

La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades

¿Hacia un esquema universal?¹

Pilar Arcidiácono², Verónica Carmona Barrenechea³ y Mora Straschnoy⁴

Resumen:

Desde 2009 con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) parece inaugurarse una nueva etapa para las políticas sociales en Argentina. Por un lado se amplía el régimen de Asignaciones Familiares (AAFF), tradicionalmente dirigido hacia los trabajadores formales, a sectores de trabajadores informales y desempleados. Por el otro se reemplazan los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), nacionales más importantes del momento – el Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF)- más allá que algunas de sus características aún se plasmen en la AUH (por ejemplo las condicionalidades educativas y de salud).

Este trabajo abordará diferentes aspectos de la AUH y su carácter difuso entre las prestaciones clásicas de la Seguridad Social y los PTCI, tradicionales de la asistencia social. En vista a estas tensiones se busca problematizar aspectos de la AUH en cuanto a su diseño y a las concepciones teóricas que atraviesan el campo de la política social.

Palabras clave: Universalidad, Asignación Universal por Hijo para Protección Social, programas sociales, asignaciones familiares.

Abstract

Since 2009 with the Universal Child Allocation (UCA) Argentina has seem to enter a new phase for social policies. On one side extending the Family Allocations scheme, which was traditionally led to formal workers, to informal sector workers and unemployed. On the other side the most important Conditional Cash Transfer Programs (CCTP) - the “Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados” and the “Programa Familias por la Inclusión Social” are replaced, although some of its characteristics are

¹ El presente artículo ha sido publicado por la Revista Margen, Número 61, Junio 2011. Ver en:

<http://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf>

² Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Políticas Sociales (UBA). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral del CONICET. Investigadora adscripta del Instituto "Ambrosio L. Gioja" de la Facultad de Derecho (UBA). E- mail: pilar.arcidiacono@gmail.com

³ Licenciada en Ciencia Política y maestranda en Políticas Sociales, ambas por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. E-mail: veronica.carmonab@gmail.com

⁴ Licenciada en Sociología maestranda en Políticas Sociales, ambas por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.. E-mail: mora@straschnoy.com.

* Las tres autoras son miembros integrantes del Proyecto Interdisciplinario UBACyT MS10 Programación Científica 2010-2012 titulado “Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina” (Facultad de Derecho – Facultad de Ciencias Sociales), dirigido por Laura Pautassi y codirigido por Gustavo Gamallo

reflected in the UCA (eg education and health conditionalities).

This article addresses different aspects of the UCA and its diffuse character that places it among the classic features of Social Security and the CCTP, traditional of the social assistance. In light of these tensions the focus will be put in creating questions on different aspects of the UCA in terms of design and theoretical concepts that cross the field of social policies.

Keywords: Universal Child Allowance for Social Protection (UCA), universality, social programs, families allocations.

La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades

¿Hacia un esquema universal?

I. Introducción

Desde 2009 con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) parece inaugurarse una nueva etapa para las políticas sociales en Argentina. Por un lado se amplía el régimen de Asignaciones Familiares (AAFF), tradicionalmente dirigido hacia los trabajadores formales, a sectores de trabajadores informales y desempleados. Por el otro se reemplazan los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), nacionales más importantes del momento – el Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF)- más allá que algunas de sus características aún se plasmen en la AUH (por ejemplo las condicionalidades educativas y de salud).

Este trabajo abordará diferentes aspectos de la AUH y su carácter difuso entre las prestaciones clásicas de la Seguridad Social y los PTCI, tradicionales de la asistencia social. En vista a estas tensiones se buscará problematizar aspectos de la AUH en cuanto a su diseño y a las concepciones teóricas que atraviesan el campo de la política social. ¿Cuáles son las rupturas y continuidades con respecto a los PTCI? ¿La AUH implica que desde la mirada oficial ha dejado de ser el trabajo en tanto empleo la vía privilegiada para el logro de la inclusión social? ¿Es suficiente el término “universal” en el propio nombre de la política para hablar de una política universal? El hecho de que la política suponga algunos avances en materia de derechos y en términos de cobertura ¿legitima el uso del concepto de universalidad? ¿Se puede hablar de universalidad cuando no sólo no se cubre a todas las familias con hijos sino que además se generan desde el propio diseño algunas “exclusiones” dentro del universo de los seleccionados como “merecedores” de la política?

II. Asignaciones Familiares contributivas y la Asignación por Hijo para Protección Social

i. El régimen de Asignaciones Familiares: un derecho para trabajadores formales

A partir de 1957 en Argentina se implementó el Sistema de Asignaciones Familiares –AAFF-, el cual tenía como objetivo aliviar a los trabajadores formales de las mal llamadas “cargas de familia”, a través de transferencias de ingresos que se realizaban por intermedio del Sistema de Seguridad Social. Es decir, el derecho a las AAFF se encontraba condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al Sistema de Seguridad

Social que el vínculo laboral suponía⁵.

En general durante esos años las mujeres y los niños accedían a la protección social a través del hombre cabeza de familia, en una sociedad cuya estructura de organización familiar se encontraba regida según el patrón hombre proveedor/mujer cuidadora. De esta forma el régimen de bienestar, aunque invisibilizado, estuvo fuertemente apoyado en la familia, en la medida que la actividad del trabajo doméstico en el seno del hogar suponía un componente esencial en la reproducción familiar (Pautassi, 2004)

En 1968 el régimen argentino unifica, a través de la Ley 18.017, las distintas cajas de las AAFP -y en 1973 se consolida el proceso de inclusión de todos los sectores. Durante la década de los noventa se lleva a cabo una reforma, que comienza en el año 1991 (Hintze y Costa, 2011, 157) con la creación del Sistema Único de Seguridad Social y culmina en 1996 con la creación de la Ley 24.714. En la misma se establecen modificaciones al sistema de Asignaciones Familiares las cuales causaron la eliminación de las prestaciones en los tramos más altos de ingresos, y el establecimiento de un monto escalonado de las transferencias que resultaba inversamente proporcional a los ingresos. Estas reformas tuvieron la impronta del proceso *de* “ajuste estructural” en tanto supusieron un recorte de las protecciones sociales con el objetivo de producir una disminución de los costos laborales al reducir “las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento de 7,5% en 1994 a valores aproximados al 5%” en 1996 (Bertranou, 2010:33). Después de esta última modificación, el régimen argentino se mantuvo inalterado hasta la creación de la AUH en el año 2009.

ii. Debates y antecedentes en torno a la universalización de las Asignaciones Familiares en argentina

Desde 1997, diversas iniciativas plantearon la universalización de las AAFP o implementación de un Ingreso Ciudadano para la Niñez⁶. Se destacan las actividades de la Red Argentina de Ingreso

⁵ Esping Andersen explica que las condiciones para los derechos sociales se encuentran relacionadas al tipo de convenio que exista en cada país con la Protección Social. Según el autor, es posible distinguir tres clases de convenio: aquél que basa los derechos en una necesidad perentoria y demostrable; aquél que basa los derechos en la condición de ciudadanía o residencia prolongada y, un tercer tipo, que es al que se vincula en sus orígenes con las AAFP, cuyo sistema prolonga los derechos en base al rendimiento en el trabajo; es decir, en relación al vínculo contractual y los aportes efectuados. (Esping Andersen, 1993:72- 73).

⁶ Cabe aquí mencionar brevemente que no en todos los casos hacer referencia al Ingreso Ciudadano para la Niñez (Barbeito y Lo Vuolo, 1995) resulta sinónimo de universalización de las AAFP. Por cuestiones de espacio esta diferencia nos será abordada aquí. Mientras que el primer caso se enmarcaría en la Propuesta de Ingreso Ciudadano donde los sujetos de la política son el niño, niña y adolescente, mientras que el adulto a quien se le asigna la prestación resulta el medio para llegar al verdadero destinatario; en algunas propuestas de universalización de las AAFP, los niños

Ciudadano – REDAIC- o la CTA que en el 2000 daba impulso a la propuesta a través del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO)⁷ y desde entonces realizó diversas acciones a su favor. Paralelamente, el Gobierno Nacional creó el Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF DNU 1382/01) hacia fines de 2001 el cual según su primer artículo estaba “basado en los principios de solidaridad, igualdad, universalidad e inmediatez, que cubrirá las contingencias de infancia y vejez”, separando consecuentemente las AAFF de la condición laboral. Sin embargo este sistema no llegó a implementarse. Asimismo en los años subsiguientes se presentaron desde diversos sectores del arco político en el Congreso Nacional un número importante de proyectos legislativos con diversas características pero sobre la base de una ampliación del régimen de AAFF⁸. La cantidad de propuestas en torno a la modificación del Régimen de AAFF, se explica, en parte, en función de que las transformaciones económicas, sociales y laborales que se dieron desde la creación del régimen de AAFF –en una sociedad de pleno empleo- hasta la actualidad, donde el panorama laboral muestra un 7 u 8 % de desempleo estructural sumado a los altos niveles de informalidad 36%⁹ (INDEC- EPH, 2º trimestre 2010) de los ocupados y las condiciones de precariedad e inestabilidad, que tal situación supone. Por estas razones las AAFF cubrían a un porcentaje cada vez menor de trabajadores, lo que implica un número cada vez mayor de niños por fuera de la protección social

Como resultado de los cambios esgrimidos, comenzaron a implementarse una serie PTIC que a modo de parche buscaron “amortiguar” la pobreza y proteger de los riesgos sociales a quienes no se encontraban dentro del mercado laboral formal, y por ende a quienes estaban descubiertos del sistema de AAFF. A partir de la crisis del 2001 y sus consecuencias sociales la política social asistencial se masificó por primera vez, a través de la experiencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) en el año 2002. El PJyJHD si bien tiene su origen como programa transitorio de empleo y se ubicó en la cartera de trabajo, luego fue migrando hacia un PTIC. En el periodo 2003-2009 el esquema de las políticas sociales se caracteriza por su dualidad. Por un lado, los objetivos de reducción de pobreza y/o más ampliamente, de inclusión social, estaban sostenidos

simplemente aparecen como la “excusa” para transferir ingresos a los hogares.

⁷ La propuesta del FRENAPO suponía tres medidas complementarias: 1. Seguro de Empleo y Formación para todos los jefes de Hogar Desocupados, 2. la universalización del haber mínimo para los mayores y 3. la universalización de las asignaciones familiares a través de un complemento que alcanzaría a todos los excluidos del sistema de AAFF para trabajadores formales. Ver: Instituto de Estudios y Formación, CTA *La propuesta de la CTA en la Marcha Grande por el trabajo. Por un Seguro de Empleo y Formación para los Jefes de Hogar Desocupados*. Página 12, Argentina, 2000.

⁸ En relación a los proyectos legislativos existentes con anterioridad a la sanción de la AUH, ver: Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2008; Repetto et al, 2009; y Pautassi et al 2010.

⁹ Lindenboim en una aguda crítica a las estadísticas del INDEC a partir de la intervención pone en duda la veracidad del porcentaje citado ya que el mismo daría cuenta de un comportamiento del mercado laboral que iría contra la experiencia y la teoría. Ver: Lindenboim, Javier, “Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Hermientas u obstáculos para las Ciencias Sociales?” Revista Trabajo y Sociedad, Sociología del Trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias, Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET, Argentinas del CONICET N° 16, vol. XV, Santiago del Estero, Argentina, 2011

sobre todo en la promoción de políticas activas en materia de empleo en el marco de la recuperación económica (Arcidiácono, 2011). Se trató de la política de recomposición salarial y de adopción de medidas destinadas a trabajadores asalariados formales, que incluyeron también la revisión del régimen previsional y de asignaciones familiares, conjuntamente con estímulos para la registración del empleo; la suspensión de los despidos sin causa justa, derogación de la ley Banelco¹⁰, modificación de la ley de quiebras¹¹, limitación de las facultades del empleador¹², entre otras medidas adoptadas. (Arcidiácono et al: 2008). El trabajo en tanto empleo aparecía como el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona. Estas políticas convivían con un conjunto de programas sociales (algunos de transferencias condicionadas de ingresos que se iban desvalorizando y en algunos casos permanecían cerrados). Esta separación es coincidente con cierta lógica arraigada durante años anteriores, en donde las políticas sociales se presentan en áreas específicas con baja o nula interrelación entre cada uno de los sectores y delimitando claramente “lo productivo/empleable” de lo “asistencial/inempleable”. Ejemplo de estas políticas, además del PJyJHD ya mencionado, es el Programa Familias por la Inclusión Social (PF) creado en 2006, un PTCI que comparte sus características distintivas con el resto de la región¹³.

En síntesis, se configuró un esquema de políticas sociales fragmentado que supuso amplias mejoras para los trabajadores formales y programas residuales y focalizados, de empleo y familiares, para los "vulnerables". De esta forma, las prestaciones a las que las familias con niños, niñas y adolescentes accedían dependía de la condición laboral de los adultos y/o de los planes y programas a los que lograrse acceder. Asimismo pese a su masividad y al hecho de incorporar cierto discurso de derechos estos programas no perdieron su lógica focalizada y residual¹⁴.

¹⁰ A través de la sanción de la ley 25.877 denominada de “Reordenamiento Laboral” en año 2004 se dejó sin efecto una de las normas que, más allá del escándalo derivado del modo en que fue votada, incluía una serie de reformas absolutamente regresivas desde el punto de vista del interés de los trabajadores.

¹¹ Se sancionó, en abril de 2006, la ley 26.086 que volvió a reconocer la competencia de los jueces laborales para entender en los reclamos que los trabajadores iniciaran contra empresas concursadas y quebradas que, desde 1995, estaba en manos de la justicia comercial.

¹² En abril de 2006 se sancionó la ley 26.088 mediante la cual se le restituyó al trabajador que fuera víctima de una modificación unilateral y perjudicial de sus condiciones de trabajo, la posibilidad de reclamar el mantenimiento de las condiciones pactadas. Si bien nunca estuvo permitido al empleador efectuar cambios unilaterales en las condiciones pactadas con el trabajador cuando esos cambios implicaban un perjuicio moral o material para el empleado, frente a esta situación al trabajador le quedaba una sola respuesta: considerarse despedido. La redacción actual de la ley vuelve a otorgar al trabajador dos opciones: hacer juicio reclamando la indemnización o hacer juicio reclamando la restitución de las condiciones alteradas.

¹³ Un análisis de las limitaciones de esos programas desde una perspectiva de derechos son realizados por el CELS 2004 y 2007 así también como los trabajos de Neffa, 2009; Golbert, 2004 y 2006; Golbert y Giacometti, 2008; Repetto, 2004 y 2005. Esos programas se implementaron de manera similar en la región (UNESCO, 2004; CEPAL, 2005; Daeren 2004).

¹⁴ Las principales críticas a estas políticas son, por un lado que estas denominan a sus receptores en términos “necesitados” o “pobres”, y no de ciudadanos con derechos; lo cual produce procesos de estigmatización, a la vez que socava los cimientos de la ciudadanía al construir jerarquías de ciudadanos de primera y de segunda clase (López Oliva, 2006). Por otro lado, la exigencia de ser “carenciado” para ser receptor, no sólo estigmatiza, sino que genera, como

Durante 2009 se intensificó el debate en torno a la universalización de las AAFP con una fuerte presencia del Congreso Nacional, reflejada en aproximadamente nueve proyectos legislativos sobre la temática, así también como de la Iglesia Católica, instalándose fuertemente en la agenda pública y mediática. En ese contexto en octubre de 2009 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) (DNU 1602/09), como un subsistema no contributivo dentro del régimen de AAFP, destinado a los trabajadores informales y desocupados.

Prácticamente un año y medio más tarde, el 1º de marzo de 2011, en ocasión de la inauguración del año parlamentario la Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner, anuncia la creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) (DNU 446/11) como parte del subsistema no contributivo dentro del régimen de AAFP.

iii. ¿De qué se trata la Asignación Universal por Hijo para Protección Social?

La AUH se encuentra destinada a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil (SMVyM). A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del DNU que dio origen a la AUH, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVyM (Art. 4º, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario¹⁵ (ANSES, 2011). El límite de edad de los hijos, para percibir la prestación, es hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad.¹⁶ En cuanto a la nacionalidad se exige que los adultos sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6º, DNU 1602/09).

La AUH contempla la exigencia de condicionalidades, en base a las cuales ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación a condición que se demuestre anualmente su cumplimiento en materia de salud y educación. La acreditación de las mismas da lugar al cobro de lo acumulado y a continuar percibiendo la Asignación; caso contrario, se adjudica su baja. Las condicionalidades

consecuencia no deseada, la reproducción de la “trampa de pobreza”, al estimular la perdurabilidad de las personas en esa situación. Finalmente, las políticas focalizadas presentan severos límites para llegar a cubrir a todos los habitantes que cuentan con las condiciones para ser “beneficiarios” (incluso en estos términos estigmatizantes), lo que da cuenta de que los criterios de selección están permeados de un cierto grado de arbitrariedad que acentúa las desigualdades.

¹⁵ Mientras estén recibiendo las remuneraciones por parte de sus empleadores percibirán las asignaciones familiares del régimen general, y en los meses en que no lo hagan, serán receptores de la Asignación Universal por Hijo (AUH). **“Los trabajadores temporales cobran salario familiar todo el año”** <http://www.anses.gob.ar/blogdeldirector/archives/802>. Presidencia de la Nación, “La Presidenta anunció beneficios a trabajadores temporarios”, 1º de diciembre de 2010, disponible en http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&view=full&id=7860&Itemid=66

¹⁶ Aquí el análisis se concentrará en las personas menores de 18 años.

deben ser cumplidas en instituciones de gestión pública. El monto abonado por hijo es equivalente al máximo valor establecido para la “zona general”, que actualmente se fija en \$220¹⁷ (US\$ 54,13.¹⁸) Sin embargo, en función de la retención del 20%, lo que de hecho se abona mensualmente son \$176, (US\$ 43,31¹⁹) (Straschnoy 2011, Mimeo). Desde su creación la AUH aumentó su monto una vez en julio de 2010 mediante el Decreto 1388/10 lo que puede ser leído como una afirmación de que tanto las AAFFC como la AUH son igualables como parte del derecho a la seguridad social. Sin embargo, esta equiparación no se encuentra regularizada ni garantizada por ninguna normativa, por lo cual depende de una decisión del PEN. De igual modo, la actualización de los montos tanto de la AUH como de las AAFF, dependen de una decisión política, en tal sentido sería deseable que se establezca un mecanismo de actualización de forma tal de asegurar el poder adquisitivo frente a la suba de precios (Morales et al, 2011: 218)

En la AUH se prioriza la titularidad femenina y, si bien en el DNU no se establecen los fundamentos de esta elección, generalmente la misma se sustenta en los argumentos que sostiene que este diseño propicia el empoderamiento femenino; a su vez supone que la mujer haga un mejor uso de la prestación en favor de los hijos, al tiempo que se sostiene que son ellas quienes resultan más vulnerables en el mercado de empleo. Preocupa de esta característica la visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares.

Por otro lado, la AUH abona hasta el quinto hijo/a y a su vez, resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea ésta contributiva o no y más allá del tipo de riesgo que busquen cubrir (desempleo – PJyJHD-, vulnerabilidad familiar -Programa Familias por la Inclusión Social-, Ciudadanía Porteña en la CABA etc.).²⁰ En términos operativos, quienes contaban con planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibir la AUH migraron de forma automática a ésta. Estos trasposos afectaron según cálculos del IDEF-CTA a más de 1,7 millones, de niño, niñas y adolescentes cuyas familias pasaron de percibir planes de empleo o familiares a ser cubiertas por la AUH.²¹ Pero conjuntamente con estos procesos se reestructuraron planes y programas lo que implicó la desprotección de casi 480 mil familias que fueron expulsadas de los padrones (Lozano et al, 2011: 5-8).²² Pese a estos movimientos de protecciones y desprotecciones, la cantidad de niños, niñas y adolescentes cubiertos por los distintos sistemas aumentó.

¹⁷ Para el caso de los hijos con discapacidad el monto transferido es de \$880.

¹⁸ Según la cotización promedio al 2 de mayo de 2011.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ La única excepción a la regla lo constituye el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

²¹ Concretamente este número contempla 994 mil menores de 18 años que pasaron del Programa Familias, 750 mil de planes de empleo, 32 mil del programa de la Provincia de Buenos Aires, “Derecho Garantizado a la Niñez” y 17 mil del programa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho” (Lozano et al, 2011: 5-8)

²² 82 mil del Plan Jefes, 18 mil del Programa de Empleo Comunitario, 58 mil del Seguro de Empleo y Formación y 320 mil del Programa Familias. *Ibidem*.

En lo que respecta a la AUE, sólo pueden mencionarse sus características básicas ya que comenzará a implementarse en mayo de 2011 cuando este artículo terminó de escribirse. La misma supone una nueva prestación destinada a mujeres embarazadas dentro del subsistema creado por el decreto de la AUH 1602/09. Las características sociolaborales exigidas a las potenciales receptoras son las mismas que se encuentran presentes para la AUH y las condicionalidades se encuentran fijadas por el Plan Nacer. La prestación es de \$220 (US\$ 54,13²³) -equivalente al máximo valor establecido para los trabajadores formales de la “zona general” por la Asignación por embarazo - pero lo que de hecho se abona mensualmente son \$176 (US\$ 43,31²⁴) es decir el 80% de la prestación. El pago del 20% acumulado tiene lugar al momento del nacimiento o pérdida del embarazo y a condición que se demuestre el cumplimiento de las condicionalidades sanitarias. De esta forma la AUE aparece como un híbrido entre la Asignación Pre-Natal y la Asignación por Nacimiento, ambas presentes para las trabajadoras formales. Otro híbrido se observa en cuanto al destinatario de la política ya que o como se menciona en el DNU “proteger tanto a las mujeres embarazadas como a los hijos por nacer”.

Según estimaciones del IDEF-CTA en base a distintas informaciones publicadas, la meta física a alcanzar por la AUE se encuentra entre 170 mil a 250 mil embarazos. Magnitud que da cuenta de un gran avance, ya que se trata de mujeres que anteriormente a la creación de esta prestación no hubiesen recibido ningún tipo de cobertura. Sin embargo, es importante dar cuenta que con posterioridad a la AUE, aun quedarían desprotegidas entre 500 y 580 mil mujeres embarazadas. Esto en tanto en que se registran casi 752 mil embarazos anuales de los cuales apenas 93 mil son cubiertos por la Asignación Pre-natal del régimen destinado a los trabajadores formales (Lozano, et al 2011). De forma que aún con la AUE, queda un largo camino a recorrer en términos de cobertura.

iv. III. AUH: ¿Qué se entiende por universalidad en la AUH?

Sin dudas la AUH entraña un cambio en la forma de pensar políticas sociales. En primer lugar por incluir a grupos que se encontraban excluidos de los mecanismos de seguridad social, ampliando de esta manera la cobertura de niños y niñas antes excluidos. De esta forma la cobertura del sistema de AAFF pasó de cubrir al 54% de los niños, niñas y adolescentes al 82% de las personas menores de menores de 18 años.²⁵ En segundo lugar por una de las que pueden considerarse las características más novedosas de la AUH, el reconocimiento de los trabajadores informales y desempleados como

²³ Según la cotización promedio al 2 de mayo de 2011.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Estimaciones ilustrativas elaboradas por las autoras sobre la base de los datos presentados en Roca (2010), y la meta física alcanzada de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes cubiertos.

una categoría “en sí” a ser abordadas por las políticas sociales (Lo Vuolo, 2009).

En cuanto a la puesta en marcha de la AUH es destacable la rápida implementación que se realizó durante los primeros meses de creación mediante la ANSeS con operativos de inscripción a lo largo del país y con una fuerte campaña de comunicación.

Con relación a los PTCI que la antecedieron, como, PJyJHD y el PF la AUH implica una mejora cualitativa -en algunos aspectos- en tanto que todo aquel que cumpla con las características definidas para la población receptora puede acceder a la prestación, ya que no existen ni cupos ni fechas límites de inscripción. Asimismo, constituyen mejoras, el monto y a los mecanismos de reclamos establecidos. Sin embargo ciertas lógicas los PTCI persisten, quedando a la AUH a mitad de camino entre una prestación de este tipo y una transferencia de ingreso ligada a un derecho universal.

En cuanto a indicadores sociales, esta medida impacta directamente en los referentes a la pobreza e indigencia, al transferir ingresos a los hogares. Según proyecciones de ANSES difundidas en mayo de 2010, la AUH en su alcance teórico de 4,9 millones de niño, niñas y adolescentes impactaría en la tasa de pobreza de forma que esta pasaría del 9,1% al 6,4%, lo cual supone una reducción del 35% y de 727 niños, niñas y adolescentes que saldrían de la situación de pobreza. Mientras que la tasa de indigencia pasaría del 3% al 1,4%, lo cual supondría una reducción del 53% de la tasa y de 581 menores de 18 años que superarían dicha situación (Roca, 2010). Sin embargo, debido a los problemas del INDEC relacionados en materia de producción de información es dificultosa la realización de estimaciones en cuanto a impacto. Cabe señalar que en gran medida la AUH sirvió para evitar el deterioro de los indicadores sociales frente a un contexto inflacionario (Salvia, 2011: 8).

En materia de universalidad cabe hacer algunos señalamientos. Históricamente se ha entendido a las políticas universales como aquellas que le otorgan cobertura ante los riesgos sociales a toda la población en base a su condición de ciudadanos/habitantes (como el caso de salud y educación en argentina)²⁶

Sin embargo, y más allá de esta acepción se asiste en los últimos tiempos a otros usos del mismo, que hacen referencia a aquellas prestaciones que cubren al *target* definido, y/o a aquellas políticas masivas, aún cuando en ambos casos no se alcance a toda la población con prestaciones homogéneas en términos cualitativos y cuantitativos. Esta modalidad consolida, a diferencia de las políticas de índole netamente universal, un acceso diferencial a las prestaciones.

Por su parte, en los últimos años los discursos oficiales recogen tanto el concepto de universalidad (incluso en el nombre mismo de las políticas como el de AUH) como la perspectiva de derechos;

²⁶ Al respecto ver, entre otros a: Esping Anderson (2000), Abramovich y Curtis (2006), Martínez Franzioni (2005), García Méndez (2006), Lo Vuolo (2009).

más allá de las limitaciones cuando se observa el diseño final de las políticas, sobre todo el caso de los programas sociales. A tal punto que en algunos casos la idea de universalidad e incluso la idea de derechos se convirtió en una mera retórica (CELS 2004 y 2007; Pautassi, 2010).

Es importante recordar que previo a 2009 desde el discurso oficial se observan fuertes oposiciones a la idea de universalidad en materia de transferencia de ingresos a los hogares. Esto se basó entre otras cosas en la concepción anteriormente señalada sobre la vía privilegiada para la superación de la pobreza, centrada en el trabajo que aparece como la única política universalizable. Dado su potencial desmercantilizador, entraría en tensión con el objetivo de recuperar el lugar del trabajo como centro de la vida social. Asimismo se sostenía que las transferencias universales podían ocasionar una potencial inequidad (ya que supuestamente lo cobrarían también quienes no lo “merecen”).

Esta visión se sintetiza en un documento de la gestión del Ministerio de Desarrollo Social:

En este sentido, la gestión Kirchner apostó a la creación de empleo y no a planes de subsidio que eran producto de una decisión consentida y respaldada por los organismos multilaterales de crédito, que hasta los financiaban. Universalizar estos subsidios, aún con buenas intenciones como sostienen algunos sectores, es funcional al proyecto de no país que debemos terminar de revertir. El trabajo, nuestra productividad, el pleno empleo, la equitativa distribución de la riqueza, son instrumentos no resignables para la construcción del Proyecto Nacional, el de la Argentina de todos, el que supere a la patria especulativa por la productiva (Ministerio de Desarrollo Social, 2007: 124)

Esta visión se encuentra, de hecho, también presente en el propio DNU que da creación a la AUH:

*La clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El **trabajo decente**²⁷ sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.²⁸*

La oposición a la universalidad estuvo, también, justificada desde el discurso oficial con las supuestas limitaciones presupuestarias —justificación que se daba aún en contextos de crecimiento económico—, las que conllevaron a diversas manifestaciones negativas sobre cualquier posibilidad de transferencias universales. En este punto llama la atención que a pesar de las apelaciones a la

²⁷ El destacado corresponde al original.

²⁸ Considerandos del DNU 1602/09.

falta de recursos se privilegiaron otras opciones de inclusión social. Se trata de la creación hacia el 2008 y 2009 de programas focalizados en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, generalmente opuesto a la universalidad y proclive a continuar promoviendo políticas focalizadas y territoriales como se observa con los programas “Ingreso Social con Trabajo” (“Argentina Trabaja”)²⁹ y el Plan Nacional de Abordaje Integral (Ahi).³⁰

Con la AUH se retoma la idea de universalidad y con la AUE aparece por primera vez presente por parte del oficialismo la idea de que la mejor política para la inclusión y protección social es aquella que es universal. El decreto que da origen a la AUE, expresa en sus considerandos:

Que el hecho de que la mortalidad maternal, perinatal y neonatal sea superior en los estratos de ingresos más bajos, indica que hacer universales los programas públicos, es una cuestión de equidad y justicia social³¹.

Retomando los usos del término universalidad cabe preguntarse de qué se habla cuando se habla de universalidad. Lejos de la concepción tradicional de universalidad mencionada anteriormente (como aquellas que le otorgan cobertura ante los riesgos sociales a toda la población en base a su condición de ciudadanos/habitantes), el oficialismo pareciera hacer a priori un uso del concepto más cercano a la universalidad dentro del *target* definido. Sin embargo, aún en referencia a esta acepción del término la AUH presenta cierta distancia.

Una primera señal que daría cuenta del uso particular del término en cuestión es que a pesar de la alusión a la “universalidad”, en lo concreto, esta política está pensada como la extensión, en términos de complemento, del sistema de las AAFP a parte de los sectores anteriormente no cubiertos. Si bien la extensión del sistema de AAFP, desde ya, es un aspecto altamente destacable, no obstante resulta diferente a una política pensada en clave de un sistema de ingreso universal por niñez (como sí lo planteaban varios proyectos legislativos). Estas últimas iniciativas, proponían que

²⁹ El 14 de agosto de 2009 la presidenta de la Nación anunció en conferencia de prensa el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (“Argentina Trabaja”), cuyo principal objetivo era la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuinos, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones pertinentes (Considerandos del Decreto 1067/09 que le dio origen). Según los anuncios oficiales, el plan generará alrededor de 100 mil nuevos puestos de trabajo y contará con un presupuesto inicial de 9 mil millones de pesos. Los puestos de trabajo se organizarán en torno a cooperativas de entre 20 y 40 miembros, que se dedicarán a la construcción de infraestructura básica en los municipios. El programa se complementará con un abordaje integral en el territorio en el que funcione cada cooperativa. Con este plan el gobierno volvió a insistir en la idea del trabajo como vía privilegiada para el logro del bienestar social.

³⁰ El programa “Ahi” surgió en 2008, bajo la órbita del MDS, fue el Plan Nacional de Abordaje Integral “Ahi, en el territorio”. En sus anuncios se había mencionado que alcanzaría a 223 localidades de todo el país con población menor a 12.000 habitantes y 140 barrios, asentamientos y villas de emergencia de ocho partidos del Conurbano bonaerense, para llegar a 4.554.177 habitantes y 1.054.662 personas con Necesidades Básicas Insatisfechas. Este plan se implementa mediante una articulación de los Ministerios de Salud, Educación y MDS, con los distintos actores de la comunidad y establece cuatro polos de intervención: organización social; productivo y de servicios; prestaciones y servicios; e infraestructura y equipamiento social. Se trata más bien de un paraguas bajo el cual se agrupan las diferentes intervenciones del MDS.

³¹ Considerandos del decreto que crea la AUE. El subrayado es nuestro.

el sistema de protección llegará a todos los niños, niñas y adolescentes o a todos los adultos con personas menores de 18 años a cargo, lo cual supone una diferencia con una política como la AUH la cual concibe como destinatarios a los niños niñas y adolescentes pero con respecto a situación laboral de los adultos. El hecho de que el acceso a la AUH no se encuentre totalmente escindido de la situación sociolaboral de los adultos socava las supuestas aspiraciones de universalidad de la AUH.

Por lo tanto, puede cuestionarse el concepto de universalidad a la luz de las numerosas exclusiones: quedan afuera de la prestación los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), los privados de libertad (incluyendo personas con discapacidad psicosocial), los migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años y puedan demostrarlo, aquellos que no tengan DNI y, sobre todo, quienes declaren tener un salario superior al SMVyM.

Pero además, el establecimiento de estos requisitos supone diseñar un instrumental de gestión que permita determinar la condición laboral de los titulares de la asignación. De hecho, subyace entre los considerandos del decreto la concepción del mercado de trabajo como una cuestión estática sobre la condición laboral, que no toma en cuenta las trayectorias laborales dinámicas de las personas. Si se hubiera elegido construir un sistema unificado y universal de AAFP / ingreso a la Niñez el acceso a la transferencia se independizaría de la condición o trayectoria laboral del adulto. Esta no desvinculación resulta aún más alarmante en un mercado laboral caracterizado por la inestabilidad y las fluctuaciones, donde un adulto puede pasar en un breve lapso de tiempo de una asignación a la otra, con todas las dificultades operativas que esto implica.

Otra de las exclusiones es el límite de cinco hijos. El decreto no fundamenta ni explica por qué se ha establecido este límite, el cual no sólo resulta contrario a derecho, sino que sumamente irracional en vistas al esquema de protección social argentino que contempla las Pensiones no Contributivas para Madres de 7 o más hijos. La AUH cubre hasta el quinto hijo y la referida prestación a partir del séptimo, quedando las familias con seis hijos es una situación de mayor desprotección. Esta restricción demuestra con claridad que los destinatarios no son efectivamente los hijos sino sus padres, respecto de quienes se pretende no duplicar el beneficio (Pautassi, et. al, 2010). Esta limitación también puede estar relacionada con los temores —ya existentes en los orígenes del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados— de crear un efecto distorsionador en el mercado de trabajo. Asimismo, el límite de hijos pareciera estar ligado directamente con no superar el valor de la Canasta Básica Alimentaria a través de la sumatoria de los montos de la AUH por cada hijo.

Otro aspecto que pone en cuestión la idea de universalidad dentro del recorte planteado por la AUH (actualmente en discusión en la agenda pública) es la contemplación sólo de los niños y niñas que concurren a establecimientos educativos públicos de gestión estatal. Evidentemente, esta condición

deja de lado a quienes aún cumpliendo con los restantes requisitos recurren como estrategia familiar a la educación pública de gestión privada³². De hecho, una investigación indica que en 2006 el 26,7% de los niños y niñas de 5 a 17 años pertenecientes a hogares del quintil 2³³ asistían a escuelas privadas, en tanto en 2003 lo hacían el 19,2% (Gamallo, 2008). Esto significa que un importante número de niños que deberían recibir esta asignación podrían no hacerlo en caso de que ANSES determine cumplir con el ambiguo artículo del DNU 1602/09. De efectivizarse su cumplimiento, se verían principalmente afectados chicos que concurren a escuelas parroquiales o confesionales, las que tienen subsidios públicos o de órdenes religiosas, y que recurren a sistemas de becas escolares. De hecho este requisito generó fuertes críticas desde partidos políticos opositores, la Iglesia, la Defensoría del Pueblo e instituciones como el CELS -entre otras (*Clarín*, 10 de septiembre de 2010) - cuando el 27 de agosto de 2010 la ANSES determinó la suspensión del pago de la AUH en el caso de asistencia a establecimiento educativo de gestión privada³⁴. El Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS advierte que esta medida afectaba a 330.000 niños, pero según la ANSES un número más cercano corresponde a 42.000 niños (CELS, 2011; 222). Las masivas críticas, sumadas a las jornadas de protestas por parte de los titulares de la AUH (Aguilar, *Clarín*, 10 de Septiembre de 2010), llevaron a la reincorporación de los suspendidos (Wainfeld, 12 de septiembre de 2010) y, en este momento, el punto en cuestión se encuentra en revisión, si bien no ha sido modificado el DNU, que establece, de forma ambigua³⁵ que las condicionalidades deben ser cumplidas en *establecimientos educativos públicos* (DNU 1602/09, artículo 6º, inciso “e”). (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2011).

Pero el problema trasciende el tipo de colegios a los que asisten o no, los niños, niñas y adolescentes receptores de la AUH, el punto es que estas condicionalidades dejan entrever una mirada fuertemente discriminatoria al profundizar la diferencia entre las políticas para los niños, hijos de padres formalizados, y las políticas para los niños, hijos de padres desocupados o informales. Mientras que las AAFF y las deducciones del impuesto a las ganancias por hijos a cargo (que supone una transferencia implícita), no plantean condicionalidades educativas ni de salud, la AUH sí lo hace. Además, al ser sólo una exigencia de las AUH y no del resto de las AAFF, parecen suponer que son los sectores más vulnerables quienes necesitan la tutela y la sanción del Estado para cumplir con esas obligaciones, lejos de centrarse en los problemas relacionados con la oferta

³² La Iglesia Católica, entre otras cosas por ser las escuelas confesionales las más beneficiadas por los subsidios del Estado, ha sido uno de los actores con más presencia pública a la hora de discutir la exclusión de las escuelas públicas de gestión privada.

³³ Cada quintil agrupa el 20% de la población; se ordenan de menor (quintil 1) a mayor (quintil 5) Ver INDEC, “Sistema de estadísticas sociodemográficas” Disponible en www.indec.gov.ar

³⁴ Circular 79/10 de ANSES

³⁵ Las dos últimas leyes nacionales de educación (Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993 y la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006) definieron a la educación como “pública”, distinguiendo escuelas de gestión “estatal” y de gestión “privada” por lo cual referirse a instituciones públicas” es terminológicamente incorrecto y por lo tanto se presta a ambigüedad.

existente de salud y educación que, como no se puede desconocer, presenta serios déficit de cobertura. A pesar de esto, la propia ANSES sostiene “*Si no se cumplen las prestaciones de estos certificados se pierde el derecho a la prestación*” (2009: 44). A esto se suma la retención del 20%. Una vez más, se ve la fragmentación de un sistema de asignaciones que plantea diferencias todavía significativas entre las prestaciones destinadas a la población calificada como “vulnerable” y las destinadas el resto de la población.

Caben aquí las preguntas ¿por qué se otorgan diferentes tipos de prestaciones a los niños y niñas? ¿Por qué el Estado se adjudica la libertad de condicionar su obligación de garantizar los derechos de los niños al tipo de colegio al que estos asisten? Nuevamente, la universalidad sería correctora de estas desigualdades, por lo que sería deseable que a medida que se avance en su implementación, se vayan solucionando estas situaciones a favor de la inclusión efectiva de todos los niños, niñas y adolescentes (Pautassi et al; 2010)

Todos estos elementos contribuyen a pensar que la AUH no se trata de una política universal, no está destinada a la infancia en general, ni para todos los adultos con niños, niñas y adolescentes a cargo. O sea, a diferencia del concepto de universalidad tradicional antes planteado, se trata más bien de una universalización dentro del universo focalizado. Pero tampoco se cumple este principio al interior del grupo definido como prioritario: niños y adolescentes hijos de familias excluidas de la AAFD y que poseen ciertas condiciones vulnerabilidad.

IV. A modo de conclusión

En el 2009 el gobierno impulsó la AUH que implica un cambio positivo en cuanto a la masividad y la rapidez con la que esta política fue implementada y el impacto de la misma en los hogares; como así el acceso y las posibilidades de reclamos que se habilitan. Este proceso se llevó a cabo luego de las oposiciones sistemáticas del gobierno a la idea de transferencias de carácter universal. La misma surgió por vía de un decreto de necesidad y urgencia, pese a los numerosos proyectos de ley que habían ingresado en el Congreso. Muchos de estos proyectos habían sido presentados con antelación pero no habían llegado a ser tratados en comisiones, por lo cual perdieron estado parlamentario.

Bajo este escenario, este trabajo problematizó sobre la idea de universalidad y sus alcances, como así también las rupturas y continuidades con respecto a los PTCI. Queda como conclusión la idea de que si bien hubo avances con un intento de universalizar la cobertura, todavía queda deudas pendientes para pensar en esta dirección.

Como se desarrolló en este trabajo, en primer lugar aún dentro del universo focalizado, quedaron algunos aspectos pendientes de revisar (escuelas privadas, límite en 5 hijos, migrantes,

monotributistas, límite del SMVyM). Esto se relaciona con los vicios de la focalización, que diseña un mecanismo para identificar y clasificar quienes son “merecedores” de la política y quienes no lo son.

En segundo lugar, todavía continúa vigente una lógica dual entre los trabajadores asalariados formales y el resto. La AUH no rompe con esta lógica, más bien sigue relacionado el acceso a la prestación con la situación laboral de los adultos. Con esta nueva política se le ha sumado al sistema de protección social un nuevo subsistema abriendo numerosos desigualdades: receptores de planes sociales, quienes cobran pensiones no contributivas, quienes deducen impuestos a las ganancias, los asalariados formales. Todo esto implica que, más allá del impacto y la cobertura, todavía cada niño, niña y adolescente en la Argentina tiene un valor y experimenta tratos y exigencias diferentes de acuerdo con la condición socio laboral de los adultos responsables y los planes y programas a los que hayan logrado acceder.

Asimismo este subsistema se hace visible cuando se tiene en cuenta diferencias con respecto a las AAFP ya existentes. No se han contemplado otras asignaciones establecidas por la misma normativa tales como la asignación por nacimiento o adopción o la de escolaridad, aunque claramente la AUE representa un avance. En un futuro sería importante incluir estas asignaciones para mantener el espíritu general de la política que, partiendo del reconocimiento de las transformaciones del mercado laboral y de la estructura productiva en la Argentina, intenta acotar, aunque no desterrar, las situaciones de desigualdad de los niños y niñas en relación con la situación laboral de los padres.

Estos usos de la universalidad suponen un alejamiento de la definición tradicional y llevan aquí a la cuestión de si se debe comenzar a hablar entonces de “la nueva universalidad”;³⁶ es decir, aceptar la utilización del concepto para hacer referencia a un *nuevo universo de sentido* (Danani, 2008: 7). Convalidar esta “nueva” significación supondría, en cierta medida, ceder el objetivo de una sociedad más igualitaria, entendida en términos de acceso a prestaciones homogéneas que se constituyen como espacios de integración social. En este punto, el desafío es el de romper la lógica de políticas duales (trabajadores asalariados versus el resto de la población) y pensar políticas de transferencia de carácter universal, lo que entre otras cosas supone en este tipo de intervenciones instalar esquemas de políticas sociales basados en principios de derechos que deslinden “bienestar” de “derechos laborales”.

³⁶ En este punto se realiza un paralelismo con los usos del concepto de focalización que en los años noventa dieron pie a lo que Danani denomina como la “nueva focalización”. *Ésta fue el resultado de asignarle al concepto la categoría de “modelo político-filosófico”, lo cual supuso una política profundamente regresiva ya que tras ese término se articuló un modelo de intervención social estatal cuyo supuesto es que los derechos sociales no son tales.* (Danani, 2008: 7 y 8).

Claramente sea la extensión de las AAFF o la implementación de un ingreso universal a la niñez, es cierto que no se le puede exigir de forma exclusiva a una medida que resuelvan por sí solas la problemática de la pobreza y la exclusión social. Al respecto, el propio decreto que extiende las asignaciones familiares reconoce

(...) esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Tal vez sea el Congreso quien pueda retomar esta discusión en el nuevo escenario que se abre y a la luz de los antecedentes que en este ámbito se habían generado.

V. Bibliografía

Abramovich, Victor y Courtis, Christian “El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social Constitucional”, Buenos Aires, Estudios del Puerto. 2006

Arcidiácono, Pilar; Pautassi, Laura y Royo, Laura.: “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*, editorial Siglo XXI, Buenos Aires. 2010

Arcidiácono, Pilar, Pautassi; Laura, Royo, Laura, Straschnoy, Mora y Carmona, Verónica, “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en *Informe anual del CELS sobre derechos humanos 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

Arcidiácono, Pilar: “Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible?”, en Pautassi, Laura (organizadora): *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, Biblos, Buenos Aires, 2010.

Arcidiácono, Pilar: “Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)”, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2011, mimeo.

Bertranou, Fabio (Coord.). “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las Asignaciones Familiares”. Proyecto ARG/06/M01/FRA. *Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa*. OIT, Buenos Aires, Argentina. 2010

Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora “*El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales*”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. 2008.

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

----- Programa Familias por la Inclusión Social, entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Colección investigación y análisis N°4. Buenos Aires. 2007

----- “El CELS reclama que una ley asegure la universalización de la Asignación por Hijo”
<http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1311> 09/09/2010

CEPAL “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, en Serie de Políticas Sociales Núm. 134. 2005

Danani, Claudia “Pobreza, trabajo y desigualdad: el viejo problema de América Latina”. En: Lastra María E. y Bertolotto, María I. (Comp.): Políticas públicas y pobreza en el escenario post 2002. Carrera de Trabajo Social/FCS/UBA-CEFOMAR Editora/SECYT, Buenos Aires, 2008.

Defensor del Pueblo de la Nación “Asignación Universal por Hijo - La Defensoría del Pueblo viene solicitando la inclusión de quienes concurren a colegios privados”. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/noticias.php?cnt=41&id=49>. 09/09/2010

Diario Clarín, noticias:

--- “*Críticas de la Iglesia, el CELS, la oposición y el Defensor*”, 10 de septiembre de 2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Criticas-Iglesia-CELS-oposicion-Defensor_0_332966733.html;

--- Aguilar, Mauro, “*Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos*”, 10 de septiembre de 2010, disponible en: http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos_0_332966732.html;

--- Rubin, Sergio “Para la Iglesia, la medida es “discriminatoria”. Disponible en http://www.clarin.com/politica/congreso/Iglesia-medida-discriminatoria_0_332366771.html;
Bermúdez, Ismael “Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos”, 9 de septiembre 2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/gobierno/Asignacion-Gobierno-dejo-pagarles-chicos_0_332366772.html

Esping- Andersen, Gosta.: Los tres mundos del Estado de Bienestar, Alfons el Magnánim, Valencia, 1993.

Gamallo, Gustavo, *Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)*, Documento de Trabajo N° 2/08, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires. 2008

García Méndez, Emilio (comp.) “Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061”. Editores del Puerto, Buenos Aires. 2006

Golbert, Laura; Giacometti, Claudia. “Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino”. Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina. São Paulo: iFHC. 2008

Golbert, Laura; Lumi, Susana ; Tenti Fanfani, Emilio. La mano izquierda del Estado : la asistencia social según los beneficiarios. Miño y Dávila. 1992

Golbert, Laura ¿Derecho a la inclusión o paz social? El Programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina ---- Programas Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: innovaciones y lecciones. Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. - CEPAL. 2006

Hintze, Susana y Ignacia Costa, María. (2011). Capítulo 4: "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (Coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Colección Política, políticas y sociedad*, Ediciones UNGS. 2011

INDEC- EPH, II° Trimestre de 2010

Instituto de Estudios y Formación, CTA *La propuesta de la CTA en la Marcha Grande por el trabajo. Por un Seguro de Empleo y Formación para los Jefes de Hogar Desocupados*. Página 12, Argentina, 2000

Lo Vuolo, Rubén "Asignación por hijo", Serie de análisis de coyuntura número 21, CIEPP. 2009

Lozano Claudio; Raffo, Tomás y Rameri, Ana *¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IDEF-CTA, 2009.

Lozano Claudio; Raffo, Tomás y Rameri, Ana; Straschnoy; Mora y Haimovich, Agustina *Análisis del Programa 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social': ¿Replanteo económico o estrategia de contención?*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IDEF-CTA, 2010

Martinez Franzioni, Juliana. "Regímenes de bienestar e América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Flacso Vol 4 N° 2. 2005

Ministerio de Desarrollo Social "La bisagra. Informe de Gestión 2003-2007". 2007

Morales, Diego; Royo, Laura, Carmona Barrenechea, Verónica y Fairstein, Carolina. "Agenda para una consolidación de las Asignaciones Universales por Hijo" en Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011. CELS. 2011

Neffa Julio César. "Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?", en Ana Inés Heras, David Burin (ed), Trabajo, desarrollo, diversidad. Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos, Buenos Aires, Ediciones Incluir/Ciccu. 2009

Página 12:

--- Lindenboim, Javier. *Curiosidades de la informalidad*. 24 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-5118-2011-04-24.html>

--- Wainfeld, Mario. *Giros de Tuerca*., 12 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-49166-2010-09-12.html>.

Pautassi, Laura, "¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta de ingreso ciudadano", En: Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (Dir.) *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*, Ciepp, Miño y Dávila, Argentina, 2004.

Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Royo, Laura. "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política", en *Informe anual de derechos humanos 2010*,

CELS. 2010

Pautassi, Laura (org) "Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina". Ed. Biblos. Buenos Aires. 2010

Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V. "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", Documentos de Políticas Públicas 67, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, Octubre 2009

Repetto, Fabián. "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino" (en co-autoría con Javier Moro), en Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel; y Serrano, Gerardo (comps.) En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social argentina, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004

--- "La dimensión social de la pobreza. Condicionantes de las acciones frente a la pobreza y el nuevo rol del Estado en América Latina", en López, Oscar (comp.) La pobreza: un problema de todos, FLACSO/Asdi/Fundación Soros, ciudad de Guatemala, 2005.

Roca, Emilia "La Asignación Universal por Hijo. El gran logro del Bicentenario" http://www.generoypobreza.org.ar/jornada_de_intercambio/AUH%20exposicion%20Emilia%20Roca.pdf

Salvia, Agustín "Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo / pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en argentina 2007-2010". informe especial. Programa Observatorio De La Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina Abril de 2011.

Schurman, Diego "Las políticas clientelares están en retroceso". En Diario Página12, 14 de mayo de 2006. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/66879-21914-2006-05-14.html>

Straschnoy, Mora. Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: Un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay, Mimeo, 2011.

UNESCO. Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 Y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos. 2006