Donzelot, 1998).

Finalmente, la AUH presenta una novedad respecto del tipo de establecimiento educativo donde pueden concurrir los niños/as. Se trata de una decisión que se contempló en el propio decreto fundacional y habilitaba el cobro sólo para los niños/as y adolescentes que asistieran a establecimientos educativos que si bien se denominaron “públicos” (en el Decreto 1602/09) las burocracias técnica profesionales de ANSES mencionan haberlo interpretado en clave de “público-estatales” quedando excluidas aquellas familias que optaban por la gestión privada¹⁷. Este requisito generó fuertes críticas desde partidos políticos opositores, la Iglesia, la Defensoría del Pueblo de la Nación e instituciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2011), entre otros cuando el 27 de agosto de 2010 la ANSES dispuso la suspensión del pago de la AUH a los niños que asistían a establecimientos educativos de gestión privada, afectando 42.000 niños (por una Circular 79/10 de ANSES). Posteriormente se reincorporaron los casos suspendidos pero nunca se modificó el requisito normativamente. Según se recoge en las entrevistas a funcionarios de ANSES comenzó a desarrollarse un repertorio de mecanismos *ad hoc* para abordar esta situación con el objeto de “*identificar el estado de vulnerabilidad del grupo familiar en los casos que corresponda*” para aquellas familias que envían a sus hijos/as a establecimientos de gestión privada. Según ANSES¹⁸ se exigen desde declaraciones juradas donde las familias explicitan las fuentes de financiamiento de ese gasto familiar hasta la visita de trabajadores sociales que informen sobre la situación particular y corroboren que se trate de una familia que cumple con los criterios para recibir la AUH a fin de evitar un “error de inclusión”. En otros casos, se puede identificar que la prestación se da directamente de baja sin que medie este

¹⁷ Según manifiesta el Decreto: “*Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá (...) Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos*” (DNU 1602/09, artículo 6°, inciso “e”. El destacado no corresponde a la versión original).

¹⁸ Respuesta a la solicitud de información en el marco del Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública a través de Nota DDyO N° 1342/14. Reg.: 73401/144948

tipo de procedimiento o que estos se activan recién cuando los receptores reclaman al percibir que fueron suspendidos.

ANSES como nuevo actor político en la seguridad social no contributiva utiliza mecanismos de gestión más próximos a la clásica seguridad social (para la identificación de los receptores, los cruces de información los procesos de inscripción y el pago regular) a la vez que las burocracias técnico profesionales desarrollan las tareas de control condicionalidades, suspensión de las prestaciones y las decisiones sobre los establecimientos educativos. Por su propia historia y dinámica institucional, esto no se ve acompañado de actividades de promoción y asistencia que fueron desarrollados por las clásicas burocracias asistenciales, lo que tiene directas implicancias a la hora de dejar una familia afuera de la prestación.

Este tipo de idas y vueltas en torno al tipo de establecimientos implicaron para las escuelas y para las familias movimientos que hacen aparecer “lo imprevisto” en función de qué tipos de establecimientos educativos son “permitido” y “no permitidos” por los criterios de ANSES. En definitiva, se trata de procesos y valoraciones que se enmarcan dentro del régimen moral vigente vinculado con una “cultura legítima” (Grassi, 2002: 27). En ese marco el “dinero donado” (Wilkie, 2013), es decir, la transferencia del Estado a las familias por la vía no contributiva adquiere otra significación.

El universo de las condicionalidades permite captar el “trato diferente” entre receptores de AAFF y AUH. Sea por el decreto y las resoluciones que dieron origen a la política, modificaciones o circulares internas que surgen con el correr del tiempo o en otros casos por criterios que no se encuentran completamente formalizados y consecuentemente las distintas burocracias tienen margen para definir aspectos sustantivos, controlar y evaluar principalmente la permanencia en la AUH.

Reflexiones finales

La ampliación del sistema tradicional de Asignaciones Familiares con el surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) entraña un cambio sustantivo en las políticas sociales argentinas, entre otras cosas por su cobertura (3,5 millones de niños/as), su inscripción como parte de la seguridad social no contributiva, el acceso abierto para nuevos receptores y el aumento regular de su monto. A través de esta política social se abordaron los desajustes entre arreglos institucionales y nuevos riesgos, sobre todo aquellos vinculados con trayectorias de informalidad sostenida o desocupación para familias con hijos/as.

La lectura de la AUH que propone este artículo sugiere que los abordajes centrados en captar el universo de sentido de los destinatarios de las políticas o las aproximaciones morales de los estudios de la Ciencia Política sobre el clientelismo político (preocupadas por las mediaciones extra-institucionales, personalizadas e informales) deben ser complementados con otro tipo de análisis. Que entre otras

cosas permitan captar modalidades propias de una política que innova creando un componente masivo de la seguridad social no contributiva en combinación con lógicas de merecimiento y control propias de los esquemas focalizados.

El diseño de la AUH habilita exigencias (controles y sanciones) y distingue entre asalariados formales *versus* el resto de los trabajadores. Este “trato diferente” (“derechos que deben reactualizarse mes a mes”) habilita mayores márgenes de acción y decisión para las burocracias en un contexto de masividad y de riesgos que lejos de ser transitorios resultan estables. Estos márgenes pueden apreciarse durante “la permanencia” como momento central donde las distintas burocracias tienen la oportunidad de ampliar o reducir las exigencias y los controles.

En esta permanencia cobra protagonismo un actor diferente a las clásicas burocracias asistenciales. Se trata no sólo de la actuación de las burocracias profesionales –técnicas de la seguridad social (ANSES) que definen los criterios de acceso/permanencia sino del rol que tienen en esta política los agentes escolares y sanitarios. En tanto “burócratas callejeros” se presentan como mediadores institucionales y formales (a diferencia de las mediaciones clientelares) donde los intercambios personales y las propias valoraciones sobre los receptores y sobre el rol social y político de la AUH terminan dándole forma al acto de “firmar” (o no) la condicionalidad.

La recursividad entre los arreglos institucionales, los niveles decisorios del Estado, la apropiación por parte de las burocracias y los propios receptores resultan centrales a la hora de reconfigurar la política, convirtiendo el campo de las condicionalidades y la permanencia al interior de la política en un campo de significados y exigencias de lo más diversas y hasta poco previsibles. Así se definen a que instituciones educativas deben asistir los niños/as y adolescentes y de donde deben provenir los ingresos para afrontar los gastos en educación, se sanciona a las familias que incumplen las condicionalidades. En definitiva, se reactualiza la clásica tensión entre control y autonomía que atraviesa los supuestos y la hechura de las políticas sociales pero ahora en un contexto de transferencias masivas.

Referencias

- Adelantado, J.; Noguera, J.; Rambla, X. y Saez, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología*. Universidad Autónoma de México, n°3, pp. 53-75.
- Alonso, G. (2007). "Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, n° 37, pp. 1-10.
- Ambort, M. (2016). Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social- (2009- 2015). Accesibilidad y garantía de derechos. 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.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social-Observatorio de la Seguridad Social) (2013), Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/09. Informe cuatrimestral. 1er cuatrimestre 2013.
- Aquín, N. (2014). *Asignación Universal por Hijo ¿Titulares o tutelados?*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P.; Gamallo, G. y Straschnoy, M. (2013). "¿Consolidación de un sistema de protección social no contributivo en Argentina? El Plan Nacer, la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para la Protección Social.", en Clérico, L.; Ronconi, L. y Aldao, M. (comp.), *Tratado de Derecho a la Salud*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Auyero, J. (1997). "Estudios sobre clientelismo político contemporáneo", en Auyero, J. (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Auyero, J. (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Besana, P. (2014). "¿Clientelismo o algo más? relato sobre el rol De un puntero en la provisión De servicios básicos colectivos en un asentamiento De la región metropolitana de Buenos Aires, argentina". *Política, Revista de Ciencia Política*, vol. 52, n° 1, pp. 39-60.
- Castel, R. (2013). *Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad*. En Robert Castel y otros (comp). *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas. Cuadernos de la CEPAL n° 95. Santiago de Chile: CEPAL.

- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2011). Derechos humanos en Argentina. Informe 2011. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012). Programas de transferencias condicionadas, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>.
- 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. (coords.), Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Costa, M. I. y Hintze, S. (2014). "Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación", en Danani, C. y Hintze, S. (coords.) Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M.C.; Fournier, M.; Neufeld, M.R. y Soldano, D. (2002). "Sociabilidad y Micropolítica en un barrio bajo planes", en Andrenacci, L. (org.), Cuestión social y política social en el gran Buenos Aires. Buenos Aires: Al Margen/UNGS.
- Chiara, M. y De Virgilio, M.M. (org.) (2009). Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. 1ª ed. Buenos Aires. Prometeo-UNGSM.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Buenos Aires: UNGS.
- Donzelot, J. (1998). La policía de las familias. España: Pre-Textos.
- Esping Andersen, G. (1993). Los tres mundos del Estado de Bienestar. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Feijoo, M. y Corbetta, S. (2014). La dimensión educativa de la Asignación Universal por Hijo. Buenos Aires: UNIFE.
- Garces, L. (2015). Las condicionalidades de las políticas sociales desde una perspectiva relacional de análisis: sentidos y tensiones de la Asignación Universal por hijo en la provincia de San Juan. Tesis Doctoral de la Facultad de Ciencias Sociales, Mimeo.
- Gherardi, N. y Zibecchi, C. (2011). "El derecho al cuidado: ¿Una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia de Argentina?". Política. Revista de Ciencia Política, vol. 49, n°1, pp 107-138.

- Grassi, E (2002). El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales - Asociación Argentina de Políticas Sociales Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Hintze, S.; Costa, M.I. y Benítez, N. (2015). La seguridad social a nivel territorial. El caso de la Provincia del Neuquén. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015.
- Isla, A. y Veza, E. (2014). El acceso a la Asignación Universal por Hijo en los pueblos indígenas del norte argentino. Buenos Aires: OIT-FLACSO-UNICEF.
- Kessler, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kessler, G. y Merklen, D. (2013). "Una introducción cruzando el Atlántico", en Castel, R., et al. (comps.), 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: Editorial Biblos.
- Levitsky, S. (2005). La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Lindemboin, J.; Kennedy, D. y Graña, J. (2010). "El debate sobre la distribución funcional del ingreso". *Desarrollo Económico*, n°196, pp. 541-571.
- Lipsky, M. (1983). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Martinez Franzoni, J. (2005). "Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, FLACSO*, vol. II, n°2, pp. 41-77.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social) (2012). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. II trimestre 2012*. Secretaría de Seguridad Social.
- MTEySS (2014). *Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. ENAPROSS. - 1a ed. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Oszlak, O. (comp.) (1984). *Teorías de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

- Paura, V. y Zibecchi, C. (2014). "Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina", en Pautassi, L. (directora), *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Acceso a la Justicia, capacidades estatales y movilización legal. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L.; Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Documento de Trabajo Número 284. División de Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.
- Perczyk, J. (2014). "La Asignación Universal por Hijo en Argentina", en Feijoó, M. y Poggi, M. (comp.), *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPPE-Unesco.
- Perelmiter, L. (2015). "Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal". *Papeles de Trabajo*, vol. 15, n° 9, pp. 80-101.
- Salvia, A. (2011). *La trampa Neoliberal. Heterogeneidad Estructural y Distribución del Ingreso en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político y en la posmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Soldano, D. (2009). "El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía", en Frederic, S. y Soprano, G., *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Straschnoy, M. (2015). "Una década de condicionalidades en las políticas de transferencia de ingresos a las familias en Argentina. Las percepciones de políticos, técnicos y académicos". Tesis de Maestría en Políticas Sociales (UBA), Mimeo.
- Thwaites R.M. y López, A. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticas clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- UNGS (Universidad Nacional General Sarmiento) (2011). *Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo en la Provincia de Buenos Aires, Argentina*.
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Wilkis, A. (2013). *Las sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular*. Buenos Aires: Paidós.