
Entre las condicionalidades y el ejercicio de derechos sociales: Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo y PROGRESAR

Mesa 1: Políticas Públicas y Políticas Sociales en Argentina Reciente (2000-2020).
Continuidades y Rupturas

Mesa 2: Políticas sociales y sociedad; lecturas sociológicas

Lic. María Pía Castro Ruiz- Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales-
Universidad Nacional de San Luis. mapiacastro@hotmail.com

Mg. Yussef Becher- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET). Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales- Universidad
Nacional de San Luis. yussefbe@gmail.com

Resumen

Frente a los problemas estructurales que afectan a la región latinoamericana en general (desempleo, pobreza, exclusión, analfabetismo, entre otros), en los últimos veinte años los Estados han privilegiado la planificación de políticas sociales vinculadas a la aplicación de Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCIs), como intervenciones preferenciales para revertir el ciclo de regresividad social y económica.

Una de las características elementales de tales programas radica en el condicionamiento exigido a los/as receptores/as como requisito *sine qua non* para recibir la transferencia monetaria. En la mayoría de los casos aquellas condicionalidades han estado vinculadas a la utilización del sistema público de salud y educación de los hijos/as a cargo, como también en la instrumentación de diversos dispositivos de capacitación laboral para la población adulta. En ese sentido, la ponencia plantea una

revisión de las condicionalidades en PTCIs de alcance masivo entre sus destinatarios en Argentina: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). En muchos casos se ha constatado que el cumplimiento de las exigencias por parte de los receptores no ha estado exento de dificultades. Es por lo anterior, que el papel de corresponsabilidad estatal resultaría fundamental a los fines de evidenciar los pormenores y obstáculos que pudieran originarse en el proceso de aplicación de estas políticas.

Palabras claves: Políticas Sociales- Condicionalidades- Derechos Sociales.

1. Introducción

El siguiente trabajo se propone una reflexión respecto de las condicionalidades de tres políticas sociales nacionales: Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Asignación Universal por Embarazo para Protección Social y el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos.

Emprenderemos el análisis realizando una breve descripción de los programas mencionados, de sus objetivos, de sus características y de los condicionamientos requeridos por cada uno de ellos a su población destinataria. En este punto, creemos que resulta relevante destacar que, en el caso de las tres intervenciones, las exigencias requeridas a los/as receptores/as están directamente ligadas al ejercicio de derechos sociales: salud y educación de los niños/as y jóvenes durante un período de vida considerable (desde la décimo segunda semana de gestación hasta los veinticuatro años).

Por último, realizaremos una reflexión sobre los inconvenientes que enfrentan los receptores respecto al cumplimiento de las exigencias dentro de cada programa. Haremos principal hincapié en el rol que le compete al Estado como corresponsable de las intervenciones sociales, el cual debería generar diversas estrategias y medidas de acompañamiento a las poblaciones destinatarias que, por diversos motivos y/o procesos, no pueden cumplir las exigencias requeridas o demostrar haberlas cumplido.

2. AUH y AUE para Protección Social: un avance estatal en la provisión de seguridad social y en el acceso a servicios públicos de salud y educación

Los grupos y sectores más pobres se encuentran expuestos a múltiples situaciones de crisis debido a que están excluidos de los dispositivos institucionales más eficaces de gestión de riesgos y, por otro lado, presentan una menor acumulación de capital humano. Esta situación de vulnerabilidad conlleva a que estos sectores estén en condiciones desventajosas al momento de enfrentar eventos de recesión económica.

Así, los mecanismos de enfrentamiento de crisis más utilizados por los pobres se basan en la auto protección y en diversas estrategias de mitigación informales, familiares y comunitarias; cuyas ineficacias pueden conducir a la reducción permanente de capital humano de los pobres (por ejemplo, retirar a los niños de la escuela como respuesta a la caída de los ingresos monetarios familiares) y, por tanto, a la perpetuación y reproducción del ciclo de la pobreza (Villatoro, 2004, p. 9).

Estos mecanismos terminan siendo eslabones del ciclo de regresividad social y reproducen la desigualdad. Para superar y, en muchos casos, paliar los problemas estructurales que aquejan a la región latinoamericana (pobreza, indigencia, desempleo,

exclusión, analfabetismo, entre otros), los Estados han dado lugar a una nueva generación de políticas sociales: las denominadas transferencias condicionadas de ingresos. Estas formas de intervención estatal,

Son utilizadas por una elevada proporción de países de la región como mecanismo de lucha contra la pobreza y la desigualdad. El objetivo básico de estas políticas es focalizar las transferencias monetarias sobre familias con hijos menores de edad en situación de vulnerabilidad social, y condicionar las mismas con el fin de fomentar el cuidado de la salud como también la formación de capital humano de los niños (ANSES, 2011, p. 71).

La implementación de esta nueva generación de políticas sociales en varios países de la región, se fundamenta “en la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición” (Villatoro, 2004, p.10). El condicionar la prestación monetaria produciría los incentivos necesarios para incrementar la acumulación de capital humano en los sectores más vulnerables.

El año 2009 marca en Argentina la emergencia de un nuevo paradigma en materia de elaboración y planificación de políticas sociales. En octubre de aquel año el Poder Ejecutivo Nacional, encabezado por Cristina Fernández de Kirchner,

Crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y en 2011 la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social, a partir de las cuales se inaugura una nueva etapa para las políticas sociales. Por un lado, se amplía el Régimen de Asignaciones Familiares -prestación clásica de la seguridad social- al incluir a sectores trabajadores informales y desempleados que se encontraban históricamente

excluidos. Por otro lado, la AUH reemplazó a los PTCI más importantes de la primera década del siglo XXI, principalmente el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF) al establecer la incompatibilidad con otros programas de transferencia y concentrar las acciones en la AUH (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2014, pp. 65-66).

Como hemos mencionado, la AUH es una política pública de carácter social impulsada por el Poder Ejecutivo que entró en vigencia en octubre de 2009 en virtud del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 1602. Se trata de un programa de transferencia condicionada de ingresos no contributivo, destinado a menores de dieciocho años que no perciben la asignación prevista para los/as hijos/as de trabajadores que se desempeñan dentro del sector formal. Lo anterior puede deberse a dos situaciones de exclusión y vulnerabilidad social: trabajadores que se desempeñan en el mercado informal de trabajo o desocupados. La protección social otorgada por esta política,

Consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno sólo 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 (...) Así mismo deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorios. 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 N° 1602/2009. Considerandos).

Paralelamente se exige que el menor sea nativo, hijo de nativo o por opción, naturalizado o residente. Para este último caso se solicita una residencia de al menos

tres años anteriores a la solicitud de la asignación. De la misma manera es necesario acreditar la identidad del niño/a o adolescente a través del Documento Nacional de Identidad. El vínculo entre la persona que percibe la asignación y el menor se constata presentando las partidas de nacimiento que así lo certifiquen, y en los casos de adopción, tutelas y curatelas deberán prestarse los testimonios correspondientes. Si se tratase de hijo discapacitado, la acreditación de tal condición se realizará teniendo en cuenta lo previsto por la Ley N° 22.431¹, que regula el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados.

La financiación de la AUH proviene del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que,

como organismo autónomo, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones” (Art. 9. Decreto N°1602/2009). Del mismo modo, ANSES “retiene mensualmente el 20% de la prestación hasta que se demuestre su cumplimiento anual. La acreditación de la asistencia escolar y sanitaria da lugar al cobro de lo acumulado y a continuar percibiendo la Asignación, caso contrario, se suspende (Pautassi y otros, 2014, p. 66).

Con respecto a los montos percibidos por los destinatarios, en 2009 el Estado Nacional otorgaba \$180 por cada hijo/a menor de 18 años, hasta un máximo de 5. Durante los primeros cuatro años de implementación, el monto fue incrementando a partir de decretos del Poder Ejecutivo.

¹ Dicha norma establece que es la Agencia Nacional de Discapacidad, dependiente de la Presidencia de la Nación, la encargada de certificar en cada caso particular la existencia de la discapacidad, así como también su naturaleza y grado. El certificado que dicha agencia expide se denomina Certificado Único de Discapacidad y acredita plenamente tal condición en todo el territorio nacional, en todos los supuestos que sea necesario invocarla.

En el mes de julio de 2015, la entonces Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, envió un proyecto de ley al Congreso con el objetivo de que la AUH sea actualizada automáticamente con el mismo cálculo de los haberes jubilatorios. Tras la aprobación del proyecto y la consecuente modificación de la Ley N° 24.417 (Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público), el monto percibido aumenta dos veces al año, en los meses de marzo y septiembre. Actualmente, la suma percibida es de \$2.746 por cada hijo, y \$8.947 para los casos de hijos discapacitados.

El 18 de abril del año 2011 a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N°446, el Poder Ejecutivo crea la AUE para Protección Social, como una especie de cobertura social previa a la protección otorgada por la AUH, que ya llevaba un año y medio de implementación en todo el territorio nacional.

La AUE “consistirá en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o la interrupción del embarazo” (Decreto N° 446/2011. Art. 3). El cobro de esta asignación no es incompatible con la protección social que ofrece la AUH que, como hemos señalado, se percibe por cada niño/a o adolescente hasta los 18 años, o sin límite de edad en caso de hijo discapacitado.

En lo relativo a las condicionalidades exigidas por la AUE a su población receptora, se solicita “que la embarazada sea nativa o por opción, naturalizada, o residente, con residencia legal en el país no inferior a los tres años previos a la solicitud de la asignación” (Decreto N° 446/2011. Art. 4). En lo que respecta a la acreditación del embarazo, si la embarazada cuenta con cobertura de obra social, deberá presentar el correspondiente certificado médico. Si la embarazada no posee cobertura de obra social, la certificación de su condición debe realizarla mediante la inscripción en el Plan Nacer. En el año 2005 el Ministerio de Salud de la Nación impulsó la entrada en vigencia del Plan Nacer, con el objeto de mejorar la cobertura de salud a mujeres embarazadas

y niños menores de 6 años que no posean obra social. Dicho programa fue modificado en 2012 a partir de la emergencia del Plan Sumar, cuyo objetivo radica en,

mejorar la calidad de atención y en profundizar el acceso y el ejercicio de los derechos de la salud de la población sin obra social. Ahora, además de brindar cobertura a embarazadas y niños/as hasta los 5 años, el Programa incorpora a niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres hasta los 64 años, sin obra social (Ministerio de Salud, 2021).

El artículo 5 del Decreto N° 466/2011 explicita que dentro del período correspondiente entre la semana doce de gestación y la última de embarazo “se liquidará una suma igual al ochenta por ciento (80%) del monto previsto la que se abonará mensualmente a las titulares a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)” (Decreto N° 466/2011. Art.5). El 20% restante, al igual que en la administración operativa de la AUH, se percibe bajo la condición de cumplimentar con todos los controles sanitarios establecidos por el Plan Nacer.

En lo relativo a los montos percibidos por las embarazadas, al inicio del programa en 2011, se abonaba la misma suma prevista por la AUH, es decir \$220. Aquel importe se transfería bajo la misma lógica estipulada por la Asignación: un 80% (\$176) mensualmente a partir de la semana doce de gestación mientras que el 20% restante (\$44 acumulados) al finalizar el embarazo. Actualmente, la suma percibida por las destinatarias es de \$2.746.

Sin ánimos de extendernos en el análisis, diremos que el hecho de que en ambos PTCIs (AUH y AUE) el cobro de la prestación económica se encuentre condicionado al ejercicio de dos derechos sociales (el derecho a la educación y el derecho a la salud de los niños/as y jóvenes y las embarazadas), se erige en un rasgo positivo en términos de

intervención estatal frente a las desigualdades sociales, puesto que, en la mayoría de los casos,

Los programas sociales de transferencias de recursos en América Latina responden a condiciones contextuales. Se focalizan en poblaciones beneficiarias que son admisibles por reunir condiciones de vulnerabilidad, generalmente familias en situación de pobreza. La AUH establece un salto cualitativo en comparación con dichos programas dado que se concibe la estrategia de intervención no como un programa, sino como una extensión del sistema de asignaciones familiares al que ya tenían acceso otros sectores de la sociedad (Novacovski y Kliksberg, 2015).

Sin embargo, al adentrarnos en el análisis de las condicionalidades exigidas por ambas políticas, emergen nuevos interrogantes que nos orientan a realizar una reflexión más profunda en la que, necesariamente, debemos poner en debate la forma a partir de la cual aquellas exigencias y requerimientos operan al interior de las poblaciones receptoras.

3. EL PROGRESAR a través del prisma de las decisiones gubernamentales

Tanto la AUH como la AUE marcaron un sendero particular en materia de PTCIs por cuanto modificaron su enfoque centrado en la condición laboral de los destinatarios. Sucede que tras las crisis de empleo, iniciadas en la década del '70 y profundizadas durante 2001-2002, el componente contributivo de la seguridad social comienza a demostrar su insuficiencia para otorgar bienestar a la totalidad de la población. En ese sentido, la necesidad de implementar programas sociales que brindaran protección a los ciudadanos que se desempeñaban por fuera del mercado laboral formal. Ello condujo a un incremento en 2012, de acuerdo con los datos del INDEC, del 25% en el componente no contributivo de las asignaciones familiares (Danani y Hintze, 2013).

Tras la implementación de los PTCIs anteriormente mencionados se otorga protección social a niños/as y jóvenes hasta los 18 años, por consiguiente, surge la necesidad de propuestas de políticas sociales que ofrecieran posibilidades de desarrollo a quienes decidieran iniciar estudios de nivel superior, como también incorporarse en empleos. A partir de ello, el gobierno argentino comienza a implementar programas sociales dirigidos al colectivo sociogeneracional en áreas tales como educación, empleo, salud, cultura, reproducción sexual, etc., los cuales implicaron una significativa inversión del Producto Bruto Interno (PBI) que colocó a la Argentina en una diferencia del 25% respecto de los otros países de la región (CEPAL y OIJ, 2012).

Entre el conjunto de programas ofrecidos a las juventudes se halla el PROGRESAR. El mismo se crea en el año 2014 por medio del DNU N° 84 dirigido a jóvenes de entre 18 a 24 años quienes quisieran concluir estudios de nivel secundario o iniciar, como también facilitar la continuidad, de los de nivel universitario y realizar experiencias de formación o prácticas calificantes en ámbitos laborales. Los receptores del programa, y su grupo familiar, pueden contar con ingresos por empleos formales o informales; prestaciones contributivas o no contributivas; monotributos sociales; trabajo de temporada con reserva de puesto; empleo en casas particulares, todas las circunstancias siempre que no superen el salario mínimo. Sin embargo, en 2015 el Decreto N° 505 eleva dicha restricción a tres salarios mínimos, lo cual incidió en la cantidad de receptores que pasaron -de acuerdo con datos de la EPH-INDEC y ANSES- de 480.000 a 690.000 (Bertranou, Jiménez y Jiménez, 2018).

Por otra parte, el PROGRESAR requiere del cumplimiento de formalidades ligadas a la presentación del DNI, como también la nacionalidad argentina o una residencia legal no inferior a cinco años. Al mismo tiempo, dado el esquema propio de las transferencias condicionadas, se exige la asistencia a instituciones educativas de gestión estatal o centros de formación acreditados ministerialmente; también anualmente controles de

salud. Para certificar el cumplimiento de dichas condicionalidades, los jóvenes deben presentar en ANSES las constancias de regularidad, inicialmente, en los meses de marzo, julio y noviembre. Tras el Decreto N° 505, se modificó a dos veces al año: agosto y diciembre; mientras que el certificado de salud se presenta al finalizar cada ciclo lectivo.

A fin de que los destinatarios efectivamente cumplan con tales exigencias, mensualmente perciben el 80% del monto de la prestación, por su parte, el 20% restante es retenido hasta tanto se corrobore -mediante las certificaciones correspondientes- dicho cumplimiento. En consecuencia, el total del monto retenido se cobra al inicio de cada año, asimismo, la falta de acreditación de las condiciones conduce a la pérdida de la suma de dinero acumulada y del programa.

En el año 2018, durante el gobierno de la alianza Cambiemos, se introdujeron modificaciones en las condicionalidades para los/as estudiantes universitarios. Como señalamos, el Decreto N° 84 exigía la regularidad lo cual implicaba la aprobación de dos asignaturas por año. Sin embargo, la Resolución del Ministerio de Educación N° 138/18 determina su propio criterio de regularidad, distinto al de las universidades públicas, que requiere del 50% de las materias aprobadas según plan de estudios y año de cursada. Además de ello, se estableció un premio, tal como lo denomina la normativa, para los receptores que aprobaran el 100% de las asignaturas con un promedio igual o superior a ocho. El mismo consiste en el monto correspondiente a las 10 cuotas de la transferencia del año en que se cumplió con dicha condición. Como consecuencia de estas nuevas disposiciones, varios jóvenes fueron excluidos del programa, lo cual puede evidenciarse en la disminución del 28% de receptores desde fines de 2016 hasta mediados de 2018 (ANSES, 2019).

La financiación del PROGRESAR se realiza con fondos del Tesoro Nacional, aunque - desde sus inicios hasta los últimos años- el presupuesto destinado al mismo ha ido

modificando. Entre 2014 y 2015, debido a la ampliación de los criterios de focalización ligados a los ingresos salariales del grupo familiar, de acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Hacienda de la Nación, se produjo un incremento del 191% en su presupuesto; mientras que en 2016 el aumento del crédito vigente del programa fue del 32%. Por su parte, la reducción significativa tuvo lugar en 2017, 39%, lo cual sería coincidente con la meta presupuestaria de disminución de receptores a un total de 500.000 (Lombardía, 2017).

Por otro lado, el valor de la transferencia de ingresos también ha ido variando. El Decreto N° 84, que creó el programa, estableció el monto en \$600. Posteriormente, en 2015, también por medio de decreto, el valor de la transferencia incrementó a \$900. En ese mismo año el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley denominado para la promoción de las juventudes en cuyo plexo normativo proponía, entre otras medidas, incorporar al PROGRESAR al sistema de actualizaciones semestrales vigente para jubilaciones y asignaciones familiares. Dicho proyecto obtuvo media sanción por parte de la Cámara de Diputados, pero no fue tratado por Senadores, perdiendo así estado parlamentario. Desde 2015 hasta 2018 no se actualizó el monto de la transferencia de ingresos, en ese sentido, Lombardía, señala: “en el mundo de las políticas es sabido que, cuando se tiene la intención de no fomentar un determinado programa o se pretende su desactivación, una de las maneras más fáciles de hacerlo es no actualizar el monto de la prestación... La intención parecería ser ahorrarse el “costo político” de anunciar el fin de una política pública... no es necesario: simplemente se la “diluye”” (Lombardía, 2017, p.8).

Las decisiones gubernamentales, durante el kirchnerismo y Cambiemos, vinculadas al PROGRESAR muestran diferentes matices introducidas en torno a su gestión. En el primero de aquellos gobiernos primó el interés por otorgar continuidad en la cobertura a posibles jóvenes antes favorecidos por la AUE o la AUH junto a otros integrantes del colectivo. Asimismo, en el transcurso de un año (2014-2015) se produjo la ampliación

de los criterios de focalización del programa y, en consecuencia, de acceso con el consiguiente incremento en la financiación. Tales aspectos denotan la presencia de progresividad en materia de derechos sociales.

Mientras en el gobierno de Cambiemos se priorizó -como rasgo general de los programas sociales- ciertas lógicas meritocráticas, por ejemplo, mediante el nuevo criterio de regularidad y el premio en el PROGRESAR, tal como señalan Llobet,

(...) una matriz que permite la activación y la responsabilización de sujetos cuya posición y problemáticas resultan dispares e inconmensurables. La lógica de las oportunidades surge así del esfuerzo individual e individualizado del sujeto, del despliegue de sus capacidades, de la eficacia del mantra yo sí puedo (Llobet et Al, 2018, p.89).

Al mismo tiempo, las estrategias de reducción de destinatarios mediante condicionalidades más estrictas, como también la desactualización del monto de la transferencia de ingresos y el desfinanciamiento del programa, disminuyeron su potencial universalidad dentro del grupo etario de jóvenes al que se dirige.

Si bien existe amplio consenso respecto a la necesidad de favorecer la acumulación de capital humano de los sectores pobres a través del acceso a servicios públicos de salud y educación, hay diferentes posicionamientos teórico-políticos en relación a las estrategias que deben emprender los Estados para lograrlo. En este sentido, el tema de las condicionalidades en materia de política social ha estado en el centro del debate político actual, presentándose como un aspecto clave sobre el cual es necesario detenerse a los fines de que las diversas intervenciones se dirijan no solo a mejorar la calidad de vida de sus destinatarios/as, sino (y, sobre todo) al real empoderamiento de estos grupos históricamente excluidos.

En los párrafos que siguen emprenderemos una reflexión de las condicionalidades exigidas por las tres políticas objeto de análisis, procurando visualizar en qué medida aquellas exigencias y requerimientos inciden en los receptores; en el sentido de favorecer el pleno ejercicio de derechos de estos sectores o, por el contrario, obstaculizarlo.

4. Política social y condicionalidades: ¿hacia un genuino proceso de ampliación de derechos?

En política social entendemos a las condicionalidades como los diferentes requisitos exigidos a los/as adultos/as para que los/as niños/as y jóvenes que se encuentren bajo su tutela, puedan acceder a servicios de salud y educación. Estos requerimientos se implementan a través de políticas sociales que dan protección a las poblaciones que no poseen empleo registrado y que, como consecuencia, no se encuentran cubiertas por los sistemas de seguridad social formales (Straschnoy, 2016).

Las condicionalidades pueden ser de dos tipos: duras o blandas. Las primeras, son las que en caso de incumplimiento aplican de manera inmediata la suspensión de la transferencia económica. En el caso de las condicionalidades de tipo blandas, se prioriza el acceso a los servicios de salud y educación por encima de las sanciones o suspensiones por incumplimiento.

En las condicionalidades blandas lo que prevalece, con independencia del incumplimiento, es la corresponsabilidad del Estado como institución que, necesariamente, debe acompañar a las familias que, por diversos motivos y/o situaciones, no pueden cumplimentar con lo requerido por la política social en cuestión. Siguiendo esta línea de análisis, el beneficio económico es concebido como un derecho

ciudadano y los requisitos o condicionalidades son percibidas como un refuerzo al ejercicio de ese derecho (Straschnoy, 2016).

En el caso de la AUH, uno de los principales problemas se halla vinculado a la presentación del DNI. De acuerdo a un relevamiento realizado por Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy en 2013,

La falta de DNI aparece como el principal problema identificado por los propios destinatarios. En otros casos, la demora en el trámite del documento de identidad dilató la percepción de la prestación (...) Se trata de un problema de magnitud, que afecta aproximadamente 1.275.000 personas menores de 18 años según lo expresado por la presidenta, Dra. Cristina Fernández (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013, p. 29).

En otros casos aparecen dificultades relacionadas a ciertos requisitos que, si bien no se solicitan formalmente en la normativa, son exigidos luego por ANSES al momento de iniciar el trámite. También se presentan obstáculos que son el resultado de una disconformidad con el trato propiciado por agentes/empleados del organismo de la seguridad social. Muchas receptoras han manifestado: “somos maltratadas (...) Te asustan y dejás de hacer los trámites” (Pautassi et. al, 2013, p.31).

En lo concerniente a las condicionalidades en educación, se evidencian diversas estrategias por parte del gobierno nacional tendientes a favorecer el cumplimiento de las condicionalidades relacionadas a la asistencia escolar. Entre aquellas medidas se destacan un “aumento de la cantidad de chicos por aula, el desdoblamiento de aulas en aquellas instituciones que contaban con espacio suficiente para abrir nuevos cursos y la orientación de la matrícula hacia otras unidades educativas donde hubiera vacante” (Ministerio de Educación, 2011, p.51). Se suma a aquellas estrategias una flexibilización

de la asistencia escolar, como también sistemas de tutorías y apoyo escolar para el trabajo domiciliario de los estudiantes.

En el caso de los adolescentes el programa estaría impactando en menor medida. Esto último se debe, en algunos casos, a situaciones de pobreza y exclusión de las familias lo que genera que los/as jóvenes deban asumir ciertas responsabilidades como salir a trabajar precozmente para ayudar a sus familias, o cuidar a sus hermanos menores cuando sus padres salen a trabajar.

También se ha evidenciado la existencia de “desajustes entre las características de la oferta educativa y el desempeño real de los actores del proceso pedagógico, así como también una distancia entre la “cultura escolar” y la “cultura de los jóvenes”” (Pautassi et. al, 2013, p.36). En la misma dirección otras investigaciones han revelado actitudes de tipo tutelares por parte de los docentes hacia los estudiantes y las familias receptoras.

Mecanismos de control presentes en la AUH, son apropiados y desplazados hacia esferas no previstas por la política. Es recurrente la intención de control de gasto de las familias para que se utilice solo en educación (...) O situaciones en las que se ejerce presión sobre las familias para que realicen el aporte voluntario a la cooperadora escolar al momento de acercarse a las escuelas para la firma de la libreta de seguridad social (Gluz, 2015, p. 54).

Si bien existe un acuerdo generalizado respecto a que los jóvenes deben estar y permanecer en la escuela, muchos docentes, como agentes del Estado, no asumen una responsabilidad real ni compromiso alguno con el programa. En efecto, es común escuchar en los intersticios de la vida y la cultura escolar expresiones como, “los padres los mandan solamente para poder cobrar la asignación”; “a estos pibes no les interesa estudiar”. Más allá de aquellas opiniones discriminatorias y estigmatizantes, en las

representaciones de los/as estudiantes y sus familias la educación aparece como un capital cultural valioso y de largo plazo que otorga herramientas que les permitirán un mejor posicionamiento en la esfera social (Gluz y Moyano, 2014).

En base a lo relevado e informado por los documentos oficiales, podemos afirmar que el mayor impacto de la Asignación en educación es la recuperación de la asistencia escolar y no tanto un incremento en la matrícula. En un informe elaborado en el año 2011 por el Ministerio de Educación, se establece que se ha logrado disminuir la deserción escolar por motivos económicos; si bien no hubo un incremento en la matrícula, sí ha logrado detenerse la deserción (Ministerio de Educación, 2011).

En lo que respecta a las condicionalidades en salud, la situación resulta un poco más compleja que en el caso educativo. Uno de los principales inconvenientes radica en la dificultad en conseguir los turnos para los controles sanos de los hijos. Otros de los problemas recurrentes son de índole administrativa, vinculados a la firma de la libreta sanitaria una vez realizados los controles correspondientes. Al respecto algunas receptoras señalan, “varias veces te hacen ir y volver porque no hay turno o porque los médicos están ocupados para firmar la libreta (...) Y si no tenés que pagar \$70 en salas privadas, por cada chico” (Pautassi et. al, 2013, p.37).

El personal que trabaja en el área de salud, en algunos casos, se ha visto colapsado frente al incremento en la demanda de atención. Sin embargo, hay ciertos testimonios que dan cuenta que la implementación de la AUH pareciera haber ayudado en la organización de la atención primaria de la salud, “ahora cambió, ahora todo es programado, te vas a las 7 y media y ya te atienden; (...) antes (...) nos teníamos que levantar a las 4 y media para sacar turno” (Pautassi et. al, 2013, p.37).

En el área de la salud el impacto más importante que ha tenido el programa es el incremento en la regularidad de controles sanos en los casos de familias con hijos/as

de cero a seis años de edad. En este sentido, muchas receptoras afirman que los menores del hogar ya tenían el plan de vacunación al día y que también asistían a instituciones escolares, antes de la aplicación de la AUH. Asimismo, destacan que a partir de la implementación del programa comenzaron a realizar los controles sanos a sus hijos (Pautassi et. al., 2013).

En el caso de las condicionalidades en materia de salud exigidas por la AUE, se reiteran muchas de las dificultades presentes en la AUH; básicamente problemas para conseguir los turnos para el seguimiento del embarazo y para firmar la libreta sanitaria en la que aquellos controles deben quedar registrados. Un aspecto que merece la pena destacar en este punto es la puesta en marcha del Plan Sumar en 2012, que constituye una ampliación del Plan Nacer (del año 2004). Dicho programa brinda cobertura sanitaria a la población materno-infantil de 6 a 19 años y a las mujeres y hombres hasta los 64 años, que no poseen cobertura de obra social.

En función del progresivo incremento en la demanda en salud a partir de la aplicación de la AUH, la AUE y el PROGRESAR, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, emprendió una estrategia destinada a articular aquellos programas con el Plan Sumar. De esta manera, y con el propósito de potenciar el alcance de estas políticas de protección social, se ha procurado coordinar los resultados positivos obtenidos por aquel con las transferencias condicionadas (Ministerio de Salud, s/f). Mientras el Plan Sumar opera como un subsidio a la oferta del sistema de salud de cada provincia, la AUH, la AUE y el PROGRESAR permiten la transferencia de recursos económicos a las familias receptoras con niños y jóvenes que constituyen la principal demanda de aquellos servicios (Pautassi et. al., 2013).

En cuanto a las condicionalidades en el PROGRESAR, el art. 5 del Decreto N° 84 establece que su incumplimiento conlleva la suspensión de la prestación, sin que mediaren, en principio, instancias de revisión sobre los motivos que condujeron a la falta

de cumplimiento o de presentación de las constancias. Por consiguiente, las exigencias del programa podrían asemejarse a las denominadas duras, aunque -a partir de los testimonios de los/as jóvenes receptores- la suspensión (hasta 2015) no se producía de modo inmediato, “yo estuve tres meses sin cumplir con la regularidad, pero no me cortaron el PROGRESAR. Algunos meses cobré menos y después cuando empecé a cumplir de nuevo y llevé las constancias me dieron la plata junta” (M, mujer, 23 años). De allí que, si bien no se los excluía del programa, se les aplicaría una penalidad morigerada -respecto de lo que establece la regulación del PROGRESAR- que consistía en la reducción del monto de la prestación. Tras cumplir con los requisitos, percibían el dinero que fue retenido durante ese tiempo.

Las mayores dificultades de los receptores en relación a las condicionalidades se vinculan con la acreditación de la regularidad, tanto por el cumplimiento como la presentación de certificados. Si bien varios de ellos consideran apropiadas las exigencias del PROGRESAR, también realizan críticas sobre la obligación de aprobar dos asignaturas por año sin evaluar contextos que podrían dificultarlo, “Yo creo que las condiciones están bien, es lo mínimo que tenemos que hacer para ser alumnos regulares; más allá que creo que no contempla tampoco la situación de cada uno, porque quizá con eso, aun así, no puedan garantizar el estar en la universidad” (X, varón, 23 años). Tal situación se agrava a partir del año 2016, aunque aún no estaba vigente la nueva normativa, por cuanto varias de las exigencias incorporadas posteriormente fueron solicitadas por ANSES informalmente desde dicho año, entre ellas, principalmente la referida a requisitos académicos, “yo fui a preguntar a ANSES por qué me lo cortaron (al PROGRESAR) y me atendieron y me dijeron que tengo que rendir unas materias que debía. Yo le dije que ya las había rendido, que ya estaba regular en la universidad y me dijeron que de ahora en más eran cuatro. Entonces le digo que no hace un año que yo lo cobro, que eran dos en teoría, pero siguió insistiendo que ahora eran cuatro” (X, varón, 23 años). En ese sentido, tal como se señaló en

párrafos previos, alrededor del 28% de jóvenes a nivel nacional perdieron la prestación del programa.

Otro de los obstáculos que tienen que superar los/as receptores son los vinculados al trato con el personal de ANSES, “te atienden mal. Yo me acuerdo ese día que había ido amargada porque no había cobrado y pretendían que saque un turno para ir la otra semana y yo quería cobrar... yo creo que ANSES siempre tuvo ese problema con la atención, ahora más todavía... acá en ANSES yo no sabía, la otra vez pasé y estaba tomado, era por temas salariales” (S, mujer, 22 años). Vale aclarar que la mayoría de los jóvenes entrevistados señalaron haber concurrido al organismo tras inconvenientes surgidos luego de 2015, pues hasta esa fecha mencionaron como únicas dificultades diferencias de pocos días en el cobro de la transferencia de ingresos. Asimismo, algunos de ellos todavía no conocían la sede de ANSES. Sin embargo, con posterioridad a dicho año comenzaron inconvenientes con el cobro de la transferencia que derivarían -de acuerdo a las respuestas que obtenían los jóvenes de parte del organismo de la seguridad social- del incumplimiento de las nuevas disposiciones aún no formalizadas. Si bien tras los reclamos de varios de ellos lograron la revisión de sus situaciones personales y continuar en el PROGRESAR, hubo quienes por no insistir fueron excluidos del programa. Además, se agregaba la circunstancia que atravesaba ANSES vinculada a reclamos salariales que decantaban en medidas de huelga.

A pesar de los inconvenientes en el trato con los agentes del organismo de la seguridad social, los jóvenes apelan a otras estrategias de relacionamiento social, “el que tiene el amigo en ANSES se informa de otra manera” (F, varón, 24 años); “yo el problema ahora que tengo, primero tenía a mi tía, pero ahora tengo una amiga que justo trabaja en ANSES, y yo busco mis amigos de ANSES (risas)” (N, varón, 22 años). A partir de ello, la búsqueda de la proximidad, mediante afecto o amistades previas, permitiría construir vínculos más amenos con los empleados de ANSES y, en consecuencia, obtener ciertos beneficios al momento de efectuar consultas o trámites. Quizá habría que considerar

que tal situación es posible en burocracias pequeñas que permiten un contacto más estrecho entre las personas involucradas.

Por otro lado, identificamos reacciones morales adversas de parte de congéneres ante las actitudes descritas. En efecto, cuando otros jóvenes fueron consultados sobre estas modalidades de relacionamiento no las consideraron apropiadas, por cuanto las asemejan a prácticas informales que implican favores en detrimento de receptores que no poseen los contactos. Por tanto, más allá que la proximidad o acercamiento permita obtener un trato más agradable de parte de los agentes estatales -por ejemplo, recurriendo siempre al mismo empleado o a vínculos que ya tenían en la administración- algunos discursos morales reprobados por los jóvenes les impiden acceder a los beneficios que derivan de tales relaciones.

5. Conclusiones

En base al análisis propuesto en este trabajo en relación a tres PTCIs, podríamos afirmar que uno de los aspectos centrales en materia de condicionalidades reside en el papel del Estado en lo concerniente al acompañamiento a los/as receptores/as. Como hemos señalado, en los casos de la AUH y la AUE existen obstáculos que dificultan el cumplimiento de las exigencias por parte de los destinatarios de las intervenciones. Algunas de esas complicaciones están relacionadas a la situación de vulnerabilidad extrema de estos grupos, mientras que otras refieren a circunstancias inesperadas en relación a la masividad que alcanzaron las políticas. De la misma manera, se evidencian ciertas prácticas socio-culturales al interior de las instituciones implicadas en la implementación de ambas políticas, que dan cuenta de actitudes despectivas y de subestimación respecto a la población alcanzada por los programas.

En cuanto al PROGRESAR y sus condicionalidades se advierten diferencias por períodos. Hasta 2015 existía coincidencia entre la exigencia educativa del programa y las de las universidades públicas para la regularidad. En ese sentido que varios jóvenes no vivenciaran la carga de la contraprestación como tal. Sin embargo, las modificaciones introducidas en 2016 -junto con las lógicas meritocráticas- distanciaron a los receptores de dicha experiencia. Los cambios se objetivan a través del incremento de los requerimientos académicos y los premios por “mayor esfuerzo”. De allí que se estimularían modos de relacionamiento individualistas entre los congéneres y las organizaciones educativas que los conducen a competir por los mismos recursos: un estipendio equivalente a 10 cuotas del pago de la transferencia de ingresos. Por otra parte, los vínculos que los jóvenes construyen con los agentes estatales de ANSES -a pesar de que algunas prácticas permitan superar obstáculos- develan múltiples tramas que obturan el pleno ejercicio de derechos por parte de los integrantes del colectivo.

Más allá de aquellos señalamientos y como hemos afirmado, hay un aspecto que resulta central en los procesos de planificación e implementación de programas sociales: la corresponsabilidad del Estado. Si bien el gobierno nacional ha puesto en marcha diversos mecanismos tendientes a mejorar tanto la calidad como la cobertura de las políticas sociales (como es el caso de la articulación AUH-AUE-PROGRESAR y Plan Sumar), existen diversas problemáticas sobre las cuales es necesario detenerse y proponer nuevas y mejoradas propuestas.

La aplicación de penalidades/suspensiones frente al incumplimiento, constituye uno de esos puntos a revisar y modificar. Aquí resulta menester poner en marcha diversas medidas que permitan el acompañamiento a las familias que, por diversos motivos y situaciones, no pueden cumplir con las exigencias o dar cuenta del cumplimiento ante las instituciones estatales responsables.

Otra de las cuestiones que reviste singular atención está ligada a la perspectiva de género. En este sentido, la AUH ha sido objeto de diversas críticas considerando que más del 90% de la población receptora son mujeres. Bajo esta lógica, recaen sobre ellas las tareas vinculadas al cuidado, siendo las responsables de asegurar que los niños/as asistan a la escuela y tengan los controles sanitarios correspondientes. Así, “lejos de desfamiliarizar se refuerza la consideración de las mujeres como cuidadoras “innatas” o “naturales” (Pautassi y otras, 2014, p.64).

Tal vez, para finalizar, cabe preguntarse: ¿qué sentido adquieren las condicionalidades en los programas sociales y cómo se vinculan con los derechos sociales? En principio, el ejercicio de derechos no tendría que estar condicionado al cumplimiento de determinados requisitos, pues atenta contra el goce de la ciudadanía plena. A su vez, considerar que algunas personas, por sus condiciones sociales, deban cumplir exigencias para ejercer sus derechos lesiona el principio de igualdad y no discriminación, receptado en la Constitución Nacional y en diversos Tratados Internacionales suscriptos por nuestro país. Sin embargo, también, sería oportuno reparar en la incidencia positiva de los PTCIs, tal como se señaló, para lograr que sectores excluidos accedan a derechos sociales tales como salud y educación.

Por consiguiente, se está considerando el vínculo entre la estructura social, las condicionalidades y el ejercicio de derechos. A partir de ello, el modo en que se presente dicha relación podría justificar la necesidad o no de introducir condiciones en los programas sociales. En ese sentido, el análisis particular de la relación entre los tres elementos podría develar que en algunos casos las condicionalidades no cumplen con su finalidad, por el contrario, obstaculizan la universalidad de transferencias de ingresos a sectores sociales vulnerados.

Llegados a este punto resulta clave seguir avanzando en materia de ejercicio de derechos sociales de las comunidades vulnerables, como estrategia elemental en la

lucha contra la pobreza. Probablemente el paso inicial en este camino sea el condicionamiento contemplado en los PTCIs. Sin embargo, es esencial continuar hacia el logro de formas de intervención social orientadas al empoderamiento de los sectores excluidos, procurando avanzar hacia una lógica más inclusiva y de pleno ejercicio de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

6. Referencias Bibliográficas:

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al Enfoque de Derechos en las Políticas y Estrategias de Desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 88, pp. 35-50.

Abramovich, V., Curtis C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, España: Editorial Trotta S.A.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2019). Cantidad de receptores del PROGRESAR. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/>

ANSES (2011). *La Inclusión Social como transformación: políticas públicas para todos*. Observatorio de la Seguridad Social.

Bertranou, F., Jiménez, M., Jiménez, M. (2018). *Trayectorias hacia la formalización y el trabajo decente de los jóvenes en Argentina*. Documento de Trabajo N° 18. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) (2012). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. CEPAL-OIJ.

Danani, C., Hintze, S. (2013). Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década. *La Universidad interviene en los debates nacionales* (suplemento especial), 8. Página 12, UNGS.

Decreto 1602/2009. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. PEN (Poder Ejecutivo Nacional). Buenos Aires, 29 de octubre de 2009.

Decreto 446/2011. Asignación Universal por Embarazo para Protección Social. PEN (Poder Ejecutivo Nacional). Buenos Aires, 18 de abril de 2009.

Decreto 505/15. Modificación del decreto 84/14 de creación del PROGRESAR. PEN (Poder Ejecutivo Nacional). Buenos Aires, 06 de abril de 2015.

Decreto 84/2014. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). PEN (Poder Ejecutivo Nacional). Buenos Aires, 23 de enero de 2014.

Gluz N., Moyano Rodríguez I. (2014). Lo que la escuela no mira, la AUH, “non presta”. Experiencia escolar en jóvenes en condición de vulnerabilidad social. *Revista Propuesta Educativa*, N° 41, pp. 63-73.

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, pp. 47-58. ISSN 2408-4573.

Llobet, V. et. al. (2018). Quién cae dónde. Desigualdades, políticas y construcción socio-estatal de las infancias, adolescencias y juventudes en el escenario argentino actual. En M. Vázquez, M. C. Ospina-Alvarado y M. I. Domínguez (Comp.), *Juventudes e infancias en el escenario latinoamericano y caribeño actual*. pp. 85-107. Buenos Aires: CLACSO.

Lombardía, M. L. (2017) *¿PROG.R.ES.AR... o volver al pasado?* Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). Buenos Aires: UBA.

Ministerio de Educación (2011). Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Ministerio de Salud (s/f). Trabajo articulado entre el Programa SUMAR y la ANSES. Recuperado de:
http://www.msal.gov.ar/sumar/index.php?option=com_content&id=373:asignacion-universal-

Ministerio de Salud (2021) ¿Qué es el Programa Sumar? Recuperado de:
www.msal.gov.ar/sumar

Novacovski, Kliksberg (28 de mayo de 2015). El impacto de la Asignación Universal. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-273670-2015-05-28.html>

Pautassi L., Arcidiácono P., Straschnoy M (2014). Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina. *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 18 (N° 50). ISSN 1390-1249.

Pautassi, L, Arcidiácono, P., Straschnoy, M. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL, Serie Políticas Sociales, N°184. ISSN 1680-9017.

Resolución del Ministerio de Educación de la Nación N° 138/2018 (anexo). Buenos Aires, 31 de enero de 2018.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 420/2002. Buenos Aires, 10 de junio de 2002.

Straschnoy, M. (2016). Las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo. Un análisis desde el Enfoque de Derechos y las capacidades estatales. *Revista de Administración Pública y Sociedad*, N°2. ISSN 2524-9568.

Villatoro, P. (2004). Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias. *Revista de la CEPAL*, N° 87, pp. 1-40.