

Artículos seleccionados

¿Para qué y por qué se implementan las condicionalidades en la Política Social Argentina?

Un análisis de las experiencias del Ingreso de Desarrollo Humano, el Programa Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo¹

Mora Straschnoy*

Fecha de recepción: 9 de marzo de 2015
Fecha de aceptación: 17 de junio de 2015
Correspondencia a: Mora Straschnoy
Correo electrónico: mora@straschnoy.com

*. Lic en Sociología, Especialista en Políticas Sociales y tesista en la maestría de Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becaria Conicet de doctorado. Miembro del Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja".

1. En el presente artículo se expone un adelanto de los hallazgos de la Tesis de Maestría en Políticas Sociales (UBA).

Resumen:

Las condicionalidades no constituyen un instrumento nuevo en materia de política social, sin embargo la creación de la Asignación Universal por Hijo puso en la agenda de forma sin precedentes el debate sobre el mismo.

Para lograr una acabada comprensión de las condicionalidades aquí se considera necesario reconstruir su trayectoria desde una mirada que contemple tanto las continuidades como las rupturas en relación a las razones que se esgrimen para su implementación, las funciones otorgadas, así como la forma en que se implementaron. Los referentes empíricos a analizar serán el Programa Ingreso para el Desarrollo Humano, el Programa Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

El abordaje metodológico es fundamentalmente cualitativo. Las fuentes de información utilizadas son entrevistas a referentes de las políticas analizadas, discursos, normativas y declaraciones extraídas de los medios gráficos, entre otras.

Palabras clave: Condicionalidades - Política Social - Usos - Razones.

Resumo

As condicionalidades nãoconstituem um instrumento novo em matéria de política social, no entanto, a criação da Asignación Universal por Hijo (Provisão Universal por Filho) colocou na ordem do dia, de forma nunca colocada antes, o debate sobre o mesmo.

Para conseguir uma compreensão completa das condicionalidades, aqui se considera necessário reconstruir sua trajetória através de um olhar que contemple tanto as continuidades como as rupturas em relação as razões apresentadas para a sua implementação, as funções concedidas, assim como a forma em que foram implementadas. Os referentes empíricos a serem analisados serão o Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (Programa Renda para o Desenvolvimento Humano), o Programa Familias para la Inclusión Social (Programa Familias para a Inclusão Social) e a Asignación Universal Por Hijo para Protección Social (Provisão Universal por Filho para Proteção Social).

A abordagem metodológico é fundamentalmente qualitativo. As fontes de informação utilizadas são entrevistas com referentes das políticas analisadas, discursos, normativas e declarações extraídas da mídia impressa.

Palavras chave: Condicionalidades, política social, usos y razones.

Introducción

En octubre de 2009, el gobierno argentino creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), una política social que requiere que 3,6 millones de niños, niñas y adolescentes (ANSES, 2015) acrediten anualmente el cumplimiento de condicionalidades sanitarias y educativas.

Este instrumento de política social, no es nuevo. En la región las condicionalidades comenzaron a aplicarse a fines de la década del noventa y hoy en día constituyen un instrumento utilizado en más de 20 países y que afecta a 120 millones personas (Cecchini, 2014: 51). En Argentina hace más de diez años se instrumentan, y en el 2014, cerca de 700 mil niños, niñas y adolescentes receptores de la AUH fueron suspendidos por falta de

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

acreditación.² Pese a su amplio uso, las condicionalidades constituyen en el campo de las políticas sociales una temática de controversia sobre la que no existe consenso entre especialistas y hacedores de política social. En el país, la masividad de la AUH y su relevancia simbólica y material llevaron a que, con una intensidad sin precedentes, académicos, hacedores de políticas públicas, la prensa y la opinión pública en general, debatieran sobre las condicionalidades, problematizando su efectividad, necesidad y pertinencia moral.

Para lograr una acabada comprensión de este instrumento aquí se considera necesario reconstruir su trayectoria desde una mirada que contemple tanto las continuidades como las rupturas en relación a las razones que se esgrimen para su implementación, las funciones otorgadas, así como la forma en que se implementaron.

En vistas a este objetivo aquí se abordará un análisis del instrumento a través de su estudio en los Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) del 2002, el Programa Familias por la Inclusión Social (PF), cuya normativa de origen data de 2004 y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), creada en 2009.³

Estas tres intervenciones comparten el hecho de haber sido destinadas a las familias calificadas como vulnerables, contado con condicionalidades en su diseño y priorizado la titularidad femenina. Mientras las dos primeras fueron gestadas por la cartera de Desarrollo Social de la Nación, la última tiene lugar en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

En relación con la definición de las condicionalidades, no existe consenso en la bibliografía la-

tinoamericana especializada sobre el significado del término. Esto se relaciona más con la falta de un esfuerzo por definir el concepto que con la convivencia de definiciones en disputa.⁴ Por este motivo, aquí se entiende que resulta valioso y necesario desarrollar su contenido. La definición de condicionalidades que se utilizará se apoya en dos pilares: las características específicas del instrumento y el tipo de política en la que éste se inscribe; y por ende, los sujetos a los que va destinado.

Concretamente, las condicionalidades refieren en este artículo a la exigencia impuesta a los adultos de que los niños, niñas y adolescentes que están a su cargo asistan a servicios de salud y educación, como requisito para mantener una transferencia de ingresos.

El concepto de condicionalidades surgió en la región entre fines del siglo XX y principios del XXI, en el marco de la aparición de programas de transferencia de ingresos diseñados de acuerdo a una racionalidad técnico-burocrática de la gestión⁵. Estos programas cubren de forma exclusiva o parcial a una población que, al no contar con un empleo registrado, no es alcanzada por las políticas “contributivas”⁶ del Sistema de Seguridad Social. Al tiempo que por sus bajos ingresos tampoco son objeto de la política fiscal.

Se trata, pues, de una definición que se construyó en un contexto particular y es en el marco de ese contexto en el que debe buscarse su sentido. Dicho de otra manera, las condicionalidades no constituyen per se la exigencia a demandar ciertos servicios, sino que en el recorrido histórico-conceptual aquí propuesto se denominan de aquel modo, a tal exigencia cuando se relacionan con una población y un tipo de política determinada.

3. Para un análisis de los antecedentes de las condicionalidades en el país ver Straschnoy, 2014.

4. Son excepciones a lo aquí sostenido: Cecchini y Madariaga, 2011 y Rossel, Courtoisie y Marsigliá, 2014.

5. Siguiendo a Estela Grassi (2002) por racionalidad técnico-burocrática se entiende una forma de gestión caracterizada por procedimientos explícitos y regularizados, establecidos bajo criterios basados en fundamentos técnicos y medibles (como la línea de pobreza, el índice de vulnerabilidad, la condición laboral, etc.) y relaciones impersonales.

6. Las prestaciones “contributivas” hacen referencia al derecho de los trabajadores del sector formal a acceder a distintos beneficios de la Seguridad Social en base al aporte establecido sobre el salario. Sin embargo, la nominación de “contributivo” desde el punto de vista del financiamiento debe relativizarse, en tanto se complementa con aportes provenientes de rentas generales. Por su parte, las prestaciones “no contributivas” están dirigidas a los trabajadores excluidos del mercado formal de trabajo y, por lo tanto, no contribuyen al financiamiento del sistema a través de un aporte sobre su salario (Arcidiácono, et al, 2014).

Sobre la metodología

La metodología de análisis se basó fundamentalmente en un abordaje cualitativo. Las fuentes de información consistieron en entrevistas a informantes clave,⁷ las cuales fueron efectuadas, por un lado, a actores que tuvieron un rol protagónico en el diseño y/o gestión de las experiencias aquí estudiadas. Asimismo, se analizaron normativas, documentos e informes académicos y gubernamentales relativos a los referentes empíricos. Finalmente, en lo que hace a la revisión documental, se accedió a datos a través de los pedidos de información pública habilitados por el Decreto 1172/2003.

En menor medida, se recurrió a una metodología cuantitativa, a fin de procesar indicadores que permitieran nutrir la exposición de los contextos en los que se desarrollaron los proyectos y/o programas en cuestión. Fundamentalmente se trabajó con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la cual fue procesada a través del programa SPSS.

Los primeros pasos de las condicionalidades: el Ingreso de Desarrollo Humano y el Programa Familias por la Inclusión Social

La finalización del régimen de convertibilidad durante los últimos meses de 2001 llevó entre ese año y 2002 a una caída del PBI per cápita del 24% y a una depresión del 30% del salario real (Belini y Korol, 2012 citado en Pautassi y Gammallo, 2012). Como consecuencia, en sólo siete meses, de octubre de 2001 a mayo de 2002, la tasa de hogares pobres se incrementó del 28,3% al 41,6% y la de hogares indigentes prácticamen-

te se duplicó, pasando del 9,5% al 18,3%. Esta aguda situación social se manifestaba aún con más crudeza en los hogares con niños, niñas y adolescentes, donde para mayo de 2002 la tasa de pobreza era de 59,7% y la de indigencia, del 28,6%. Es decir que en ambos casos superan en 10 puntos porcentuales o más al promedio general (Elaboración propia en base a EPH-INDEC). Para el mismo período (octubre de 2001-mayo de 2002), se observa un aumento de la tasa de desocupación de tres puntos, pasando del 19% al 22%. En lo que refiere a la Seguridad Social, los datos muestran que, para mayo de 2002, apenas el 50% de los niños, niñas y adolescentes estaban protegidos por el sistema,⁸ mientras que un número aún menor gozaba de las asignaciones familiares: el 36% (Elaboración propia en base a EPH-INDEC).

Frente a este panorama, una de las principales respuestas destinadas a las familias vulnerables para enfrentar la aguda situación social, fue el Programa Ingreso de Desarrollo Humano (IDH), primero, y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF), después. El surgimiento del IDH, es el resultado de la conjunción de cuatro elementos a saber: i) la crisis del 2001/2 que se manifestó con aún mayor crudeza en los hogares con niños, niñas y adolescentes e hizo "urgente" la necesidad de transferir ingresos a las familias; ii) los debates que se habían iniciado con las propuestas anteriores a la crisis;⁹ iii) el auge regional del modelo de Programa de Transferencia Condicionadas Ingresos y iv) el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).¹⁰

El IDH¹¹ se trató de un componente que se montó sobre la estructura del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV). Este último había sido creado en 1996 a través del financiamiento

7. No se hará distinción de género al apelar a los y las entrevistadas, y se usarán en todos los casos pronombres femeninos. El uso del pronombre femenino tiene por objeto matizar el uso predominante del masculino.

8. La categoría de "no protegidos", se construyó en vistas al presente artículo de la siguiente forma: son los hijos de los jefes/as de hogar que habitan en hogares donde el jefe/a y el cónyuge (o sólo el jefe/a cuando no hay cónyuge), tienen las siguientes categorías: 1) Desocupado; 2) Asalariado no registrado; 3) Cuentapropista no profesional; 4) Inactivos sin ingresos.

9. Para un análisis al respecto ver Straschnoy, 2014.

10. El BID ha explicitado su preferencia para el financiamiento de programas condicionados, ver por ejemplo BID, 2003.

11. Para el análisis del IDH no fue posible acceder a normativa. Ésta no se encontró en Infoleg, así como tampoco en las otras fuentes en las que se indagó.

del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y estaba dirigido a hogares en situación de exclusión social, independientemente de su inserción en el mercado laboral. El PAGV-IDH establecía como población objetivo a las familias con hijos/as hasta los 19 años de edad, o con mujeres embarazadas, que estando en situación de pobreza no percibieran subsidios por desocupación, asignaciones familiares ni becas educativas. La titular era la madre¹² y la continuidad de la percepción se encontraba condicionada, en materia sanitaria, a la realización de controles periódicos de salud, dependientes de la edad de los niños, y a la acreditación del cumplimiento del calendario vacunatorio. En materia educativa, la condicionalidad constituía la certificación trimestral de la asistencia educativa de las personas entre 5 y 18 años (CELS, 2007:16).

Interesa citar algunos de los puntos principales del programa expuestos en una publicación del 1999 que refleja la lógica y los supuestos en los que se basaba. En la misma, se exponen como antecedentes a la propuesta las experiencias de Brasil, Méjico y Honduras, así como los estudios y artículos de Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito en referencia al Ingreso Ciudadano¹³ (Novacovsky y Sobron, 1999: 320).

A su vez, la propuesta se apoyaba, entre otras, en las siguientes premisas: "...apostar al desarrollo del capital humano y social, la exigencia de condicionalidades asegura una responsabilización de las familias respecto de la educación y salud de sus integrantes, apuesta a la cultura del esfuerzo familiar en la medida en que está vinculada al cumplimiento de condicionalidades familiares y del niño estableciendo un equilibrio entre derechos (el beneficio) y obligaciones (las contraprestaciones), la educación es un factor estratégico para abatir la pobreza y la desigualdad, apoya el desarrollo de credenciales suficientes para los jó-

venes a fin de obtener ingresos que puedan mejorar la calidad de vida de sus familias y revitalización del rol de la mujer como factor decisivo en el desarrollo familiar y comunitario (Novacovsky y Sobron, 1999: 231-232).

Es decir que, las condicionalidades aparecen de forma explícita con el objeto de aumentar la acumulación del capital humano y en consecuencia romper el círculo intergeneracional de la pobreza; al tiempo que se buscaba reforzar el vínculo entre derechos y obligaciones.

En relación al primer objetivo, si bien la teoría del capital humano nació fundamentalmente asociada al trabajador, su utilización en los estudios de pobreza amplió el espectro de su alcance explicativo¹⁴. Concretamente la teoría del capital humano concibe que las cualidades humanas -educación, habilidades, destrezas, salud y nutrición- se pueden emplear como "capitales" en la producción, y consecuentemente las personas pueden aumentar su productividad (Aronson, 2007). Estas funciones -educación, salud, etc.- dejan de ser entendidas como meros consumos, y pasan a ser consideradas, también, como inversión, en tanto que presentan tasas de retorno sociales e individuales. Así la teoría explica la (supuesta) correlación entre nivel educativo y salario. De esta forma, los superiores sueldos de quienes invierten en capital humano son concebidos como resultado de "rendimiento de la inversión" (Schultze, 1972: 23). En base a esta teoría, y a una concepción de los sujetos como *homo economicus*, las condicionalidades crearían los incentivos para invertir en capital humano, y de esta forma superar la condición de pobreza.

En segundo lugar, el binomio derecho-obligaciones, apela a fomentar que los receptores de la política social asuman su responsabilidades como ciudadanos-madres/padres.¹⁵ Este diseño busca-

12. En el IDH más de 90% de los hogares tenían como titular a una mujer (BID, 2005: 3).

13. Lo Vuolo y Barbeito, 1995 y 1996, entre otros.

14. Para un análisis crítico del uso de la teoría del capital humano en los programas asistenciales de formación de adultos ver Levy, 2010. Un análisis minucioso del surgimiento, desarrollo de la teoría del capital humano, y su vinculación con los programas de empleo se encuentra en Grondona, 2012.

15. Para un análisis del lugar que las políticas le otorgan a las madres ver: Pautassi y Zibecchi, 2010.

ría combatir ciertos fantasmas relacionados, por un lado, con la supuesta pasividad intrínseca de los llamados beneficiarios de política social y por otro lado, la preocupación de que la propia intervención -por sus características- genere pasividad. Es decir que existe una mirada atenta sobre los comportamientos de los receptores, entendidos estos como origen de la condición de necesidad y como el camino -a través de su reforma- para salir de la pobreza. Este análisis pone en evidencia cierta mirada culpabilizadora de los pobres por su condición, ya que no habrían tenido los comportamientos necesarios para no caer en la de pobreza. Asociado a esto, se encuentra, una noción de merecimiento en función de que serían legítimos merecedores de las transferencias aquellas familias que se esfuerzan por superar su condición y cumplen con sus obligaciones.

Si se pasa del análisis del diseño del IDH a su gestión, del trabajo de campo surge que existían fuertes obstáculos en relación al control de las condicionalidades. Por un lado, se exigían unas condicionalidades muy minuciosas sin haber el programa realizado un relevamiento de la oferta existente. Por el otro, en los hechos, no había una práctica sistemática de controlar su cumplimiento. Como explica una ex funcionaria del Ministerio de Desarrollo vinculada con la gestión del programa: "...nadie controlaba y no había posibilidad de controlar. La corresponsabilidad, tiene que ser una corresponsabilidad que el Estado esté en condiciones de asegurar. O sea, vos les pedís a las familias que cumplan con algo que el Estado está cumpliendo, y sino no pidas nada".

Es decir que, había un desarrollo teórico-conceptual, que explicaba la necesidad de aplicar condicionalidades; pero no se garantizaban los medios para su cumplimiento, ni se las controlaban. Existía un desajuste entre las reglas de juego establecidas por el diseño del programa y su implementación. El hecho de que no se haya

desarrollado lo necesario para que las condicionalidades operen, abre la pregunta respecto de si existía, más allá de lo expresado en términos formales, un real interés en la puesta en práctica del instrumento.

En 2003, con la asunción del presidente Néstor Kirchner y junto con el proceso de recuperación económica que supuso, en ese año, un crecimiento del PBI de más del 7%¹⁶ (MECON, 2003) y la creación de 1.455.778 puestos de trabajo (Lozano, et. al., 2012), se "colocó al empleo como horizonte posible y deseable para resolver los problemas de pobreza" (Arias, 2010: 5).

Bajo el discurso trabajo-céntrico (Arcidiácono, 2012), las políticas sociales que tenían como población objetivo a quienes eran definidos como vulnerables, fueron concebidas desde la lógica de la transitoriedad, es decir "mientras tanto" (Arcidiácono, 2012) el mercado laboral y las protecciones a éste asociadas se recompusieran.

Bajo esta nueva mirada se crean dos programas: el Seguro de Empleo y Capacitación, para que migren los receptores del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJHD) calificados de "empleables" y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF) para absorber a los receptores del PJJHD "inempleables"¹⁷ y al padrón del IDH.

El PF, financiado por el BID, adquirió los lineamientos principales establecidos en el PAGV-IDH en relación a la definición de la población receptora y la exigencia de condicionalidades.

A nivel normativo, las condicionalidades se justificaban en función de: fomentar el desarrollo humano y las capacidades. "...se trata de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejora sus perspectivas de desarrollo humano" (Considerando, Decreto 1506/2004).

16. La comparación se realiza entre el segundo trimestre de 2002 y el mismo trimestre de 2003.

17. El circuito operativo diseñado para efectivizar la migración de los receptores del PJJHD al PF fue establecido en la Resolución Conjunta N° 593/ 2005 y N° 2238/ 2005.

“Que el PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL tiene como objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos, en el marco del Plan Nacional Familias del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL” (Considerando, Decreto 32/2006).

La normativa cita la línea teórica de Amathya Sen, quien entiende que la pobreza se establece en función del acceso o no a un nivel absoluto de capacidades relevantes para una sociedad dada (Boltvinick, 43 y 44:2000). En este sentido, la pobreza y la desigualdad no debe ser restringida a una visión economicista sobre los ingresos y/o los bienes personales:

“...la desigualdad real de oportunidades que las personas tienen que afrontar no puede deducirse inmediatamente de la magnitud de desigualdad de ingresos, porque, lo que podemos o no podemos hacer, lo que podemos o no podemos realizar, no depende únicamente de nuestro ingreso, sino también de la diversidad de características físicas y sociales que afectan nuestras vidas y nos convierte en lo que somos” (Sen, 1995: 40).

Sen desarrolló sus conceptos con posterioridad a la teoría del capital humano, anteriormente expuesta, e incluye a esta última dentro de su perspectiva. El premio Nobel entiende que la educación, la salud y la atención médica, poseen múltiples impactos virtuosos en el ámbito productivo, como lo entiende la teoría del capital humano, pero también en otros ámbitos con gran influencia en la ampliación de las libertades de las personas “para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera” (Sen: S/D: 70-71).

En términos de gestión, la creación del PF, llevó a que se realice un diagnóstico de la forma en que se venían operativizando las condicionalidades de su predecesor, y en función de ello se establecieron nuevos mecanismos. Según explica quien fuera funcionaria del programa: “...con el tema de la condicionalidad que venía atada al in-

greso, fue decir: “esto que se está haciendo es un desastre porque no se está controlando, porque la condicionalidad es muy alta para lo que era la realidad de nuestro país” y para mí no se había discutido con los factores que se tienen que ver. Lo que nosotros hicimos fue hablar con Salud y Educación sobre qué contraprestación se podía solicitar. Había que poner un compromiso”.

Las condicionalidades del PF llevaron inevitablemente a posar la mirada sobre los servicios públicos de salud y educación, poniendo en evidencia las tensiones que una política como la aquí analizada genera ante una oferta deteriorada. Las funcionarias del programa entendían que no sólo bastaba con incentivar la demanda, sino que era necesario garantizar la oferta. Sin embargo, por lo menos, dos cuestiones dificultaban este objetivo. Por un lado, la oferta de servicios depende de dos ministerios (Salud y Educación) distintos al que gestionaba al PF y, por el otro, el carácter federal del país en función del cual la mayoría de las instituciones que prestan los servicios se encuentran en manos de los gobiernos locales.

En base al diagnóstico del estado del sistema público de salud es que se decidió que el PF no exigiría el control de niño sano como lo hacía el PAGV-IDH, sino solamente la acreditación del calendario de vacunación. Si, por un lado, esta medida buscaba que las familias no quedaran como rehenes entre las exigencias del programa y los déficits de los servicios, a su vez evidenciaba que el sistema público no estaba en condiciones de absorber la demanda masiva de una práctica sanitaria básica, deseable de ser realizada por toda la población. El escenario descrito y sus tensiones ponen en evidencia los límites de una política de este tipo para propiciar un mejoramiento de la salud y la educación de la población.

En base a este panorama el PF le otorgó a las condicionalidades otro uso complementario: detectar déficits en la oferta. Según surge de las entrevistas a responsables de la gestión del programa: “Yo te diría, muchas veces tuvimos la discusión interna de si corresponde o no que este tipo de programas sean de transferencia condicional. En un punto a mí me gusta porque obliga

al Estado a estar alerta donde no está llegando. Lo de suspender o no suspender, lo de pagar o no pagar todo no es algo que me preocupa. Me preocupa más qué sistemas de alerta tenés vos como unidad central para saber que no hay vacantes en las escuelas públicas, que no tuviese escuelas públicas”.

La tensión entre las exigencias a demandar y los déficits de la oferta parecía resolverse, desde la óptica de la gestión del PF, a través de la revisión del caso por caso. Concretamente, cuando no se certificaban las condicionalidades en dos oportunidades consecutivas, se desplegaba un sistema de alertas, a partir del cual, un asistente social concurría al hogar para conocer la situación. Si el incumplimiento estaba justificado entonces la objeción sobre esa familia se levantaba.

A su vez, del trabajo de campo surge que las condicionalidades en el PF se debían a cuestiones de economía política. El argumento de economía política, se encuentra en la bibliografía sobre condicionalidades, y refiere a la justificación de ciertos diseños en materia de política social en función de lograr el apoyo de la opinión pública (Lo Vuolo, 2011; Banco Mundial, 2009). Los hacedores de políticas sociales entienden que el instrumento en cuestión permite disminuir la percepción de las prestaciones como un acto de beneficencia/ asistencialismo. Las políticas sociales de asistencia, definidas como aquellas que se otorgan en base a la condición de necesidad de sus receptores -a diferencia de las de Seguridad Social y ciudadanía- estuvieron, como señala Estela Grassi, históricamente signadas por su carácter estigmatizante y estigmatizado (2002:2).

Desde esta perspectiva, los hacedores de políticas públicas buscaron incorporar elementos de promoción en las políticas de asistencia, a fin de que no fueran catalogadas de asistencialistas. Asociar las condicionalidades con una transferencia de ingresos, permitiría, entonces, reducir la percepción de la intervención social como un acto de beneficencia. Entre otras razones, una de

las principales críticas a las políticas de asistencia refiere a la pasividad de los receptores, quienes perciben sus prestaciones como el resultado del esfuerzo de las personas que generan ingresos y aportan al fisco. Bajo esta visión, al estar los receptores de las políticas de asistencia “haciendo algo” a cambio de la transferencia que perciben -a través de las condicionalidades- se generaría un mayor apoyo hacia la medida por parte de la sociedad. Estos supuestos son respaldados por una encuesta realizada por el BM, durante la vigencia del PF. La misma arroja que un 51% de los encuestados respondieron que las personas que reciben un plan deberían a cambio “asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela”. La misma constituyó la segunda respuesta más elegida entre siete opciones (Cruces et. al, 2008: 90).

Ahora bien, más allá de los usos y sentidos que localmente se le podían dar a las condicionalidades, de las entrevistas surge que desde la gestión del PF se entendía que la razón última de las mismas se debían al hecho de que el Programa constituía un préstamo del BID, quien exigía su presencia en el diseño, como un elemento fundamental.¹⁸

Pese a esto, en 2008 las condicionalidades del PF dejaron de ser controladas por decisión de la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, -según surge del trabajo de campo- como consecuencia de una publicación crítica que había realizado el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2007) sobre el Programa. En la misma, entre otros temas, se ponía en cuestión la exigencia de condicionalidades. Fundamentalmente se criticaba el supuesto implícito de que era “necesario ‘generar’ un compromiso por parte de los y las pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que la gente pobre no necesariamente sabe lo que es mejor para ellos y sus familias” (Cels, 2007: 28). La decisión unilateral tomada desde el Ministerio de Desarrollo Social matiza, entonces, el supuesto de que las condicionalidades, en última instancia, se debían a la imposición del BID. La experiencia de la AUH, que a continuación se analizará, con

18. En el documento BID, 2003, el organismo explicita su apoyo financiero y técnico a programas de transferencia condicionada.

condicionalidades fuertes¹⁹ y financiamiento nacional, aporta en esta línea al argumento de que la implementación del instrumento no debe ser analizado como el resultado lineal de una imposición exógena al país.

La consolidación de las condicionalidades: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social

En 2009 los límites del modelo económico, sumados a los efectos de la crisis internacional, repercutían con intensidad en los indicadores sociales, llevando a la reaparición de la problemática de la pobreza como un tema de agenda²⁰. Si se compara la evolución de el mercado laboral entre el IV trimestre del 2008 y el mismo período del 2009, se observa que la tasa de desocupación pasa del 7,3% al 8,4% -lo cual equivale a una destrucción neta de más de 214 mil puestos de trabajo- a la vez que, al interior de la población ocupada, crece la proporción de personas que trabajan menos de 35 horas semanales pero que demandan trabajar más. Asimismo la tasa de informalidad laboral se ubicaba en el 35,8% (IV trimestre 2009- EPH-INDEC). En gran medida, debido a la descrita situación del mercado de empleo, el 31% de los niños, niñas y adolescentes se encontraban excluidos de las Asignaciones Familiares (que en ese momento cubrían al 47%) y de los programas de transferencia de ingresos (a los que accedía el 22% de los niños, niñas y adolescentes) (IDEF-CTA, 2010).

En este contexto se instalaba con fuerza el tema de la universalización del Sistema de Asignaciones Familiares (AAFF) como respuesta efectiva y legítima ante la situación social presente. En la impulsión del tema tuvieron una fuerte presencia el Congreso Nacional -reflejado en aproximada-

mente nueve proyectos legislativos sobre la temática-, la Iglesia Católica y los medios de comunicación²¹. Los tres actores, confluyeron en un contexto de debilidad política del oficialismo, luego de la derrota en las elecciones legislativas. Es bajo éste clima sociopolítico que, en octubre de 2009, el Poder Ejecutivo Nacional sanciona -mediante decreto N° 1602/09- la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), como un subsistema no contributivo con condicionalidades sanitaria y educativas dentro del régimen de Asignaciones Familiares de la Seguridad Social. La AUH está 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 (SMVM). A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del Decreto que dio origen a la asignación, la prestación también alcanza a las hijas e hijos del personal de servicio doméstico con sueldo inferior al SMVM (Art. 4°, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario (Diario Página 12, 2011). El límite máximo de edad de los hijos e hijas, para percibir la prestación es hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad. Se prioriza la titularidad femenina, con lo cual son titulares mujeres el 94,4% (ANSES, 2012).

La AUH introduce una novedad en los Sistemas de Seguros Sociales al eliminar de forma permanente la lógica de la contribución vía el salario para determinar el acceso a la prestación. Como consecuencia se unifican en un mismo andamiaje institucional -la ANSES-, aquellas políticas que históricamente se habían llevado a cabo a través de organismos distintos. Es decir, hasta la creación de la AUH, por un lado, se aumentaban los valores de las Asignaciones Familiares a los tra-

19. Siguiendo a Cecchini y Maradiaga (2011), los casos de condicionalidades fuertes son aquellos donde efectivamente se controlan y se implementan las sanciones ante el no cumplimiento. Los autores le otorgan a cada "tipo ideal" una racionalidad. Mientras las condicionalidades débiles son más cercanas a una noción de derechos, las fuertes poseen una lógica de homo economicus. La tipología es desarrollada mirado especialmente los casos de México y Brasil. La AUH no necesariamente comparte la lógica economicista que vendría asociada a las condicionalidades fuertes, pero sí la implementación de las sanciones.

20. Aquí no se citarán los datos de pobreza producidos por el INDEC debido a que la Intervención sobre el organismo alteró el Índice de Precios al Consumidor.

21. Si bien se elaboraron y presentaron de forma constante proyectos con el fin de modificar el régimen de Asignaciones Familiares, en ambas cámaras, y el tema no perdió interés entre especialistas, la visibilidad pública sobre la temática había mermado desde la creación del PJHD hasta el 2009.

bajadores formales, y por el otro, se creaban y gestionaban, por ejemplo, el IDH y el PF, aquí analizados. A partir de la medida en cuestión ambos grupos destinatarios- los trabajadores formales, por un lado, y los vulnerables,²² por el otro- comparten su incorporación al Sistema de Asignaciones Familiares. Sin embargo se les otorgan prestaciones distintas a cada grupo poblacional y las condicionalidades son una de las características más relevantes entre las diferencias.²³ Mientras las familias de trabajadores formales no deben acreditar condicionalidades por el componente de la asignación por hijo, los receptores de la AUH deben certificarlas anualmente a través la "Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación"²⁴.

En función de las condicionalidades establecidas, mensualmente se descuenta del valor de la transferencia el 20% a cuenta que se demuestre anualmente su cumplimiento. En caso que esta certificación no tenga lugar, la transferencia es suspendida en su totalidad. De forma que contrariamente a lo que ocurría en los casos anteriores, donde la suspensión tenía lugar cuando no se certificaba el cumplimiento, aquí la carga de la prueba se invierte y se realiza un descuento de antemano.

La originalidad de la AUH en la región radica en que, por un lado, supone una reforma de la Seguridad Social para incorporar a población por fuera del mercado laboral formal de empleo pero, por el otro, justifica las condicionalidades desde la lógica del modelo de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI). Siguiendo a Lo Vuolo la característica híbrida de la AUH respondería a: "...su confusa combinación entre los programas de TMC²⁵ y la herencia de una historia del sistema de protección social argentino que registra una marcada preferencia por programas segmentados en base a líneas ocu-

pacionales y al estatus laboral de las personas" (2010:18).

En línea con lo arriba sostenido los considerandos de la resolución que regula a la AUH justifica las condicionalidades desde la óptica del capital humano y el corte intergeneracional de la pobreza: "Que las condicionalidades tienen como objetivo generar incentivos a la acumulación de capital humano en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como mecanismo para la superación de la reproducción inter generacional de la pobreza" (Resolución 132/10.).

Junto a las razones de las condicionalidades explicitadas en la normativa se han encontrado otras complementarias, referidas a los derechos, las obligaciones y los valores. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner en un discurso pronunciado el 15 de octubre del 2014 manifiesta en relación a las condicionalidades de la AUH: "(...) hay gente, que durante muchos años, no tuvo la socialización que exige la sociedad. Vos no naces aprendiendo cómo cuidar un hijo y si nunca recibiste ningún rudimento, ninguna educación de que a tu hijo lo tienes que atender, que te tenés que atender, durante el embarazo, que te tenés que hacer los controles y demás esos procesos desocialización y de culturización, que muchas veces nos faltaba porque la gente vivía abandonada de la mano de Dios y porque se había decretado que el Estado no servía para nada, y que por lo tanto la gente se la tenía que arreglar como pudiera (...)"

Es decir que uno de los usos que se le daría a las condicionalidades es (re) instaurar ciertas prácticas deseables en materia de salud y educación. Bien las condicionalidades de la AUH se sustentan en la teoría del capital humano, las capacidades o tengan por objeto reforzar el vínculo de-

22. Así son definidos en la normativa de la AUH sus receptores: la AUH tiene por objeto cubrir a "los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social"(Considerandos DNU 1602/09)."

23. Para un análisis en detalle de las diferencias entre la AUH y los subcomponentes para trabajadores formales, jubilados y receptores del seguro de desempleo ver: Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy 2014.

24. De aquí en más la Libreta. La misma fue creada mediante la Resolución 132/10.

25. TMC refiere a Transferencia Monetaria Condicionada, término que es sinónimo de PTCI, que es el aquí utilizado.

rechos y obligaciones, en cualquiera de los tres casos refieren al instrumento como una forma de incidir a nivel de la micro conducta.

Asimismo, el argumento de economía política, también puede ser detectado como una de las razones, complementarias, de la presencia de las condicionalidades. El director de ANSES destaca “el 90% [de la sociedad] acuerda con que el Estado exija el cumplimiento de los controles de salud y educación para cobrar esta asignación” (Argentin.ar, 2010).

De las entrevistas realizadas y el análisis bibliográfico se desprende que las razones formales dadas sobre las condicionalidades, relativas a transformar la relación de las familias con la salud y la educación, no se basaron en una evaluación sobre la situación de los potenciales receptores. A su vez, tampoco se habían establecido metas a alcanzar con la implementación de las condicionalidades. Asimismo, de las entrevistas realizadas surge, por ejemplo, que mientras las funcionarias valoran las condicionalidades debido a su supuesta capacidad para reforzar valores y prácticas, y los efectos positivos que su implementación tendría; por el otro, se realiza una defensa del compromiso de las familias con sus niños, niñas y adolescentes, y se destaca la estima que éstas tienen de la salud y la educación. La convivencia de ambas miradas aparece como contradictoria, en tanto esto último haría innecesario la intervención social.

El marco conceptual del institucionalismo histórico, provee herramientas para pensar y conceptualizar los hallazgos del campo, en relación al proceso de incorporación de las condicionalidades en los diseños. Esta corriente objeta los supuestos de la acción racional, y sostiene que los actores políticos “son simples seguidores de las normas establecidas a las que dan cumplimiento o ejecutan” (Sánchez de Dios, 2014: 98). En esta línea la teoría del *Pathdependence*, elaborada por los institucionalistas históricos, sostiene que una vez

que se establece una tendencia en la adopción de políticas ésta se ve reforzada con el paso del tiempo. Es decir que las decisiones pasadas en relación a una política influyen hacia su continuidad en las decisiones presentes y futuras.

En el caso de la AUH, a diferencia de las experiencias anteriores, ya no existía un organismo internacional de crédito que impusiera el diseño (ya que los recursos provienen de ANSES), los años transcurridos desde la creación del modelo de PTCI habían dado lugar a la producción de evaluaciones que ponían en duda los efectos virtuosos de las condicionalidades²⁵ y no existía un diagnóstico local que avalara su necesidad o que ésta herramienta fuera la más adecuada entre otras alternativas. En función de esto, aquí se sostiene en forma de hipótesis que la historia de los proyectos e intervenciones sociales que surgieron en otros contextos, y con determinantes que no se encontraban presentes para el caso de la AUH, explican en gran medida la presencia de las condicionalidades en la política vigente.

Palabras finales

De forma frecuente en los análisis de planes y programas se suele tomar explicaciones teóricas sobre las condicionalidades producidas en el ámbito internacional, e imputarlas a priori a las experiencias locales. De esta forma se bloquea la posibilidad de conocer las razones de ésta figura en cada país. Por ello aquí se decidió de forma exploratoria realizar el camino inverso: indagar y analizar los discursos sobre condicionalidades relativos a los referentes empíricos seleccionados, para luego relacionarlos con las teorías correspondientes.

La utilización como fuentes de información de normativa, discursos, documentos y entrevistas permitió complementar y profundizar las razones de las condicionalidades. En las primeras tres fuentes aparecieron los conceptos de derechos y valores, capital humano, capacidades, desarrollo

25. Rossel, Courtoisie y Marsiglia (2014) realizan un análisis exhaustivo de los resultados a nivel regional sobre los impactos de las condicionalidades en materia de salud y educación y concluye que no es posible sostener de forma determinante que las condicionalidades favorezcan la mejora de indicadores ya que existen resultados mixtos.

humano y corte de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Las razones que se esgrimían se relacionaban con los supuestos beneficios que las condicionalidades tendrían para los receptores y sus familias. En las entrevistas, se pudieron encontrar otras justificaciones complementarias, como el argumento de economía política y la detección de déficits en la oferta. Se trata de razones que no suelen exponerse formalmente para justificar el instrumento, pero en gran medida lo explican. De forma que la triangulación de las fuentes permitió ir más allá de lo formalmente sostenido. El caso del IDH es paradigmático en este sentido, en tanto la gestión del programa no reflejó los objetivos atribuidos a las condicionalidades respecto de aumentar la acumulación del capital humano, romper el círculo intergeneracional de la pobreza y reforzar el vínculo entre derechos y obligaciones. Lo que pone en duda si existía una real creencia en el instrumento o se trataba de una mera justificación formal. El PF es la experiencia donde se le otorga a las condicionalidades la mayor cantidad de funciones. Aquí aparecen las clásicas relacionadas con modificar la conducta de la familia en materia sanitaria y educativa, pero también otras como el detectar déficits de la oferta y el argumento de economía política. Asimismo, mientras en el IDH el incentivo a la salud y a la educación era visto desde la teoría del capital humano, en el PF, se justificaba desde la perspectiva más amplia del enfoque de las capacidades de Sen. La figura del acompañante de familias constituyó un pilar fundamental del PF y fue en el marco de esta práctica que las condicionalidades se reconceptualizaron como corresponsabilidades.

Con la llegada de la AUH se eliminó la figura del acompañante familiar, y junto a esto las condicionalidades pasaron a ser fuertes y desapareció el objetivo de detectar déficits en la oferta. Igual que en el PF las razones para su implementación rondaron justificaciones relativas a incentivar

conductas sobre las familias, reforzar el vínculo derechos-obligaciones y conseguir el apoyo de la opinión pública sobre la política.

De las tres intervenciones analizadas, la AUH es la única cuyo diseño no fue postulado por un organismo de crédito, en tanto que su financiamiento es nacional. Al tiempo que para el momento de su creación existían controversias sobre los efectos de las condicionalidades y no se había realizado un diagnóstico sobre la situación de los potenciales receptores. Bajo estas circunstancias el diseño de la AUH parecería explicarse más por el criterio de *pathdependence*, que por el resultado de una decisión informada y elegida como la mejor alternativa.

Se entiende que el valor de buscar conocer y entender los motivos de las condicionalidades se haya en que esto permite poder establecer un debate más ordenado y próspero respecto del instrumento en cuestión que afecta a un gran número de familias a lo ancho y largo de la región; y que en Argentina supone la suspensión anual de la AUH de prácticamente 700 mil niños, niñas y adolescentes.

Los efectos del diseño de las políticas sociales nunca son inocuos, no solo conllevan un costo de oportunidad para el Estado, sino que también efectos en las familias. Estos pueden ser muy concretos como las situaciones de doble exclusión -de la transferencia y de los servicios-, o simbólicos y más difícil de aprehender como la reproducción de roles de género.

Se entiende que es de suma importancia producir conocimiento que permita aportar en la línea de que las políticas que se apliquen sean las mejores que se puedan producir, con el menor costo para las familias receptoras y que apoyen el disfrute de derechos. Todavía queda por dilucidar si las condicionalidades van en esta dirección.

Bibliografía

Álvarez Legizamón, S. (2013). *La nueva economía política de la pobreza: Diagnóstico y asistencia*. En Voces del Fenix: La dignidad de los nadies.

Nro 22, Marzo. Ver en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/3_0.pdf (Visitado febrero 2015)

- ANSES (2015). Respuesta a pedido de información pública: Nota DGDNYP 286/15. 15 de abril de 2015.
- ANSES (2010) Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Primer Aniversario.
- Arcidiacono, P. (2012). *La Política del “mientras tanto”*. Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Editorial Biblios.
- Arcidiacono, P. y Bermúdez, Á. (2015). *Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales*. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT). Facultad de Ciencias Económicas, UBA. En prensa.
- Arcidiacono, P., Carmona B., V., Paura, V., y Straschnoy, M. (2012). “*La Asignación Universal por Hijo: ¿Una vía de transformación en la política social argentina?*”. En Pautassi, L. Y Gamallo, G. (Dir.) f ¿Mas derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en argentina 2003-2009. Buenos Aires: Biblios.
- Arcidiacono, P., Gamallo, G., y Straschnoy, M. (2014). *Programas sociales y protección social no contributiva en la postconvertibilidad argentina*. Revista de Instituciones, Ideas y Mercados. Argentina.
- Argentina.ar, Portal público de noticias AUH (2010). *AUH, el programa de mayor inversión social de la región*. Ver en: <http://www.argentina.ar/temas/pais/8517-auh-el-programa-de-mayor-inversion-social-de-la-region> (Visitado febrero 2015).
- Arias, A. (2010). *Pobreza y modelos de intervención*. Instauración y crisis del modelo de Asistencia y Promoción en Argentina (1960-2010). Tesis de doctorado, Capítulo 6 y conclusiones.
- Aronson, P. P. (2007). *El retorno de la teoría del Capital humano*. Revista Fundamentos en Humanidades. Fundamentos en Humanidades. Universidad Nacional de San Luis - Argentina. Año VIII - Número II (16/2007), 9-26.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*. Documento de estrategia. Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Apoyo Al Programa Familias (Ar-L1006) Propuesta De Préstamo*. Disponible En: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ar-l1006> Consulta: febrero 2015.
- Banco Mundial (2009), *Transferencias monetarias condicionadas*. Reducción de la pobreza actual y futura, Ver en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/07/30/000334955_20100730050155/Rendered/PDF/476030PUB0SPAN1h0Transfers10Spanish.pdf
- Bestard, A. M; Carrasco, M. y Kantor, M., (2012). *Poder Legislativo Nacional y los programas sociales en el período 2002-2009*. En Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (Dir.) ¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Biblios.
- Boltvinick, J. (2000). *Métodos de medición de la pobreza: Una evaluación crítica*. Revista Socialis.
- Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2008), *El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales*. Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. Argentina.
- Carrasco, M. (2012). *Políticas sociales en el Congreso argentino (2002-2009)*. Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales. Argentina: FLACSO.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile.
- CELS (2007) *Programa Familias por la Inclusión Social, entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Colección investigación y análisis N°4. Buenos Aires.
- Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D. y Rofman, R. (Ed) (2008). *Los programas sociales en Argen-*

- tina hacia el Bicentenario Visiones y perspectivas.* Buenos Aires. Banco Mundial.
- Danani, C. y Grassi, E. (2013). *El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: Características y nuevos problemas.* Jornadas de salud y población 2013. Taller de políticas sociales, Buenos Aires.
- Grassi, E. (2002). *El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90.* Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Grondona, A. L. (2012). "Tradición" y "traducción": *un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina.* Tesis de Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Colección Tesis de investigadores e investigadoras del CCC. Argentina.
- INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Octubre 1997 y 2001; Mayo 2002.
- Lo Vuolo, R. (2011). *Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina.* Un análisis en base al "Programa Bolsa Familia" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social de Argentina." Documento de Trabajo No 76. Buenos Aires: CIEPP.
- Lozano, C., Raffo, T., Rameri, A., Haimovich, A., y Straschnoy, M., (2012) *El empleo en el período 2003-2011.* Un recorrido por la post-Convertibilidad. Instituto de Pensamiento y Política Pública (IPyPP). Buenos Aires.
- MECON (2003). Argentina, Indicadores económicos. Disponible en: http://www.ideared.org/doc/IndEcon-resumen_espanol.pdf
- 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, coordinado por María Nieves Rico. División de Políticas Sociales. CEPAL, N° 184, Santiago de Chile, Julio. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/50550/P50550.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xslt>. Consulta: septiembre 2013.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., y Zibecchi, C. (2010). *La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas.* Revista Trabajo y Sociedad, N° 14, vol. XIII, ISSN 1514-6871.
- Pautassi, L., y Gamallo, G. (2012) *El contexto de una investigación interdisciplinaria.* En Pautassi, L., y Gamallo, G. (Dir) ¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rossel, C., Courtoisie, D., y Marsiglia, M., (2014) *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia y la adolescencia: apuntes a partir del caso de Uruguay.* División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Proyecto CEPAL-UNICEF UNI/12/001.
- Sanchez de Díos, M. (2004) *Estudio comparado de pathdependence del estado de bienestar en los casos de Usa, Suecia y España.* Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 124. Abril-Junio 2004. Ver en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2014-04-08-REP-124.pdf>
- Schultze, T. (1961). La inversión en capital humano. En Blaug, M., Economía de la educación, Textos escogidos. Tecnos, Madrid: Siglo XXI.
- Sen, A. (S/D). *Capital Humano y Capacidades.*
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad.* Madrid: Editorial ALIANZA.
- Straschnoy, M., (2014). *Una década de condicionalidades en las políticas de transferencia de ingresos a las familias en Argentina.* Las percepciones de políticos, técnicos y académicos. Trabajo para la Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Straschnoy, M. y Kantor, M. (2014). *La política social como instrumento para la producción de información.* Revista Katálisis. v. 17, n. 1. Florianópolis, SC, Brasil - ISSN: 1982-0259.