

# Atenciones y desatenciones. “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”, condicionalidad educativa y agentes burocráticos

Care and oversight. “Universal Allowance per Child for Social Protection”, educational conditionality and bureaucratic agents

---

**Matilde Ambort**

mlambort@gmail.com

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Centro de Estudios avanzados (CEA),  
Universidad Nacional de Córdoba. CONICET, Argentina

## Resumen

El presente artículo se centra en el análisis de las prácticas de ciertos agentes operativos que llevan adelante la ejecución de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Se realiza un recorte local –en la Provincia de Córdoba- atendiendo al sistema de cobro condicionado que implica la política en cuestión– específicamente en el ámbito educativo.

Uno de los supuestos que atraviesa el análisis es que si bien el origen institucional de la AUH se enmarca como un subsistema de las Asignaciones Familiares (AAFF) dependiente de la ANSES, el derecho que instituye esta política no se ha cristalizado en las prácticas de los agentes operatorios como un derecho equiparable al de las asignaciones familiares dirigidas a los trabajadores registrados. El entendimiento de estos agentes sobre la legitimidad del derecho a percibir una prestación monetaria por parte de las familias desempleadas o que se desempeñan en la economía informal, anuda nociones vinculadas a la solidaridad, la justicia social, los derechos humanos, los planes dirigidos a la pobreza y el asistencialismo.

Así, el Estado con la determinación de reglas de titularidad, de acceso, de controles, cumple como instancia de “veredicto”, el cual es encarnado en las prácticas de diversos agentes burocráticos que atienden/ desatienden a los destinatarios de las políticas de maneras diversas.

**Palabras clave:** Asignación Universal por Hijo; agentes burocráticos; condicionalidad educativa; seguridad Social

## Abstract

This article focuses on analysis of operative agent’s practices carried on while executing “Universal Allowance per Child for Social Protection” (AUH). A local manifestation, primarily in the educational sector, derives a response to this matter.

One of the hypothesis this analysis explores is that despite the origin of the AUH framed as a subsystem of the family allowances, it has not been crystallized in the practices of these operative agents as a right “comparable” to the family allowances directed to the registered workers, according to ANSES. The meaning of legality and legitimacy, regarding the right of an unemployed or people who work in the informal economy who receive a benefit, is misinterpreted and involves issues pertaining to solidarity, social justice, human rights, welfarism and charity.

Thus, the State with the determination of rules of ownership, access, and controls is an instance of “verdict” which is embodied in the practices of bureaucratic agents related to the Social Security System. Such agents, being in direct contact with the recipients, influence the “shaping” of public policy practice.

**Keywords:** Universal Allowance per Child; bureaucratic agents; educational conditionality; social security

## **Atenciones y desatenciones. “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” - Condicionalidad educativa y agentes burocráticos**

### **Introducción**

El presente artículo se centra en el análisis de los agentes operativos que llevan adelante la ejecución de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)<sup>1</sup>. Se realiza un recorte local –en la Provincia de Córdoba- atendiendo al sistema de cobro condicionado que implica la política en cuestión. La delimitación se centra en el ámbito educativo y en agentes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) Córdoba. Específicamente, se analizan las prácticas de los agentes educativos involucrados en certificar la asistencia regular de los niños, niñas y adolescentes a la escuela, así como determinados agentes locales relevantes en la operatoria del registro de condicionalidad.

Uno de los supuestos que atraviesa el análisis, es que si bien el origen institucional de la AUH se enmarca como un subsistema de las Asignaciones Familiares (AAFF), dependiente de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el derecho que instituye esta política no se ha cristalizado en las prácticas de los agentes operatorios como un derecho equiparable al de las asignaciones familiares dirigidas a los trabajadores registrados. La interpretación de estos agentes sobre la legitimidad del derecho a percibir una prestación monetaria por parte de las familias desempleadas o que se desempeñan en la economía informal, anuda nociones vinculadas a la solidaridad, la justicia social, los derechos humanos, los planes dirigidos a la pobreza, el asistencialismo.

Otro supuesto macro, estrechamente vinculado al anterior, es que el diseño de las políticas públicas en general, termina materializándose y moldeándose en las prácticas de ejecución concreta, en las instancias dónde el Estado -encarnado en agentes burocráticos- y los destinatarios de tales políticas entran en relación. Los objetivos que se propongan desde el diseño, el tipo de accesibilidad a las prestaciones se desarrollarán de maneras diversas de acuerdo a cómo se operacionalicen en tal nivel. Los agentes burocráticos que mantienen contacto directo con los destinatarios y que deben hacer frente a problemáticas que surgen en la ejecución, operan dentro de ciertos márgenes de agencia y no siempre disponen de la reglamentación precisa para cada caso.

El enfoque conceptual que se propone para problematizar este objeto de estudio busca articular dos disciplinas o tradiciones de análisis: categorías teóricas de la sociología y de las políticas públicas. La sociología puede brindar elementos analíticos para entender la implementación de las políticas públicas, es decir, cómo se llevan a la práctica y qué efectos tienen las diferentes formas de ejecutar políticas nacionales –en este caso- a un nivel local. Así, esta propuesta busca aportar a la estructura de un marco analítico, que sin duda es más complejo e incluye otras dimensiones. Este marco busca proyectarse como aporte a las estrategias de diseño y evaluación de políticas estatales ya que muestra un componente fundamental de las mismas: el encuentro con los destinatarios.

Específicamente lo que implica la AUH, como política innovadora en relación con modalidades de programas de transferencia de ingreso previas. Podría comprenderse como un avance –desde el

---

<sup>1</sup> A los fines de una lectura llevadera se utilizará la sigla AUH, indistintamente con la referencia a “la Asignación” o bien “Asignación Universal”.

plano normativo- en las políticas sociales, dado que es una acción estatal encaminada hacia la universalización de las prestaciones del sistema de seguridad social. Su filiación institucional habilita su entendimiento como una garantía del derecho a la seguridad social, distanciándose de la lógica de planes de ingreso transitorios. Tal proceso requiere de cara al futuro lograr avanzar hacia un esquema de acceso igualitario, no discriminatorio que apunte a superar la fragmentación actual del sistema de seguridad social en general. En ese camino se presenta como necesario analizar y problematizar las formas de implementación particulares, es decir, las características que asume en diversos ámbitos en sus diferentes niveles de ejecución. En este sentido, se resalta que a pesar de ser una política que lleva varios años de implementación, que ha tenido modificaciones normativas progresivas, su institucionalización como prestación de la seguridad social todavía está en proceso de reconocimiento y fortalecimiento.

En las próximas secciones se desarrollarán determinadas precisiones sobre la Asignación Universal y su sistema de cobro condicionado, identificando una problemática particular de su operatoria: los destinatarios que asisten a escuelas de gestión privada sin arancel o de “cuota mínima”. En relación a ello, se identificaron agentes burocráticos relevantes en la atención y posible resolución de los casos. Se llevaron adelante entrevistas y se seleccionaron casos que aparecen como prototípicos. De manera subsiguiente se presentan los lineamientos conceptuales que guían la propuesta, para arribar al último apartado en el que se exponen y analizan las prácticas y apreciaciones de los agentes en cuestión. Finalmente, se plantean determinadas líneas provisionales de reflexión, que son la base de futuras indagaciones empíricas y conceptuales.

## **1. AUH: Los agentes burocráticos de la condicionalidad educativa**

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social es una prestación monetaria por niño, niña y adolescente (NNA) a cargo, dirigida hacia los sectores del empleo informal, monotributistas sociales, empleadas domésticas, trabajadores rurales temporarios y desempleados (Decreto 1602/2009). Desde el año 2009 tal prestación se otorga a todo ciudadano que esté dentro de estas categorías y que no registre un ingreso superior al salario mínimo vital y móvil. A nivel institucional, la AUH se estructura como un subsistema del sistema de Asignaciones Familiares de la Seguridad Social que administra y ejecuta ANSES. Uno de los rasgos distintivos de tal subsistema es que los titulares que reciben la prestación deben acreditar la asistencia regular a la escuela de cada NNA a cargo y los controles de salud correspondientes a la edad<sup>2</sup>.

Desde el enfoque planteado, se busca analizar la cadena operativa del sistema condicionado de la AUH, que además de involucrar la gestión de ANSES, implica el accionar de dos grandes áreas sectoriales de la política social: educación y salud. Los agentes de tales sistemas son comprendidos como burócratas de ejecución “indirecta”, ya que sus prácticas son necesarias para la certificación de los requisitos establecidos por la AUH y son parte de los agentes institucionales que entran en contacto directo con los destinatarios y con los problemas que surgen en la operatoria de la política. El recorte del presente trabajo se centra en el ámbito educativo y en los agentes de ANSES Córdoba.

En el ámbito educativo, el requisito normativo para mantener el cobro de la prestación monetaria y acceder a un 20% retenido anualmente por ANSES, hasta tanto se certifiquen las condicionalidades, es acreditar la asistencia regular a la escuela en la libreta de Seguridad Social y/o Formulario por menor de edad a cargo<sup>3</sup>. En el apartado correspondiente a “Educación” se registran los datos de la institución educativa, su Código Único de Establecimiento (CUE), su nombre, el tipo de gestión, el nivel, si el estudiante fue regular en el ciclo lectivo en cuestión y durante el año previo, la firma y sello de la “Autoridad del Establecimiento”.

---

<sup>2</sup> A diferencia del sistema de Asignaciones Familiares, la AUH tiene un límite de cobertura de cinco hijos. Para un análisis exhaustivo de las diferencias entre ambos sistemas ver Ambort, 2016.

<sup>3</sup> En tal “Formulario- Libreta”, se registran los datos del adulto responsable y los del menor de edad a cargo. Además de tales datos básicos de registración, el formulario se divide en tres apartados: “Declaración Jurada del Adulto responsable”; “Vacunas y controles de salud” y “Educación”.

Particularmente, uno de los requisitos que marcaba el decreto de creación de AUH delimitaba que las escuelas a las que tenían que asistir los niños y adolescentes destinatarios de la misma debían ser “públicas”. Durante el primer año de implementación de la política hubo problemas en relación a tal requisito, ya que muchos de ellos asistían a escuelas confesionales, de “cuota cero” de gestión privada<sup>4</sup>, por motivos como la falta de cupos en las escuelas de gestión pública, la oferta pública insuficiente o inexistente en el interior. Estas situaciones trajeron aparejadas modificaciones a nivel reglamentario y se procedió a contemplar a los NNA que asistían a estos establecimientos y a reembolsar los pagos suspendidos. Si bien en la práctica se dio la re- incorporación, a nivel normativo no han terminado de quedar claros los procedimientos y criterios de evaluación de casos, y las circulares internas de ANSES sobre este asunto no fueron publicadas. Tal situación se toma como ejemplo particular de las posibles problemáticas que surgen en la implementación concreta de una política, en las que se manifiestan las particularidades locales de las instituciones y diversas prácticas de los agentes burocráticos involucrados.

Los requisitos formales de acceso y la problemática particular se traen a colación en tanto atañen a la selección de determinados agentes burocráticos relevantes para el análisis de la cadena operativa de implementación de la AUH, de la interpretación que éstos tienen del sistema y de sus márgenes de agencia sobre el mismo. En este sentido, las problemáticas de ejecución muestran cómo pueden desarrollarse diversos ejercicios de atención/ desatención que influyen en la accesibilidad concreta que se logra hacia la prestación.

A partir del ploteo realizado, para este trabajo se toman cuatro casos prototípicos de agentes vehiculizadores de la condicionalidad educativa que muestran los diversos tipos de atenciones que pueden darse como respuestas a problemas en la ejecución: un secretario de una escuela primaria “cuota cero” de gestión privada de una localidad del interior cordobés; un preceptor de una escuela de nivel medio -gestión privada- de un barrio de la Ciudad de Córdoba<sup>5</sup>. Y dos agentes de una de las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES Córdoba, que se desempeñan en niveles jerárquicos diferentes: un agente de atención al público de la ventanilla exclusiva para AUH y un funcionario jerárquico de la misma unidad<sup>6</sup>. En síntesis, tales agentes locales situados en diferentes campos y dependencias son claves en relación a los problemas operatorios que surgen en el contacto directo con los destinatarios.

## 2. Enfoque teórico sobre agentes burocráticos, sus posicionamientos y prácticas

Los agentes seleccionados como agentes significativos de la cadena operatoria del sistema condicionado de cobro de la Asignación Universal por Hijo, son agentes burocráticos en el sentido general expuesto por Lipsky:

... al aplicar una política, los burócratas de nivel callejero toman decisiones sobre personas que afectan sus oportunidades de vida. Designar o tratar a alguien como merecedor de asistencia pública, como delincuente juvenil o como persona de grandes realizaciones, afecta las relaciones de otros con esa persona... (1980: 789).

Tales herramientas analíticas son útiles para comprender, dentro de la cadena operativa de una

<sup>4</sup> En el año 2010 el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) realizó un informe en el que se estimaba que la cantidad de niños, niñas y adolescentes suspendidos ese año del cobro de la Asignación ascendía a 42.000 casos (CELS, 2010). Según los datos relevados por la Encuesta Evaluación AUH 2013- 2014, citado en Kliksberg y Novacovsky (2015), el porcentaje de NNA receptores de AUH que asisten al sector privado a nivel país, en el nivel secundario es de 12, 7%, mientras que para el nivel primario es de 6%.

<sup>5</sup> Se trata de agentes que trabajan en instituciones donde acudían alumnos titulares de AUH que fueron suspendidos en el año 2010. Ambas instituciones se movilizaron y fueron parte del conjunto que elevó reclamos vía Ministerio de Educación de la Provincia y directamente a ANSES Córdoba. En la actualidad, en ambas instituciones se dan casos diversos: alumnos que perciben sin trabas la AUH y otros que se les suspende el pago o se le retiene el 20% acumulado por asistir a una escuela de gestión privada.

<sup>6</sup> Las entrevistas realizadas y seleccionadas son parte del trabajo de campo llevado a cabo en el marco de mi Tesis doctoral en Administración y Política Pública (IIFAP- UNC) dirigido y co-dirigido respectivamente por Pilar Arcidiácono y Cecilia Jiménez Zunino.

política pública, cómo diferentes micro- decisiones u omisiones cotidianas terminan influyendo en la accesibilidad de los destinatarios a las mismas. Se enfatiza que estos posicionamientos diferenciales y prácticas disímiles se sitúan en campos particulares –con reglas específicas- en dónde los agentes se desempeñan (instituciones educativas, ANSES local)<sup>7</sup>.

En este sentido los agentes escolares (secretarios y preceptores) son parte de la operatividad de la Asignación: en primera instancia registran la asistencia, luego reciben la libreta- formulario de AUH de las madres, padres o estudiantes, posteriormente gestionan la firma de los directivos de la institución educativa y finalmente devuelven a los padres y/o a los alumnos que requirieron tal formulario. El mantenimiento de la prestación monetaria depende de este proceso de registración y tramitación que sucede en el campo escolar. Desde esta óptica, se comprende a los agentes escolares como agentes burocráticos “indirectos” de la certificación necesaria para acceder a la prestación. Indirectos por su filiación institucional, ya que no dependen de ANSES -desde dónde se ejecuta la política- pero su trabajo es requerido para llevar adelante la misma.

Así, otra característica que define a este tipo de agentes burocráticos es su interacción directa con los destinatarios de la política, por ello Lipsky los denomina “burócratas de nivel callejero”. En tales situaciones se manifiestan márgenes más o menos discrecionales<sup>8</sup> para tomar decisiones en lo atinente a problemáticas que puedan surgir en la cotidianeidad, no previstas por el diseño de la política, ante las que estos agentes deben decidir qué cursos tomar. Tales instancias requieren libertad de agencia para hacer frente a situaciones imprevistas. En el caso de los agentes escolares, éstos tendrán mayores o menores márgenes de flexibilidad para otorgar la condición de alumno regular, criterios diversos para tomar como válidas o no las justificaciones de inasistencias prolongadas, etc. Las características normativas que implica la AUH dentro del sistema de Seguridad Social, también son interpretadas por los agentes ejecutores de maneras diversas. Éstas se vinculan con lo que conocen, lo que desconocen, con la valoración que hacen de las situaciones de las familias destinatarias, de su propio rol y del principio de legitimidad del derecho que estaría garantizando la Asignación. Tales agentes están habituados a interactuar con los sectores destinatarios de políticas de transferencia de ingreso hacia sectores pobres, y la historia de estas políticas y su operatoria configura parte de los esquemas de apreciación de los mismos.

En la obra colectiva *La Miseria del Mundo*, Bourdieu (2013b), alude a esta posición de las "burocracias de base" (Lipsky, 1980) como "pequeños funcionarios" estatales, encargados de cumplir la función social de compensar los efectos de exclusión del mercado:

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

En este sentido, se enfatiza que los agentes, más allá de contar con información más o menos “completa” o “incompleta” sobre las características del sistema AUH que permitiría “optar” por elecciones racionales sobre cómo manejarse atendiendo a lo que la normativa establece, producen prácticas que cristalizan esos hábitos de operación. Estos hábitos están vinculados a lo que “tendrían” que hacer en relación a este tipo de políticas y las demandas prácticas que surgen y deben resolver, sin que esto implique una reflexión explícita. Lo que este marco analítico plantea como “discrecionalidad” puede ser entendida como un *buen valor* dentro de las burocracias, situándola en una tensión entre usos habilitantes de derechos o bien limitantes y arbitrarios<sup>9</sup>. En este sentido, los agentes burocráticos en

<sup>7</sup> Otro gran campo de análisis es la burocracia típicamente asistencial. Para un análisis detallado sobre el mismo en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ver Perelmiter (2015).

<sup>8</sup> Este concepto debe ser comprendido en su marco teórico general. Se enfatiza que en este trabajo no se utiliza en un sentido evaluativo o prescriptivo de la política ni de los agentes, sino como una característica constitutiva de la ejecución de las políticas públicas. En cada caso, dependiendo de los objetivos de análisis se delimitarán mayores o menores rasgos de arbitrariedad, como también la manera en que esto puede influir de manera positiva y/o negativa en los destinatarios.

<sup>9</sup> En este punto, si bien excede el objeto del presente artículo, es preciso enfatizar que la AUH en relación a planes de ingreso previos, disminuye los márgenes de selección discrecional de los destinatarios. Dado su diseño dentro del sistema de Seguridad Social, *todo aquel* que cumpla con los requisitos planteados tiene derecho a acceder. No hay cupos de acceso, ni

este nivel pueden apropiarse de la política de una manera punitiva- restrictiva o bien buscar los mecanismos para habilitar los recursos del Estado, teniendo en cuenta las situaciones particulares de los destinatarios.

Específicamente, en cuanto al diseño y la operatividad de la AUH varios estudios muestran la centralidad de su organismo ejecutor (ANSES), así como la baja articulación y coordinación con los sistemas -de salud y educación- que integran su secuencia operativa (CELS, 2010; Costa et al, 2014; Feijoó, 2014). Estos análisis contextualizan el presente recorte analítico, que enfatiza acerca de las diversas modalidades que puede asumir el mecanismo de certificación de la condicionalidad en el contexto escolar para su operativización, y el tipo de accesibilidad que se logra de la prestación. Tal como afirma Auyero (2013) en su obra *Pacientes del Estado* son numerosos los estudios que han comenzado a problematizar los modos de construcción del Estado –y sus políticas- a través de los intercambios cotidianos entre los ciudadanos y los burócratas. “Estos estudios nos revelan que las formas institucionales, las estructuras organizativas y las capacidades son muy importantes, pero también que lo que el Estado *significa* para la gente que lo habita es igual de importante” (Auyero, 2013: 21).

Así, en la cadena operativa de la política analizada, las prácticas de los agentes escolares para otorgar la certificación requerida están mediadas por el entendimiento de las situaciones sociales de los alumnos y sus familias, lo cual también en última instancia define el sentido de la condicionalidad. Posteriormente, cuando los destinatarios presentan esta certificación, los agentes de ANSES certifican que los datos sean correctos, y ante eventuales situaciones confusas también hay margen de determinación: en el caso de que los niños o adolescentes asistan a establecimientos de gestión privada, se le solicita que realicen una declaración jurada ateniende a los fondos con los cuales pagan la cuota –si la hubiere- de la escuela en cuestión. Ahora bien, las familias en esta situación, en muchos casos son suspendidas por el sistema “por defecto” ya que se registra que acude a un establecimiento privado. Se espera que las familias se presenten a reclamar, y en esa instancia se realiza el registro de la declaración jurada, acreditando los pagos suspendidos.

En este punto, cabe resaltar que muchas familias no identifican el motivo de la suspensión del cobro, ya que hay alumnos que sí perciben la AUH y otros que no dentro de la misma institución. Otro tanto ocurre con las escuelas: aquí cobra mayor relevancia el margen de agencia que tienen los agentes escolares como mediadores, ya que en muchas ocasiones las familias desconocen cómo reclamar, temen averiguar (puede que sigan percibiendo la prestación por otro de los niños a cargo y no quieren perderla), o bien no tienen los medios para viajar hacia las Unidades de Atención de ANSES. Es el caso de la escuela del interior provincial, desde la cual se han realizado gestiones para que a sus alumnos no se les suspenda el cobro.

## 2.1. Posicionamientos sobre el derecho que instituye la AUH

La reglamentación de la AUH presenta ciertos puntos que pueden dar margen a diversas interpretaciones: la delimitación de los destinatarios es difusa, ¿Son los niños y adolescentes o los adultos responsables? El fundamento para percibirla, ¿es la protección a la niñez en tanto categoría ciudadana particular o la protección basada en el status ocupacional y de ingreso de los sectores desocupados y empleados informales?<sup>10</sup> Si las familias no logran acreditar los requisitos del sistema de cobro condicionado por motivos de déficit de oferta y atención en los sistemas de salud y educación, ¿es válida la suspensión de la prestación? Y en estos casos, ¿cuáles son los criterios para las excepciones?

Así, dadas estas particularidades normativas, los burócratas entrevistados que intervienen en la

---

límites temporales para inscribirse, tal como ha sucedido con políticas previas. Para un análisis detallado ver Arcidiácono, 2012.

<sup>10</sup> Para un análisis detallado sobre la titularidad y las referencias normativas en la fundamentación de la AUH, Ver Ambort, 2014.

operatoria de la política –como los propios titulares- identifican de manera diversa los requerimientos de la misma. Pero esta identificación y las apreciaciones de los agentes está marcada por hábitos particulares que tienen que ver con la posición que ocupan (en el espacio social, pero también al interior de la organización específica), la información que reciben, la trayectoria de vida y las diversas experiencias de “encuentro” con la política estatal.

Este punto se puede problematizar a partir de la noción de hábitos de Bourdieu (2013a). “Los individuos quieren lo que pueden. ¿Es la consecuencia de un cálculo racional, de una especie de cogito, se trata de una autodeterminación? No.” (Lenoir: 2004, 117). En este sentido podemos preguntarnos, ¿los agentes educativos comprenden su rol como agentes ejecutores indirectos? ¿Están interesados en que esta política logre sus objetivos? ¿Comprenden lo que implica la AUH, sus diferencias con esquemas de transferencias de ingresos previos, los avances en materia de garantía de derechos? Si bien estas preguntas pueden entenderse como categorías analíticas (los propios agentes pocas veces se hacen estas preguntas a sí mismos), se plantean en un sentido teórico apuntando a qué es lo que los agentes pueden llegar a “aspirar”, cuáles son sus apreciaciones y prácticas en el marco de sus experiencias y trayectorias. Tal como lo plantea Lenoir (2004),

(...) esto significa que tratándose de elaborar una teoría causal de las disposiciones duraderas, de las maneras de ser permanentes y sistemáticas que son constitutivas del hábito, hay que buscar en el entorno, en las experiencias primarias y secundarias todo lo que es el equivalente real de lo que los estadísticos construyen en el plano teórico con la noción de probabilidad objetiva. (Lenoir, 2004: 119).

Desde la propuesta analítica planteada nos situamos en el análisis de las experiencias secundarias -en términos de socialización- constitutivas de los posicionamientos de los agentes. Las experiencias de trabajo acumuladas, las reglas del juego de los campos en los cuales los agentes se desempeñan son parte de la conformación de esquemas de disposiciones que se configuran dialécticamente en la práctica y ciñen lo que tales agentes pueden esperar del campo, lo que pueden aspirar de las prácticas de los demás y de las propias. En el caso de los agentes educativos, sus apuestas se enmarcan en las reglas del juego escolar, y sus propias trayectorias en relación a su labor en el sistema educativo y las experiencias que puedan o no haber tenido en relación al campo de las políticas sociales estatales, las cuales se han relacionado históricamente de manera diversa con la escuela:

La controversia pública también se centra en el papel apropiado del control social (...) En el terreno educativo, el público también está dividido entre lo recomendable de políticas disciplinarias liberales y una instrucción más flexible, o una disciplina de castigo y enfoques más rígidos y tradicionales (Lipsky, 1980: 794).

Otro ejemplo que es posible pensar en paralelo, son los agentes burocráticos de ANSES, acostumbrados y predispuestos a atender a un público particular, que históricamente ejecutó prestaciones a la población contribuyente, es decir a los trabajadores formales. Estos agentes, se encuentran en una nueva situación, con nuevas reglas e interlocutores que son los sectores desocupados y trabajadores del sector informal, público que hasta el momento atendía la burocracia típicamente asistencial. Esto marca un cambio sustantivo en las maneras de atender al público en cuestión: nuevas formas de informar, explicar y requerir, ya que no existe la mediación previa de los empleadores sobre los requisitos para acceder a las prestaciones de la Seguridad Social tradicional (asignaciones familiares, por embarazo, por escolaridad, etc.) los plazos y los mecanismos de tramitación<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Uno de los puntos trabajados en el informe sobre AUH realizado por Pautassi, et al. (2013), es muy ilustrativo al describir la situación de los empleados de ANSES cuando se implementó la AUH: “En tanto que la ANSES, es un instituto históricamente creado para la gestión de los trámites asociados con el área contributiva de la política social (asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones), estas situaciones de maltrato en gran medida se explican por el impacto que ocasionó en la cultura institucional del personal de atención al público de la ANSES el nuevo perfil de quienes concurren a las oficinas por la AUH y la AUE. Resultan muy claros en este sentido, y sumamente preocupantes, los relatos de los trabajadores de las UDAI entrevistados quienes fueron contratados a comienzos de la implementación de la AUH: ‘Cuando llegamos el personal de la UDAI decía ‘¡llegó la gente que va a atender a los negros! En serio, es literal... Y hay una cuestión de piso de decir: ‘no, ustedes los tienen que atender’’. (Pautassi, et al., 2013).

A diferencia de esto, en las escuelas, este cambio de población a atender no se vivencia de la misma manera. La escuela ha hecho frente a la “cuestión social” y ha atravesado un cambio sustantivo en sus funciones hace mucho más tiempo (Tenti Fanfani, 2015). Los agentes escolares en cuestión son parte de escuelas “confesionales” que trabajan con población de bajos recursos y que fueron instituidas para fortalecer la oferta educativa hacia estos sectores. Estos agentes operan con –y desde–

Condicionamientos inconscientes (pero no automáticos y mecánicos) que colocan y recolocan a los individuos en su sitio (...) Hay, así, cantidad de llamadas al orden, de signos sociales que son el equivalente práctico de las oportunidades objetivas, que desembocan en que todo actor social se comporte como lo hace... (Lenoir, 2004: 119).

Estos “llamados al orden” ponen en tensión el derecho que instituye la AUH, específicamente las reglas de a quién deben ir dirigidas las prestaciones de la Seguridad Social tradicional, y en particular hacia quiénes debe dirigir recursos económicos el Estado y bajo que supuestos de “merecimiento”. Los ejecutores no rompen con el imaginario tradicional, desarrollando prácticas y visiones relativas a la gestión de “planes sociales”. Determinadas disposiciones duraderas impiden la apropiación de la prestación estatal como una nueva modalidad del sistema de Seguridad Social, como un “derecho”. Este punto se manifiesta también en las reglas del juego para acceder a la prestación: la AUH plantea un esquema de cobro condicionado, que obliga a que los hijos de los titulares asistan a la escuela y cumplan con los controles de salud. Condición que no está presente en las Asignaciones Familiares de los trabajadores formales. El mecanismo de cobro condicionado marca desde el diseño una diferencia sustantiva entre ambos sistemas (Ambort, 2016).

Otra manifestación de las distinciones que operan entre los destinatarios de la Seguridad Social tradicional y la Asignación Universal es su distribución espacial en los edificios de la ANSES. Encontramos una división en la atención, las ventanillas son diferenciadas, los trámites son paralelos. En las escuelas, las familias o alumnos que reciben AUH son los que solicitan las firmas y sellos que acreditan su asistencia regular en el formulario dónde también acreditan la situación laboral, los ingresos de los padres y los controles de salud según la edad de los NNA en cuestión. Si no se acredita la asistencia regular, la Asignación es suspendida y el 20% retenido anualmente no es percibido. Tal proceso de registración y control se emparenta con el certificado de regularidad escolar que se debe presentar para cobrar la “Ayuda Escolar Anual”<sup>12</sup>, pero esto no implica la suspensión de las AAFP del trabajador formal. Tales reglas de juego, provenientes del diseño de la política actual y de políticas previas<sup>13</sup>, han delimitado disposiciones duraderas en los agentes operativos que se observan en los modos de informarse, de reclamar cuando se dan irregularidades, cuando se suspenden pagos, etc.

Así, en la literatura especializada hay coincidencia en que la AUH implicó e implica un cambio normativo de gran magnitud, por la gran cobertura que logra, eliminando cupos y límites temporales de acceso, adecuándose a las características informales y fluctuantes del mercado de trabajo, como rasgos estructurales (Gasparini y Cruces 2010; CEPAL- OIT, 2014). Para las familias, niños y jóvenes significó un acceso estable y previsible de una prestación económica que los acercó a las prestaciones de salud y educación públicas (Aquín, 2014; Aragón, 2015; Garcés, 2015; Gluz y Rodríguez Moyano, 2013); ejecutándose desde la ANSES, institución que ha evidenciado una gran capacidad operativa (Costa et al, 2014). Nos preguntamos ahora sobre las prácticas e interpretaciones de sus agentes ejecutores sobre tales características.

<sup>12</sup> Cabe aclarar que la “Ayuda Escolar Anual” es otra prestación independiente de las asignaciones familiares, la cual sí requiere el certificado de escolaridad al inicio del ciclo lectivo. Se trata una prestación monetaria anual destinada a los menores de edad a cargo que están escolarizados. Esta prestación fue extendida a los destinatarios de AUH en el año 2015.

<sup>13</sup> Al respecto el trabajo de Straschnoy (2015) plantea de manera muy clara los fundamentos de la “economía política” del diseño de políticas de transferencia de ingreso, incluyendo a la AUH. Se identifican componentes de búsqueda de aceptabilidad, conjuntamente a un patrón analizado desde el concepto de “path dependence” vinculado al a historia de las condicionalidades en las políticas sociales.

### 3. Prácticas, apreciaciones, atenciones y desatenciones

La operatoria de la política, su ejecución, está atravesada por el entendimiento de los agentes burocráticos sobre el fundamento legitimante de la misma. En relación a ello las demandas de la práctica concreta y cotidiana hacen que los agentes resuelvan las situaciones inesperadas acudiendo a lo que conocen acerca de la reglamentación y, a la vez, improvisen sobre la marcha para lograr destrabar las problemáticas. En tales situaciones emerge el principio legitimador que cada agente le atribuye a la política, la apreciación de las problemáticas de las familias receptoras y la percepción del propio lugar ocupado en la operatividad de la política. Estas dimensiones estructuran y dan sustento tanto a las prácticas de atención a las demandas de los destinatarios, así como a la inacción y desatención de las mismas.

Tal como se introdujo, la problemática particular en cuestión involucra a escuelas públicas de gestión privada “confesionales” a las que acuden niños y adolescentes que reciben la Asignación Universal por Hijo. Estas instituciones se crearon con el fin de hacer frente a las problemáticas de escolarización de la población de bajos recursos, lo cual pone de relieve ciertas limitaciones que enfrenta el sistema educativo público en general para poder atender a la demanda en cuestión. Cabe mencionar que ambas escuelas públicas de “gestión privada” tienen en común que tanto los cargos docentes, como los cargos administrativos de secretario y preceptor son cargos pagos por la Provincia. A su vez, ambas escuelas suministran el comedor de Programa de Asistencia Integral de Córdoba<sup>14</sup> (PAICor). En las dos instituciones escolares cumplen con lo dictaminado por el Ministerio de Educación provincial en relación a la regulación de la cantidad de faltas permitidas anualmente para conservar la regularidad de los alumnos, los pedidos de justificaciones, el sistema de reincorporaciones, etc. Y otra característica común es que ambas reconocen que hay una gran proporción de su alumnado que recibe AUH, pero no hay un registro de la cantidad, ni han recibido instructivos de ANSES sobre los requisitos de acceso para los destinatarios de la AUH.

La escuela de nivel primario se establece en una localidad del interior provincial con posterioridad a la crisis de 2001, con el objetivo de llegar a los territorios más pobres en tal coyuntura socio-económica<sup>15</sup>. Si bien depende de una congregación religiosa, no cobra cuota ni cooperadora<sup>16</sup>. El alumnado que recibe es pobre, los padres trabajan de manera estacionaria u ocasional (changas), en muchos casos viajan hacia otras localidades por lapsos breves para trabajos particulares. En relación a la AUH, se trata de una población que involucra un alto porcentaje de potenciales destinatarios de la prestación:

“[sobre la cantidad de alumnos que reciben AUH] yo diría que la mayoría, o sea, sinceramente no tengo un registro de quién, pero que yo sepa la mayoría. Siempre y cuando ninguno de los padres trabaje en blanco, porque automáticamente les dan la baja, ha pasado... Y algunos papás que por ahí me dicen que la tengo que ir a gestionar, les tengo que ir a hacer, que no tienen trabajo o que hacen changas y que no han ido por una cuestión de ir a preguntar, a hacer la cola, el trámite,

<sup>14</sup> Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICor), según datos oficiales, este programa tiene como objetivo “contribuir a la inclusión, a la permanencia en el sistema educativo formal y al adecuado crecimiento y desarrollo de la población en edad escolar en situación de pobreza o indigencia de la totalidad de la Provincia, brindando asistencia alimentaria, implementos escolares básicos y acciones complementarias, tendientes a mejorar o adquirir hábitos vinculados a una alimentación saludable. El programa se encuentra destinado a niños y jóvenes carenciados que asisten a establecimientos educativos del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, y que solicitan la asistencia del PAICor, pertenecientes al Nivel Pre. Escolar, Inicial, Enseñanza General Básica, Ciclo Básico Unificado, Ciclo de Especialización. (Ministerio de Gestión Pública de la Provincia de Córdoba, 2016). <https://paicor.cba.gov.ar/Home/institucional>.

<sup>15</sup> La identidad de los agentes y la confidencialidad de los datos obtenidos en el trabajo de campo, se resguarda desde un principio ético- metodológico. La identidad de los mismos se resguarda sin hacer referencia a los nombres propios de los agentes e instituciones, sin localizar específicamente los barrios ni las localidades en cuestión. Estos agentes son significativos en tanto su posición en la cadena operativa de la AUH, y se expone sólo su función institucional ya que ésta se presenta como dimensión relevante para el análisis. En esta línea, todos han sido mencionados y citados desde la persona masculina, sin desconocer que esta decisión sobre el uso del lenguaje no es neutral desde el enfoque de género. Esta aclaración se funda en una adscripción ideológica personal hacia los principios de no discriminación.

<sup>16</sup> Actualmente la matrícula de la escuela asciende a más de 450 alumnos, incluyendo al nivel inicial y nivel primario, en dos turnos.

digamos la parte formal... pero la mayoría (...) Yo te diría que la mayoría, porque se firman libretas todo el tiempo. (Secretario escuela primaria- Gestión privada. Interior cordobés).

Las características socio- ocupacionales de las familias muestran los modos particulares de acceso al trabajo, los movimientos de los adultos a cargo y rotaciones domiciliarias motivadas por ofertas laborales. Esta dinámica influye en las posibilidades de la asistencia regular de los niños a las escuelas. En la institución el registro de las asistencias es llevado a cabo día a día por los maestros en cada grado, para luego entregar el registro al secretario quien sistematiza los datos, los administra y los archiva. Cabe destacar que su función es fundamental en la mediación entre los destinatarios de la AUH y el registro de la firma que acredita la condición de “alumno regular” en formulario y/o libreta requerido por ANSES. El secretario corrobora que los niños estén asistiendo, y ante situaciones de menos regularidad contacta a los padres con los directivos:

Si yo veo que aparece una mamá a pedir que me firmen la libreta, y yo veo que este niño quizás... A ver, tanto tratar con las madres, con los padres, vos ya te sabés hasta los nombres de los chicos, los apellidos. Si es un chico que falta mucho, que falta poco. Si la madre lo trae o no a la escuela, si participa o no... Más o menos vas conociendo a la familia. Son órdenes de los directivos: si yo veo que viene una mamá a pedir que le firmen la libreta, y veo que ese nene no está viniendo a la escuela o falta... O sea, primero se entrevista con algún directivo... O sea, yo digo, no se la puedo firmar porque ‘Mauricio’, suponete, no está viniendo, o ‘¿qué pasa que no viene a la escuela?’ O, ‘hace mucho que no lo veo’, entonces se entrevistan con alguno de los directivos hasta que ellos me den el visto bueno (...) Nosotros tratamos de hacer un seguimiento de esto. (Secretario escuela primaria- Gestión privada. Interior cordobés).

En función de estos procedimientos la firma de libretas de AUH no aparece como gestión problemática con las familias, ya que no es común que la soliciten familias que han dejado de asistir. “Entonces es raro que venga alguien a hacerte querer firmar una libreta de un nene que no viene” (Secretario escuela primaria- Gestión privada. Interior cordobés). La escuela tiene una postura contemplativa hacia las realidades sociales de su alumnado y se dan flexibilidades a fin de lograr retener a la población y mantener su escolarización<sup>17</sup>.

La otra institución tomada como caso prototípico de las problemáticas que pueden surgir en la ejecución de la AUH, es una escuela de nivel secundario que también recibe a sectores pobres y depende de una orden religiosa. Cobra una cuota mínima cercana a los \$150. Se reciben alumnos con sobre-edad, repitentes, expulsados del sistema público, entre otros motivos, por problemas de conducta o por insuficiencia de cupos. La institución está situada en un barrio periférico de Córdoba con altos niveles de pobreza y buena parte de su alumnado trabaja en puestos informales y temporarios. Muchos acompañan esporádicamente a los padres a trabajar, o bien cumplen el rol de cuidadores de sus hermanos menores u otros miembros de la familia cuando hay problemas de salud. La mayoría de los padres también se desempeñan en puestos laborales no registrados, y en los casos en que el hogar no es monoparental trabajan ambos.

Las características socio-familiares influyen directamente en las posibilidades de asistir a la escuela secundaria y lograr su finalización. En este nivel, el registro de las asistencias la realiza un preceptor. Al igual que en la escuela primaria, también se da un esfuerzo escolar por lograr que los alumnos no abandonen, y cuando se detectan faltas, el preceptor se comunica con la familia, se envían notas para informar y convocar a reuniones. En muchos casos es muy complejo lograr contactarse con los padres por la dinámica laboral, que impide que se acerquen a la escuela. En estos casos el contacto se da hacia los propios alumnos, incentivándolos a que regresen y se realizan prácticas para fomentar su permanencia. El preceptor “media” entre los alumnos y los profesores para que estos tengan en cuenta los motivos de las faltas y brinden instancias de recuperación. En cuanto al registro requerido para la Asignación, el preceptor recibe los formularios o libretas y los hace firmar por los directivos:

<sup>17</sup> Se contemplan y consideran los casos particulares, motivos de salud, problemas familiares, problemas de cuidado que traen aparejados la dinámica y los tiempos laborales de los empleos a los que acceden los padres. Se busca dialogar con ellos para sostener la asistencia aunque sea interrumpida por estos motivos

Del ciclo básico sí son bastantes los que vienen, nada más que sí, a veces *han tenido problemas porque al ser colegio privado*, acá con una cuota mínima, a comparación de otros colegios, a algunos les han sacado la Asignación. Han venido las mamás a plantear que al ser el colegio privado, les habían sacado la Asignación, entonces tenían que hacer toda una declaración jurada, una notita, para que le vuelvan a pagar de nuevo. Eso me lo han planteado muchas mamás. Y hay otros que no han tenido problemas. (Preceptor, escuela nivel medio- Gestión Privada. Barrio periférico- Córdoba Capital).

Esta cita, muestra las diversas situaciones que se dan entre los propios alumnos de un mismo establecimiento, vinculado a lo que se planteaba al inicio sobre los procedimientos y la normativa que aún hoy es difusa. Ante esta situación los agentes educativos en cuestión atienden de diferentes formas a la problemática. En el caso del secretario de la escuela primaria, éste realiza un seguimiento activo de lo planteado por la familia, y hasta ha acudido personalmente a ANSES, conjuntamente con los directivos. Estos han realizado reclamos, aduciendo que los alumnos viven en situaciones de extrema vulnerabilidad, que es dificultoso para ellos viajar y realizar trámites; que asisten a la escuela regularmente y no se les requiere el pago de cuota, motivos por los cuales deberían cobrar la AUH. Las respuestas ante estos reclamos han sido que los trámites deben ser personales, por los propios titulares y que no es incumbencia de las escuelas.

En la institución educativa de nivel medio los padres también se acercan a plantear su inquietud por la suspensión del pago, pero a diferencia de la escuela primaria, no hay un acompañamiento activo en la tramitación ni en los reclamos. Si bien, el preceptor de la secundaria tiene mayor conocimiento del mecanismo que realiza ANSES en esos casos, que termina re-habilitando (y re-embolsando los pagos suspendidos) a los destinatarios una vez que realizan el trámite correspondiente, se mantienen casos en los que las familias, por desconocimiento, se quedan sin cobrar la prestación:

...ellos vienen, me dan la libretita y yo se los completo y chau, no sé cómo serán los trámites para hacer.

*Entrevistador:* Y eso de la declaración jurada, ¿ustedes no firman nada?

*Entrevistado:* No solamente la mamá. Puede que ANSES ahí tenga un formulario y bueno. Eso es lo que me han planteado pero la verdad que siempre me han llevado la... hay otras mamás que nunca han tenido problemas. Porque la libretita te viene a decir si el colegio es estatal, si es privado y esas cosas. Y bueno, hay que completar que es privado, entonces a algunos esas cosas le han dado de baja, que han venido las mamás a quejarse y otras que no, que no han tenido ningún problema.

*Entrevistador:* ¿Y cuando vienen a quejarse ustedes qué les dicen?

*Entrevistado:* Que qué raro... Porque otras mamás siempre vienen a completar la libreta y nunca han tenido problemas. No sé cómo se manejará ANSES. (Preceptor, escuela nivel medio- Gestión Privada. Barrio periférico- Córdoba Capital).

Por otra parte, las respuestas de ANSES ante estas situaciones problemáticas se centran en la normativa interna. El agente de atención al público hace referencia al mecanismo: se espera que las familias asistan a ANSES al “detectar” que se les ha suspendido el pago, realicen el reclamo, y en ese momento se les hace completar una declaración jurada en la cual se vuelve a reafirmar que no cobra más del salario mínimo, que se desempeña en la economía informal o está desempleado (y en el caso de que la escuela de gestión privada cobre cuota, se le consulta cómo hace para pagarla, si hay terceros que brindan ayudan, si reciben beca, etc.). Con posterioridad, se vuelve a dar el alta, y se acreditan los pagos mensuales que hayan sido suspendidos.

El agente jerárquico de ANSES entrevistado, por su parte, manifiesta otras problemáticas en relación al registro de las condicionalidades que le llegan de los diversos agentes de atención. Se reconocen problemáticas vinculadas a los prestadores de salud, como la resistencia a otorgar turnos para los controles requeridos por la AUH y situaciones vinculadas a problemas de disciplina en los colegios, lo cual dificultaría en algunos casos la firma de la libreta para presentar en ANSES.

Así, se observa que en el “círculo operativo” que implica el registro de la escolarización, que condiciona la suspensión o no del cobro mensual, los agentes burocráticos escolares cumplen un rol muy significativo. En muchos casos depende de ellos -dado su encuentro cotidiano con los destinatarios- la información que pueda llegar a las familias, el acompañamiento o incentivo que pueda

darse hacia éstas para que realicen los trámites necesarios, ante situaciones que no son claras. En el caso de los agentes de atención de ANSES, estas situaciones muestran que el vínculo con la población a la que atienden es más lejano y no se reconocen de manera clara las realidades que vive la gente, tales como la lejanía geográfica y la imposibilidad de trasladarse para realizar reclamos, la desinformación, la resistencia a reclamar por temor a que se suspenda la prestación destinada a otros miembros de la familia, etc. Muchas veces el resultado es que la prestación queda suspendida por varios meses o deja de cobrarse. Sobre este punto, desde ANSES se manifiesta que una de las problemáticas operativas es la desinformación de las familias y la necesidad de contar con mayores recursos humanos para lograr que el sistema de acceso funcione correctamente ante la masividad de cobertura que implica<sup>18</sup>.

Finalmente, retomando lo planteado sobre los fundamentos legitimantes que operan en los esquemas de percepción de los agentes burocráticos, observamos cómo conviven y se entrecruzan nociones difusas sobre el derecho que representa la Asignación para las familias que la perciben. Estas nociones colocan énfasis diferenciales de sentido y de valoración a lo que significa el derecho, “los beneficios”, los “planes sociales”, la “ayuda estatal”, el “asistencialismo”, el “favoritismo” la “solidaridad”, en una articulación de sentido no-unívoca:

[Sobre la certificación de la escolarización en las escuelas] se los llenan como una cuestión de favor, sin entender que esto se trata de un *derecho* de los niños. Y a nosotros eso nos preocupa puntualmente porque, la escuela tendría que ser la institución que más...Y entender que esto se basa puntualmente en los *derechos universales* de los niños, no es un *plan* para mantener vagos como muchos docentes creen.” (Agente jerárquico ANSES Córdoba).

Esta visión enfatiza en la Asignación como un derecho de los niños que el Estado está garantizando y “condicionando”: “que es un *derecho condicionado*, que garantiza el acceso a otros derechos por parte de los niños y adolescentes y que es responsabilidad del Estado que esos derechos se hagan efectivos” (Agente jerárquico ANSES Córdoba). Así, se observa que el énfasis está puesto en comprender a la prestación como un derecho universal, pero los agentes también se refieren a sus destinatarios como titulares de un “beneficio”: “En Córdoba son 280 mil *beneficiarios* de la Asignación Universal por Hijo”. (Agente jerárquico ANSES Córdoba). A diferencia de esta visión los agentes escolares la entienden como una ayuda, que se materializa a través de un “plan”:

La Asignación para mí parece como una *ayuda*, una *ayuda más*. A veces las mamás con eso compran cosas para el colegio, como te decía pagan las cuotas, esas cosas. Me parece que está bien, no le veo negativo. (Preceptor, escuela nivel medio- Gestión Privada. Barrio periférico- Córdoba Capital).

Las prácticas concretas de ejecución<sup>19</sup> de la prestación muestran como la garantía del derecho a la Seguridad Social para estos sectores tiene características particulares que dista de parámetros claros y uniformes de acceso:

Sí, porque a mí me llama mucho la atención también esto de que *algunos no le sacan y otros sí*. Porque son nuevos o porque vaya a saber. Porque es raro, porque si vamos al caso *tendrían que sacarle a todos*. Porque la mayoría de las mamás que vienen acá a anotar, se dice es colegio privado, tiene una cuota mínima, ellas ‘sí, sí, sí’. Después cuando viene con la libretita y le llenás, de diez no me dice nada. Otro *‘como puede ser, me lo sacan, hay que hacer un montón de otras cosas’*. Entonces *es raro, vaya a saber cómo se manejara el ANSES o quien será*. (Preceptor, escuela nivel medio- Gestión Privada. Barrio periférico- Córdoba Capital).

<sup>18</sup> A nivel nacional, la cantidad total de titulares, a inicios de 2015 era de 3.624.230 (ANSES, 2015). Córdoba es la segunda provincia con mayor porcentaje de receptores de AUH. Para el año 2013 contaba con 276.874 receptores, representando el 8% de la cobertura total del país, después de Buenos Aires con el 37,1%, seguida por Chaco con el 4,3%. (Fuente ANSES e INDEC en Klikseberg y Novacovsky, 2015).

<sup>19</sup> El informe que realiza el Ministerio de Educación de la Nación en el año 2011, encargado a seis universidades nacionales da cuenta de manera pormenorizada de las percepciones de los agentes educativos y las familias. Tal análisis registra una percepción general positiva sobre la Asignación, admitiendo, a su vez, posturas críticas de funcionarios y docentes en lo atinente al funcionamiento, fines y usos de la Asignación por parte de las familias receptoras de la AUH (Ministerio de Educación, 2011).

## Puntos finales de reflexión

La Asignación Universal amplía el derecho a la Seguridad Social hacia los sectores empleados informalmente y/o desempleados, manteniendo la garantía del mismo condicionada a controles de escolarización y salud de los niños, niñas y adolescentes a cargo. En relación y a la par de las discusiones normativo-conceptuales sobre los sistemas condicionales en las políticas sociales, atendiendo a los supuestos de trabajo planteados, la presente propuesta se concentró en describir y analizar la importancia que asumen las características de la operatoria local y cotidiana. Ésta muestra problemáticas concretas que atañen a la accesibilidad. Se observa que las prácticas y percepciones de los agentes burocráticos que llevan adelante la ejecución en el ámbito de las instituciones educativas y en la atención a los titulares de AUH en ANSES, son diversas y dependen del grado de conocimiento y cercanía que tengan con las realidades de las familias receptoras. Se identifican prácticas de acompañamiento activo, agentes que manifiestan no conocer la totalidad de la información sobre requisitos, agentes que “atienden” a los destinatarios y sus problemáticas pero no realizan una intervención más allá de sus funciones institucionales formales. Por otra parte, los agentes de atención de ANSES tienen la información completa de la reglamentación para casos particulares, pero desconocen las particularidades que hacen que las familias no lleguen a tramitar reclamos por suspensiones de pago.

La institucionalización creciente del subsistema AUH, que se enmarca en el sistema de las Asignaciones Familiares, implicó modificaciones normativas de equiparación progresiva en las prestaciones (Asignación Universal por Embarazo, Asignación Escolar y la unificación del sistema de actualización de montos mediante la Ley 27.160 en el año 2015). Esta creciente institucionalización, requeriría de un nuevo enfoque de la legitimidad de acceso al ingreso transferido por el Estado. A nivel de los agentes burocráticos que llevan adelante su operacionalización, esta legitimidad es, aún hoy, confusa. La definición del principio de acceso no es clara, entran en juego y se conjugan simbólicamente las credenciales que otorga la asistencia a la escuela, a modo de “recompensa”, de “fomento”, así como también la sanción por si no se sostiene esta condición y se suspende la prestación.

Esta mixtura de nociones de interpretación sobre el derecho que instituye la AUH está permanentemente atravesada por las características que se atribuyen a las familias y a las causas de su situación de pobreza. En este punto se destaca que, si bien la AUH ha avanzado normativamente, distanciándose de la lógica de planes o programas sociales temporarios, a nivel de su operatoria de dan tensiones en el entendimiento, desconocimiento de sus fundamentos y requisitos de acceso, lo cual termina influyendo en las características que asume la prestación en contextos particulares de ejecución.

El Estado con la determinación de reglas de titularidad, de acceso, de controles, opera como instancia de “veredicto”, la cual es encarnada en las prácticas de diversos agentes burocráticos, ubicados en diversos campos. A nivel macro, las políticas públicas delimitan asignaciones de recursos que influyen en el curso socio-económico. A nivel particular, los agentes burocráticos, como agentes que operacionalizan tales políticas, son quienes en su contacto directo con los destinatarios terminan “moldeando” la política. Es allí donde el Estado cobra vida e influye en las oportunidades y limitaciones de la gente: “Los actos de registro dotan a situaciones de hecho de un estatus oficial: «a la vez esto no cambia nada y lo cambia todo»” (Lenoir, 2004: 127).

## Referencias bibliográficas

- Ambort, M. (octubre, 2014). Asignación universal por hijo. ¿Promoción de derechos? o ¿derechos condicionados? En *XV congreso Nacional y V Latinoamericano de Sociología Jurídica. Conflictividad en Latinoamérica; Nuevos desafíos jurídicos y sociales para la región*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario. Sociedad Argentina de Sociología Jurídica, Rosario, Argentina. Recuperado de <http://gidescordoba.blogspot.com.ar/p/publicaciones.html>
- Ambort, M. (2016). "Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social- (2009- 2015). Accesibilidad y garantía de derechos", (pp. 88- 106). En Ruiz del Ferrier Cristina y Tirenne Jorge (Comp.) Documento de Trabajo N° 3. *El sistema de Protección Social en América Latina y la Argentina Contemporánea*. El rol del Estado frente a la cuestión social". Editorial FLACSO, Área Estado y Políticas Públicas. ISBN 978-950-9379-37-4. URL: [http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/produccion\\_academica/1466015102\\_documento-g-lunes-30-5.pdf](http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1466015102_documento-g-lunes-30-5.pdf)
- Aquín, N. (2014). *Asignación Universal por Hijo. ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Aragón, J. (2015). El rol de la AUH en los ingresos de los hogares, en las localidades de Virrey del Pino y González Catán del Partido de La Matanza. En *XII Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en balance. Debates y desafíos regionales*. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. En prensa.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001- 2002. Programas sociales después de la crisis 2001- 2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Auyero, J. (2013) *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bourdieu, P. (2013a). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2013b). *La Miseria del Mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe*. Chile: División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Royo, L. (2010). Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. En *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010* (pp. 223-256). Buenos Aires: Siglo XXI.
- CEPAL-OIT. (2014). *Informe Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 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. & Hintze, S. (Coord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 17- 77). Buenos Aires: UNGS.
- Evans, H. y Harris J. (2004). *Street Level Bureaucracy, Social Work and (Exaggerated) Death of Discretion*. British Journal of Social Work. Vol 34. Pp.871- 895.
- Feijóo, M. (2014). "Introducción". En Feijóo, M. y Poggi, M. (coord.) *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPEE-UNESCO.
- Feijóo, M. y Corbetta S. (2013), *La dimensión educativa de la asignación universal por hijo (AUH)*. Buenos Aires: UNIPE, mimeo.
- Garcés L. (2015). "La tensión seguridad social- asistencia en la Asignación Universal por Hijo: análisis desde la normativa y desde la mirada de los actores involucrados en su implementación". Ponencia presentada en *XII Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en balance: debates y desafíos regionales*. Universidad Nacional de Cuyo. Sociedad Argentina de Análisis Político. Mendoza, en prensa.
- Gasparini, L., Cruces, G. (2010). *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas* (No. 0102). La Plata. Universidad Nacional de La Plata: CEDLAS.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (diciembre, 2012). Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". En *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales*, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Gluz.pdf/view?searchterm=Gluz>
- Hintze, S. y Costa, M. I. y (2014). Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En Danani, C. & Hintze, S. *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 243- 280). Buenos Aires: UNGS.
- 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.
- Lenoir, R. (2004). ¿Pierre Bourdieu y el derecho? En Alonso L. E, Martín Criado E. y Moreno Pestaña J. L. (Eds.) *Pierre Bourdieu: Las herramientas del sociólogo* (pp. 115- 130). España: Fundamentos.

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

Ministerio de Educación de la Nación Argentina, (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*. Recuperado de: [http://portal.educacion.gov.ar/?page\\_id=188](http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=188)

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*. Elaborado en el marco del Proyecto CEPAL-UNICEF Protección social e infancia en América Latina y El Caribe, María Nieves Rico (Coord.) División de Políticas Sociales. CEPAL, N° 184, Santiago de Chile. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662_es.pdf?sequence=1)

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

Straschnoy, M. (2015) “¿Para qué y por qué se implementan las condicionalidades en la Política Social Argentina?”. En *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 5. N° 9. Pp.128- 140.

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

#### **Fuentes:**

Página oficial Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) URL:  
<http://www.anses.gov.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>.

Formulario declaración jurada PS 1.47. Asignación Universal. URL:  
<http://www.anses.gov.ar/archivos/formulario/PS%201.47%20DDJJ%20ASIGNACION%20UNIVERSAL.pdf>.

Página Ministerio de Gestión Pública- Secretaría del Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICor) URL:  
<https://paicor.cba.gov.ar/Home/institucional>

#### **Decretos:**

Decreto 1602/ 2009. Asignaciones Familiares.

Decreto 446/ 2011. Asignación Universal por Embarazo.

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

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

#### **Leyes:**

Ley 24.714 Asignaciones Familiares.

Ley 27.160 Movilidad de las Asignaciones Familiares.

#### **Resoluciones:**

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

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

#### **Respuestas al pedido de información pública Decreto 1172/03:**

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

---

### **Sobre la autora**

#### **Matilde Ambort**

[mlambort@gmail.com](mailto:mlambort@gmail.com)

Licenciada en Sociología. Tesista del Doctorado en Administración y Política Pública, Instituto de Administración y Política Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Becaria Doctoral CONICET. Auxiliar Docente Universidad Nacional de Villa María, cátedra de "Taller de Investigación", Licenciatura en Sociología. Miembro de equipo de investigación "Derechos sociales y políticas sociales: una revisión constitucional de los instrumentos jurídicos". Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales- Universidad Nacional de Córdoba.