

H. Ignacio Castro Rojas

Licenciado en Ciencia Política (UNR)
Magister en Servicio Social (UFRJ - Brasil)
Docente de la Escuela de Trabajo Social (UNR)

Las intermitencias de la construcción de la ciudadanía. Viejos debates y nuevos escenarios a partir de la experiencia actual Argentina¹

Resumen

En el presente trabajo intentaremos abordar el debate generado por las constantes apelaciones a los derechos y a la ciudadanía que contienen las políticas sociales contemporáneas y las de asistencia en particular, haciendo referencia a las actuales medidas implementadas por la gestión de Cristina Fernández en Argentina. El marco del análisis estará conformado por las características que ha tenido en estas latitudes en particular, el estatuto de ciudadanía contemporáneo, haciendo referencia a la doble tensión, política y social, que el proceso de implantación en los distintos regímenes socio-políticos deja en evidencia. Para el caso de Argentina en particular, nos detendremos en las medidas de política social ejecutadas a partir del año 2001, analizándolas y comparándolas con las de la actual gestión gubernamental para proponer algunas líneas de análisis a futuro que permitan comprender los cambios introducidos por estas medidas.

Palabras claves

ciudadanía · política social · Estado

Abstract

The present work will try to address the debate generated by constant appeals to rights and citizenship that contain the contemporary social policies and assistance in particular with reference to the current measures implemented by the management of Cristina Fernandez in Argentina. The framework of analysis will consist of the features that it had in these latitudes in particular, contemporary citizenship status, referring to the double stress, political and social, which makes the process of introducing evidence of citizenship into different socio-political systems. In the case of Argentina in particular we will focus on social policy measures implemented from 2001, analyzed and compared with the current governance to suggest some future lines of analysis for understanding the changes introduced by these measures.

Keywords

citizenship · social policy · State

¹ El presente artículo recupera gran parte del trabajo final presentado en abril de 2010 al Seminario "Ciudadanía y desigualdad", ofrecido por el Dr. Luciano Andrenacci en el Doctorado en Ciencia Política de la UNR. Aprovecho la ocasión para agradecer los comentarios y sugerencias presentadas por el docente, esperando que esta nueva versión sea superadora de la original.

“...en el Estado, donde el hombre vale como ser genérico,
es el miembro imaginario de una soberanía quimérica,
está despojado de su vida individual efectiva
y dotado de una ficticia universalidad”.

La cuestión judía, Karl Marx

Introducción

En el presente trabajo intentaremos abordar el debate generado por las constantes apelaciones a los derechos y a la ciudadanía que contienen las políticas sociales contemporáneas y las de asistencia en particular, haciendo referencia a las actuales medidas implementadas por la gestión de Cristina Fernández en Argentina.

El marco del análisis estará conformado por las características que ha tenido en estas latitudes en particular, el estatuto de ciudadanía contemporáneo. Como bien señala Andrenacci (2003), la ciudadanía moderna coloca en primer plano el status jurídico de igualdad aunque ha contenido en su diferenciada implantación en los distintos regímenes socio-políticos una constante doble tensión. Por un lado, una tensión política, en la medida que al igualar jurídicamente a los habitantes de un Estado-nación, diluyendo las diferencias de sangre, castas y etnias, arrastraba la indefinición sobre si la capacidad de elegir y ejercer los puestos de mando también se igualaba, lo que introdujo la cuestión de la representatividad en el debate sobre la ciudadanía. Ligado a ello, surgió también lo que algunos autores denominan la “cuestión nacional”, es decir más allá de *quién* ha de ser representante y representado, *dónde* lo sería, llevando al centro del debate el tema de la estructuración del Estado (Mann, 1997). Por otro lado, la tensión social, puesto que la igualdad jurídica rápidamente entró en conflicto con las desiguales oportunidades de acceso a bienes y condiciones materiales de vida de amplísimos sectores de la sociedad.

En este escrito, centrándonos en las implicancias de esta última tensión de la ciudadanía, nos interesa trabajar siguiendo el esquema que presentamos a continuación. En la primera parte, proponemos entender las particularidades que adquiere el status de ciudadanía en las sociedades latinoamericanas haciendo referencia al debate en torno al surgimiento y consolidación del Estado. En un segundo momento, ya centrándonos en las actuales características de ese status para Argentina en particular, presentamos las principales líneas de la política social y de las políticas de asistencia en el cuadro más general de las políticas públicas. Terminamos ese apartado reflexionando sobre las últimas medidas de política social, especialmente la “Asignación Familiar Universal por Hijo” desde la perspectiva del status de ciudadanía que se es-

taría consolidando. En esa reflexión, propondremos repensar a las políticas de asistencia como política pública. Finalmente, proponemos algunas reflexiones que contribuyan al debate en torno a la ampliación del acceso a bienes y servicios desde una perspectiva de derechos sociales.

Construcción del Estado-Nación y Ciudadanía: algunas especificidades latinoamericanas

El esquema “evolucionista” propuesto en la clásica obra de T. H. Marshall de gradualidad en la adquisición de los derechos civiles, primero, luego los políticos y finalmente sociales, aunque pensada por su mentor para explicar los orígenes del Estado de Bienestar británico, fue ampliamente aceptado para explicar otros casos nacionales, conduciendo a apreciaciones distorsionadas sobre las características de los arreglos institucionales que dieron sustento a los particulares regímenes de bienestar contemporáneos. En principio debemos indicar que el esquema marshalliano es propuesto al calor de las transformaciones del Estado y la sociedad británicos. Se escribe al mismo tiempo que se utiliza para sustentar el giro hacia un Estado más preocupado con garantizar accesos universales a los distintos servicios sociales de la posguerra. Las tres fases propuestas que culminan en la ciudadanía plena o ciudadanía social se inician con la conquista de la ciudadanía civil durante el largo siglo XVIII, es decir entre 1688 y 1828. En la segunda fase se conquista la ciudadanía política, entre 1832 y 1918/1928. Finalmente, a partir de la mitad del siglo XX, se conquista la ciudadanía social, entendida como “el derecho a un módico bienestar material, a la seguridad de compartir plenamente la herencia social y a disfrutar de una vida civilizada según el nivel predominante en cada sociedad”. Basándose en este esquema, Michael Mann propone subdividir a la ciudadanía social en dos subtipos: “el ideológico y el económico, es decir, el derecho a la educación, que permite la participación cultural y el logro de una profesión, y el derecho a la subsistencia económica directa. En el transcurso del siglo XIX, las clases medias de todos los países europeos conquistaron la ciudadanía ideológico-social, pero el grado de ciudadanía económico-social fue insignificante” (1997:39).

Si, efectivamente como sostienen los estudiosos del proceso de ampliación de derechos en Europa, la ciudadanía social fue “evolucionando” de formas y a ritmos muy variables, al dirigir la mirada hacia América Latina, el proceso adquiere una mayor complejidad. En estas latitudes durante la época de la independencia de principios del siglo XIX, asistimos en paralelo a un proceso de “inversión social”, con ritmos diferenciados y rupturas y permanencias, pero que en las primeras fases “... la cuestión del ciudadano no es ni prioritaria ni central [pues] lo que va a dominar al principio son los problemas de soberanía, representación y nación; es decir temas que conciernen más

a la colectividad que al individuo” (Guerra, 1999:36). Frente a la abdicación de la Corona española y el vacío de poder que esto provoca, se reclama el derecho de la colectividad, la nación en términos modernos, a reasumir esa soberanía que se afirma contra un adversario exterior, Napoleón primero, y la España peninsular después. Como analiza Guerra, esta afirmación en base a la amenaza desde afuera constituye “una de las paradojas más importantes del mundo hispánico: la victoria precoz de la modernidad política en sociedades que son aún –por sus imaginarios y sus prácticas sociales– mayoritariamente sociedades del Antiguo Régimen” (1999:37). Se reclama una unidad en el ejercicio de la soberanía que no es el resultado de una maduración endógena y que, además, no tiene una clara referencia territorial. Como último componente, en estos albores de la definición y de la invención de la nación, encontramos partidarios de concebirla como una entidad abstracta por encima de los grupos y los distintos componentes de la misma, donde el centro que irradia soberanía son los individuos libres e iguales, mientras que la visión más extendida en Latinoamérica es la de ver a la nación como “plural”, es decir como un conjunto de pueblos: reinos, provincias, ciudades.

El proceso de invención del ciudadano es también indicativo de las particularidades de América Latina en este tema. Un aspecto distintivo de nuestro proceso es que las libertades civiles no son previas a las políticas, según el esquema marshalliano. A pesar de ser la experiencia de Estados Unidos una inspiración para los revolucionarios hispánicos, en ésta la política moderna se presentaba como una consolidación y un perfeccionamiento de las viejas libertades inglesas, tanto civiles como políticas, en tanto para nuestros revolucionarios se trataba de una ruptura radical con el Antiguo Régimen. Para estos últimos, “las constituciones no estaban destinadas prioritariamente a garantizar unas y otras libertades, sino a crearlas, fundando una nueva sociedad en la que las libertades políticas engendraban las civiles” (Guerra, 1999:43).

Se deberá esperar un poco más de medio siglo para que los discursos basados en el ciudadano en su acepción moderna tengan su correlato en las construcciones institucionales de nuestros Estados¹. En su clásico estudio sobre los orígenes del Estado Argentino, Oscar Oszlak enumera cuatro propiedades que hacen a la condición de “ser Estado” y no cualquier Estado sino un Estado nacional: 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una

.....
1 En Latinoamérica se llega a la discusión sobre la consolidación de la nación y del Estado con la herencia de una discusión principalmente europea acerca del origen de este nuevo “animal político”. No es este el lugar indicado para desarrollar el tema, pero las “derivadas” que tuvo el término y la acepción que finalmente se impuso a partir de la disputa con los Regímenes Absolutistas europeos, permitieron un comienzo diferente para el debate en estas latitudes. Sobre estos debates y los orígenes del concepto moderno de Estado, ver la interesante obra de Skinner (2003).

estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil; y 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (Oszlak, 2004:16). En la primera etapa del período independentista, los esfuerzos de los incipientes estados estuvieron focalizados en garantizar un efectivo control sobre un territorio y sus personas y se exteriorizaron en mayor medida como aparatos de represión y de control social. Sin embargo, al conseguir efectivizar su control, el Estado creaba las condiciones materiales para impulsar el desarrollo de las nuevas relaciones sociales de producción que una economía crecientemente capitalista imponía, aumentando a la vez su capacidad extractiva y la viabilidad misma del Estado, que podía fundar también su legitimación en su condición de agente fundamental de las relaciones sociales capitalistas (Oszlak, 2004:30). En Latinoamérica, la formación de los Estados nacionales y la consolidación de una economía capitalista son aspectos de un proceso único, aunque cronológica y espacialmente desigual. Además, agrega Oszlak, "implica que esa economía en formación va definiendo un ámbito territorial, diferenciando estructuras productivas y homogeneizando intereses de clase que, en tanto fundamento material de la nación, contribuyen a otorgar al Estado un carácter nacional" (2004:18). En Argentina en particular, esta conjunción entre economía capitalista y Estado nacional termina por consolidarse en el último tercio del siglo XIX, cuando la cuarta capacidad a la que hacíamos referencia más arriba, empieza a ser central para asegurar la consolidación de las nuevas relaciones de producción. Es en este momento, también, que al apelar al ciudadano como nuevo eje y fundamento de la nación, es posible que surjan con mayor evidencia las paradojas de la propia condición del ciudadano moderno, en la medida que quedan cada vez más en evidencia las desigualdades materiales reales sobre las que necesariamente parece asentarse la nueva sociedad argentina.

De manera incipiente a principios de siglo XX y más explícitamente durante y luego del primer centenario de la Revolución de mayo, una fracción de los sectores dominantes empieza a percibir que la cuestión social no puede manejarse solamente a través de la coerción y comienzan a sentarse las bases de una demanda de intervención al Estado que garantice condiciones de desarrollo económico más armónico. Esta nueva cuestión se ve reflejada en los intentos de fomentar una cada vez más extensiva intervención estatal a favor

de algunos de los sectores desfavorecidos de la sociedad². Estas estrategias van acompañando la ampliación de las bases de sustentación del propio régimen que a partir de 1912 flexibiliza los criterios de inclusión en la ciudadanía política para sectores cada vez más amplios. Así, el status de ciudadanía del siglo XX aparece como progresivamente más inclusivo política y socialmente. No hay dudas que al comparar la situación de una persona de cualquier clase o sector no dominante a principios de siglo en contraposición a una persona a mitad del mismo, vamos a encontrar status de ciudadanía bastante diferentes. Si al comienzo de la centuria la ciudadanía política era un privilegio de sectores minoritarios de la población, para mitad de siglo la maduración de un sistema político representativo a través de partidos políticos y la extensión del sufragio a favor de las mujeres terminan por ampliar de modo cabal los alcances de los componentes políticos de la ciudadanía. De igual modo aumentan los componentes de la ciudadanía social, en la medida que sectores cada vez más amplios acceden a niveles de bienestar material crecientes y comparten la “herencia social” de maneras más equitativas, o menos desiguales, con los sectores dominantes. Para mediados de siglo, la ciudadanía ideológico-social en los términos de Mann es una realidad para una amplia mayoría de los habitantes del territorio nacional³, a la vez que la ciudadanía económico-social permite alcanzar niveles de acceso al bienestar que constituyeron los máximos históricos. Sin embargo, este acceso tiene la particularidad de estar asociado a la condición de trabajador, y de trabajador formal para ser precisos, más que a la condición de ciudadano. Como ha sido analizado por numerosos especialistas⁴, en el caso argentino, la ampliación del Estado de Bienestar se dio principalmente por la imitación de los privilegios logrados por algunas ramas o sectores ocupacionales y en negociaciones particulares con el Estado y, aunque haya resultado en la ampliación y expansión de los derechos sociales, no estuvo asociada a la construcción de ciudadanía.

Ciudadanía, Desigualdad y Políticas Sociales contemporáneas

Como veíamos al inicio de este trabajo, el status de ciudadanía moderna contiene una tensión social referida a la desigualdad socio-económica inherente a las sociedades capitalistas. El campo de intervención estatal desde las políticas sociales, se va consolidando en la medida que se hace evidente y se asume como problema político primero y social más adelante, la constatación de la desigualdad en un orden social edificado sobre la igualdad (jurídica, en

.....
2 Ver Suriano (2000) sobre las distintas aristas que adquiere la “nueva” cuestión social.

3 Quedan excluidos en ese momento -y todavía- los pueblos originarios.

4 Entre otros, los trabajos de Lo Vuolo y Barbeito (1998), Andrenacci y Soldano (2006) y Falappa y Andrenacci (2009), sustentan y fundamentan esta idea.

principio). Tomando como eje el análisis del caso francés, Procacci afirma que las políticas sociales “responden a una necesidad de estabilizar la economía y el poder político a través de una despolitización de los conflictos relacionados con la desigualdad” (1999:20). En este marco, la idea de ciudadanía aportaba la base igualitaria de los derechos y exigía, al mismo tiempo, la eliminación de cualquier obstáculo que impidiese alcanzar la independencia indispensable para ser un buen ciudadano. Esta concepción trastoca los esquemas habituales con los que el liberalismo encaraba el tema de la pobreza, pues la pobreza no podía considerarse más “un problema individual, sino una cuestión social, una cuestión de interés social que exigía intervención política” (1999:19).

Muy por el contrario, a partir de finales de los ochenta del siglo pasado hay una reconversión en la apreciación de la responsabilidad individual de la pobreza. Ante la evidencia de los costos sociales asociados a los ajustes estructurales que los países latinoamericanos y subdesarrollados en general están implementando, se intenta proponer un “ajuste con rostro humano” intentando balancear a partir de políticas activas a favor de los grupos más vulnerables y débiles de la sociedad⁵. Aunque no son indicados como responsables por las consecuencias del ajuste, el discurso y las acciones que se implementan a partir de los noventa sí les arrojan la responsabilidad de garantizarse los caminos de salida de esa situación de vulnerabilidad. Se propone una gestión eficiente de los recursos a través de la focalización con un incentivo casi obligatorio a la participación y la autogestión de los programas. Es en y con la comunidad, ese espacio redescubierto e idealizado por los discursos neoliberales, donde los soportes de proximidad, los valores familiares, las redes primarias de intercambio no mercantilizadas, como nuevos activos y componentes del “capital social” de los pobres, son la garantía de la pureza y la efectividad de las acciones implementadas para superar la condición de pobreza.

Como sostienen Andrenacci y Soldano (2006:25-27), toda una serie de trabajos y análisis reconocían la importancia creciente de la política asistencial en el conjunto de las políticas sociales, lo que llevó incluso a proponer que estábamos frente a un nuevo Estado asistencialista o de formas neoasistenciales de intervención, o que la política social se había directamente asistencializado.

Pensar las políticas de asistencia social desde una perspectiva diferente a la propuesta por los organismos internacionales, supone en primer lugar romper con la idea de que la asistencia es sólo para los que pueden demostrar que la necesitan. En ese camino alternativo, un primer obstáculo lo

.....
5 Un detallado y crítico análisis sobre las distintas concepciones que adquiere la pobreza en los programas fomentados y financiados por los organismos internacionales, puede consultarse en Álvarez Leguizamón (2008), principalmente en el Capítulo V.

constituye el hecho de que la asistencia social al definirse como un campo no mercantil –es decir que sus servicios no sean pagados directamente-, hace que quede asociada a la idea de que está dirigida a aquellas personas que no pueden pagar, en definitiva los pobres. Por su parte, al estructurarse y presentarse como una ayuda, el campo de la asistencia social se pone como de “no-derecho”, en tanto para ser reconocido como posible usuario, la necesidad presentada debe tener el mérito de ser atendida y de este modo se reemplaza el “derecho de ciudadano” por el “mérito de necesidad”. Durante la década neoliberal, esta fue la forma excluyente en la que la asistencia pudo ser pensada y presentada. Al caracterizarse como ayuda, complemento, excepcionalidad, la asistencia social no podía asumir el perfil de una política pública. En ese contexto, sus proposiciones no pretendían resolver situaciones sino aminorarlas, no se preocupaban por las demandas sino que consistían en patrones de acción basados en la ética y la moral y no adoptaban la perspectiva colectiva en relación a la necesidad social sino que se ocupaban de eventuales portadores individuales de una necesidad, manteniendo el perfil de acciones ocasionales.

Por ello, los análisis a que hacíamos referencia, aciertan en caracterizar las intervenciones contemporáneas como neosistenciales o directamente asistenciales. Sin embargo, al hacerlo están dejando de lado la posibilidad de pensar desde otro ángulo a la asistencia, es decir, como política pública en sí misma. Una política que garantice a los ciudadanos el acceso a un conjunto de certezas y seguridades que cubran, reduzcan o prevengan los riesgos y las vulnerabilidades sociales inherentes a las sociedades capitalistas. Como lúcidamente nos apunta Procacci, no debemos perder de vista que para “... Marshall la ciudadanía social es una respuesta estratégica al conflicto entre la tendencia democrática a la igualdad de derechos y el valor que otorga el capitalismo a la desigualdad” (subrayado nuestro), pues en definitiva de lo que se trata en nuestras sociedades es de encontrar una “...vía hacia una desigualdad legitimada que resulte viable políticamente” (1999:23). Y si durante la década neoliberal y, sobre todo, con el lanzamiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados al inicio del siglo XXI, dada la provisoriedad de sus acciones y ejecuciones, la asistencia no fue pensada ni efectivizada como política social sino que constituyó un conjunto de programas y actividades inconexas en que las acciones ganaban valor en sí mismas, no por ello dejó de ser una respuesta estratégica. Un nuevo escenario parece abrirse a partir del final de la primera década de esta centuria. A partir de la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones y, recientemente, con la creación de la Asignación Universal en el marco de un Estado con mayores márgenes de acción en sus formas de intervención, se estarían sentando las bases una nueva respuesta estratégica, esta vez de carácter inclusivo y con posibilidades de

modificar las condiciones de reproducción social. En este marco, es posible, en nuestra perspectiva, comenzar a debatir sobre una política de asistencia como política pública.

Políticas de Asistencia y Políticas Públicas: el nuevo escenario del siglo XXI

Un repaso por los Planes y Programas que antecedieron a la Asignación Familiar Universal por Hijo (AFUH) nos servirá para ejemplificar nuestra propuesta de establecer un nuevo marco a partir del cual creemos que hoy es posible pensar las políticas de asistencia, desde una perspectiva que intenta ubicarla como política pública desde un enfoque de derechos.

Comencemos por analizar las características del Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS), en la medida que es el antecedente inmediato a la creación de la AFUH y cuyas características, por oposición, nos indicarán lo innovador de la propuesta de la AFUH en relación a lo que teníamos hasta el momento en materia de política asistencial.

EL PFIS integra el Plan Familia, junto con la Comisión Nacional de pensiones asistenciales, los Centros Integradores Comunitarios y el Tren de desarrollo social y sanitario, y era llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Reconoce como antecedentes al Programa de Atención de Grupos Vulnerables (PAGV) que desde 1996 venía desarrollando la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y que, a partir de 2001, fue orientado a la transferencia de ingresos a través del denominado Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). En 2002 se definieron los criterios de inclusión que estuvieron vigentes hasta 2009, a saber: el programa estaba orientado a familias en situación de pobreza con hijos menores de 18 años a cargo (o discapacitados de cualquier edad) de los aglomerados urbanos definidos por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)⁶ y con base en un estudio realizado por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) a través de la Ficha Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM). El principal componente del programa, los ingresos no remunerativos, se canalizaban a través de una transferencia en cabeza de la mujer de la familia condicionado a la demostración de la concurrencia a la escuela de los niños a cargo, así como de los controles prenatales en caso de las embarazadas.

El universo de los posibles beneficiarios del Plan lo constituían las familias ya seleccionadas y que venían participando del IDH. Esta es una primera característica que lo diferencia de la AFUH, a la que llamaremos focalización

.....
6 La EPH se realiza en 31 aglomerados urbanos considerados representativos de la población de la Argentina. En el caso de la provincia de Santa Fe, son relevados el Gran Rosario, Gran Santa Fe y a partir del 2006 es incorporado el aglomerado San Nicolás-Villa Constitución.

territorial cerrada. Es decir, el Plan se focalizaba en las familias, encontradas a través de la ficha SISFAM de los aglomerados urbanos relevados por la EPH. El relevamiento a través de la Ficha SISFAM, tenía dos grandes inconvenientes, lo que dejaba dudas respecto a la efectividad del relevamiento de todas las familias que calificaban en los criterios. El primero, era que en varias localidades de varias provincias, el relevamiento estuvo a cargo de voluntarios de las organizaciones no-gubernamentales que ejecutaban componentes del PAGV y en muchas otras estuvo a cargo de estudiantes universitarios de los primeros años de su formación. La falta de capacitación específica y homogénea, la ausencia de compromiso global con los objetivos del relevamiento o la discrecionalidad de los integrantes de una organización que podía considerar que solo "su" territorio de actuación era el prioritario, dejan abierta la posibilidad a la falencia de los datos. A esto se suma que la información fue recogida en una sola ronda temporal y no hubo nuevos operativos para detectar errores o ajustar la cantidad de casos detectados por localidad. De esto se desprende que es muy probable que no todas las familias con situaciones equivalentes de pobreza de las mismas localidades hayan sido detectadas. Por otro lado, se dejaba fuera del universo elegible a una cantidad para nada menor de localidades urbanas no relevadas por la EPH. Ni que decir de la absoluta exclusión de todas las familias rurales en situación de pobreza. En definitiva, las características de la focalización territorial se resumen en que el Plan focalizaba en las familias detectadas por la ficha SISFAM que correspondían a algunos y sólo algunos municipios de mediano y gran porte. Además, el programa no admitía incorporaciones posteriores, es decir que el relevamiento del SIEMPRO-SISFAM con la captura de datos fechados hasta 2002, cerraba la posibilidad a una familia que luego de ese momento hubiera empeorado su situación y estuviese ahora en la situación de pobreza requerida para el ingreso. Los procesos que llevan a las distintas familias a situaciones de pobreza son principalmente dinámicos y variables según los contextos más amplios en los que esas familias interactúan. Por ello, no existirían justificaciones académicas y mucho menos políticas que permitan sustentar el cierre del padrón de los posibles beneficiarios.

A este universo se le agregaban, a partir del año 2004, las beneficiarias del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que voluntariamente aceptaban traspasarse⁷. Con estos traspasos, los documentos oficiales

.....
7 El PJJHD, creado al calor de la crisis iniciada fines de 2001, constituyó el programa asistencial de mayor envergadura destinado a la población en situación de pobreza y desempleo, tanto por los montos que transfirió como por la cantidad de beneficiarios que alcanzó. A finales de 2002, se contabilizaban más de 2 millones de beneficiarios que percibían alrededor de U\$45 cada uno. A fines de 2004, a través del Decreto 1506/04 y con la intención de desactivarlo, se estableció que los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras que aquellos que no tuvieran esa posibilidad serían incorporados a otros programas dependientes del Ministerio de Desarrollo

calculaban que se llegaría a cubrir en 2005 alrededor de 450 mil familias, es decir aproximadamente el 30% de las familias en situación de pobreza. Es decir que a pesar de la amplitud de la cobertura, se estuvo lejos de alcanzar la universalidad que una política basada en derechos supondría.

En resumen, el PFIS constituía una política focalizada, centrada en los grandes aglomerados urbanos, y cerrada a ampliar su cobertura. Muy por el contrario, la AFUH aparece como una medida universalizante (no universal), de alcance territorial extendido y abierta a los cambios que se producen en las familias, en la medida que está siempre abierta la posibilidad de baja e incorporación de nuevos beneficiarios.

Se introduce una forma distinta de concebir la actuación del Estado al pasar de otorgar un beneficio excepcional y transitorio, anclado en situaciones de gravedad institucional, económica y política, a garantizar un derecho. Por otro lado, hay una mutación en los sujetos objeto de la intervención estatal. En los programas anteriores, los individuos accedían a los mismos en su carácter particular de individuos en la situación reconocida como origen de la intervención. Era el "mérito de la necesidad" el que, una vez acreditado, daba lugar al beneficio. Situación que, además, era reconocida como transitoria y por lo tanto el beneficio tenía fecha de caducidad, más corta o más larga, pero caducidad al fin. Por el contrario, el derecho a recibir la asignación se da como consecuencia de ser ciudadanos, miembros de una sociedad más allá del grupo o etnia al que se pertenece, o religión que se practique. Se pone en primer lugar el "derecho del ciudadano" por sobre el "mérito de la necesidad". Debemos recordar que los empleados formalmente registrados ya gozaban del beneficio de la asignación por hijo, siendo que la AFUH viene principalmente a garantizar igualdad de acceso a quienes tienen empleos no registrados, están desempleados y a las personas que se desempeñan en el servicio doméstico.

Una gran innovación de la AFUH es la relación directa que establece el derecho-habiente con el Estado en la gestión del recurso a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). A diferencia de lo que ocurría con el PJJHD, que abrió una cantidad innumerable de ventanillas en cada uno de los barrios y municipios donde se localizaban sus potenciales beneficiarios, el acceso a la AFUH se hizo basándose en una relación directa entre ciudadanos y Estado. Un grupo considerable fueron los beneficiarios que migraron automáticamente del Plan Familias a la Asignación y esto no requirió ningún trámite extra. Hubo, no obstante, un considerable grupo de beneficiarios nuevos, que no estaban al momento incluidos en ningún Plan o Programa. En estos casos, la gestión del turno para solicitar la Asignación

Social.

era individual y podía hacerse personalmente, vía el portal de internet de la ANSES e incluso mediante el envío de SMS desde los teléfonos móviles. Las ventanillas de inscripción, a veces en manos de los distintos movimientos y organizaciones con base territorial, o vinculadas directamente al poder político local de turno, permitieron un manejo discrecional de los recursos del PJJHD que fue objeto de innumerables denuncias⁸. Esta discrecionalidad estaría bastante atenuada en el nuevo esquema, sobre todo porque desde la ANSES se han redoblado los esfuerzos para ampliar los horarios en cada una de las Unidades de Atención, a la vez que se han establecido nuevas oficinas, que en principio están pensadas para cubrir la mayor demanda de trámites de esta primera etapa⁹.

A pesar de lo reciente de su implementación, ya han surgido estudios que intentan medir los alcances de los cambios que esta política puede traer para la sociedad argentina. Nos vamos a referir a dos en particular que nos aportan miradas en principio diferentes sobre los alcances e impactos socio-económicos de la AFUH. El primero de ellos es el estudio de Agnis, Cañete y Panigo (2010), investigadores de diferentes centros académicos que modelaron un escenario para medir el impacto de la Asignación sobre cuatro dimensiones centrales del bienestar, a saber: pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa. El segundo es un estudio realizado por el Instituto de Estudios y Formación de la CTA, que también intenta medir el impacto de la AFUH, a la vez que discute el alcance real del programa en términos de universalidad. En resumen, ambos estudios destacan con distinto énfasis las virtudes y las carencias de esta nueva política, centrándose el primero en los aspectos positivos y el segundo, sin desconocerlos, en los elementos que harían falta para que la política tuviera un verdadero alcance universal.

El estudio de Agnis, Cañete y Panigo “constituye un análisis de variación conjetural, que pretende evaluar la incidencia que hubiese tenido la AUH sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad (tanto en el conjunto del territorio nacional como también en cada una de sus regiones componentes) si la medida se hubiese implementado en el segundo trimestre de 2009” (2010:17). Como los datos disponibles de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) al momento en que se escribió el informe correspondían al segundo trimestre de 2009, se supusieron los efectos de los montos efectivamente transferidos en diciembre de 2009 como si hubieran sido efectuados en ese segundo trimestre. Por otro lado, el estudio realiza una diferenciación entre el Índice de

.....
⁸ Para un amplio y profundo análisis crítico del PJJHD, sobre este y otros aspectos del mismo, se puede consultar el trabajo del CELS (2004).

⁹ Para el caso de la Unidad de Atención Integral (UDAI) Rosario y la UDAI Rosario Norte, los trámites relacionados con la AFUH son atendidos con horarios especiales durante la tarde y para la entrega de las Libretas se han establecido cuatro Unidades Locales Transitorias.

Precios al Consumidor (IPC) medido por el INDEC para el Gran Buenos Aires (INDEC GBA) y el medido por otros siete Institutos Provinciales (Índice 7 Provincias), dadas las críticas y las “sospechas” en las que se han visto envueltas las estadísticas oficiales en estos últimos años. De todos modos, sea cual fuere la fuente de datos consultada, el impacto de la transferencias de dinero de la Asignación, hacen caer en forma contundente la cantidad de personas y hogares en situación de pobreza e indigencia, reduciendo los niveles de desigualdad y permitiendo que algunos sectores otrora “condenados” a la indigencia, tengan otras oportunidades de escapar de esta situación. Tomando los datos del INDEC GBA, la incidencia de la pobreza hubiera disminuido un 32,6%, y la indigencia un 68,4%, mientras que si se toma el Índice 7 Provincias, la pobreza hubiera disminuido un 13,2% y la indigencia un 54,7%, pasando del 7,5% al 3,4% de las personas. Por su parte, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, hubiera disminuido un 5,1%. Sin embargo, los hallazgos más destacados de este estudio se encuentran en los efectos que la AFUH tendría sobre algunos sectores poblacionales específicos para quienes la existencia de la asignación pasa a ser la clave de su probabilidad de integrar o no los grupos vulnerables de nuestra sociedad. Con la AFUH, el hecho de pertenecer a una familia monoparental de jefatura femenina con hijos a cargo o a una familia numerosa, en vez de aumentar, como hasta el momento, disminuye la probabilidad de ser indigente. Este último constituye un dato duro, que otro tipo de estudios de tono cualitativo seguramente podrán complementar, aportando información relevante sobre las transformaciones en el entorno más próximo que la AFUH está generando.

A modo de resumen, para los autores del trabajo que estamos analizando, la implementación de la AFUH tendría un impacto considerable al mejorar el desempeño de las cuatro dimensiones analizadas del bienestar de la población. Luego de la AFUH tendríamos algunas personas menos en situación de pobreza por ingresos, muchas menos en situación de indigencia, las desigualdades se habrían reducido y la vulnerabilidad relativa de amplios sectores sería menor.

El trabajo de Lozano y otros (2010), por su parte, reconociendo las innovaciones y los logros del programa, apunta principalmente a mostrar sus inconsistencias y sus falencias en términos de cobertura, alcance y fuentes de financiamiento.

Estos autores aciertan cuando argumentan que no puede decirse universal un programa que tiene claros criterios de selectividad y condicionalidades. En términos de cobertura, la AFUH incorpora a un número significativo de personas. En noviembre de 2009 se transfieren un total de 3.303.914 beneficios, repartidos entre 1.819.409 familias. En términos relativos, estos 3,3 millones de niños equivalen al 24% de la población estimada de menores de 18 al año

2009. Sin embargo, sumados a los niños cubiertos por el empleo registrado, jubilados y pensionados y los empleados públicos de los distintos niveles, se llega a cubrir aproximadamente el 80% de los 13,6 millones de menores estimados para el 2009. En la perspectiva de sus autores, queda todavía un 20% de los niños por fuera de cualquier cobertura, porcentaje que equivale a alrededor de 2,7 millones de chicos. Con una cobertura que no es del 100%, estos autores concluyen que esta política no puede decirse universal.

En los discursos de los funcionarios nacionales, de todos los niveles, se sostiene que el programa pretende incorporar hasta fines del 2010 a 4 millones de niños. Sin embargo, los datos disponibles marcan un incremento del 2,4% entre noviembre de 2009 y marzo de 2010 en el total de beneficiarios, justamente durante los primeros meses de implementación, período en el cual debería verificarse el mayor aumento. Incluso logrando este incremento hasta 4 millones, la cobertura de la AFUH llegaría al 29% y la cobertura total, suponiendo que los demás componentes permanecieran estables, al 85% de los menores de 18 años.

El monto establecido al momento de su creación, de \$180.-, era igual al de la asignación por hijo de los trabajadores formales¹⁰. Sin embargo, el régimen de asignaciones familiares nacional establece montos diferenciales de acuerdo al ingreso del jefe de hogar y la zona de residencia. Para los residentes en las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego, y Antártida e Islas del Atlántico Sur, los montos van desde un piso de \$271 a un máximo de \$388, es decir, desde 1,5, a 2 veces más que el monto base. En el caso de la AFUH, el monto no tiene ninguna variación para los residentes de estas regiones.

Una consideración especial es puesta al analizar la condicionalidad de la transferencia. El monto base de la AFUH sufre una retención del 20% por parte del ANSES, que queda condicionado al cumplimiento de controles sanitarios y de asistencia a la escuela y es liquidado una vez al año. Aquí nuevamente encontramos criterios diferenciadores entre los menores, según se trate de padres con empleos registrados o bien que estén cobrando la AFUH. Por otro lado, en el art. 9 de la reglamentación de la AFUH se establece que estas obligaciones son exigibles a la totalidad de los niños del grupo familiar, independientemente de que esos niños reciban el beneficio. Es decir una familia de un trabajador formal, recibe el subsidio por la cantidad de hijos que tenga y no debe demostrar nada a cambio. Mientras que una familia de un desocupado de más de 5 hijos que percibe la AFUH, sólo percibe el beneficio por

.....
¹⁰ Las discusiones en torno a la pérdida de poder adquisitivo que implica un monto fijo en un contexto como el actual de inflación moderada y sostenida, fueron clausuradas con el aumento otorgado a fines de julio último, cuando junto con el aumento semestral establecido en la Ley de Movilidad de las jubilaciones mínimas, también se otorgó un aumento del 22,2% a las asignaciones familiares y a la AFUH, llevando el piso a \$220 a partir de agosto de 2010.

los 5 primeros hijos, pero debe garantizar la asistencia escolar y los controles sanitarios de todos.

A pesar de la poca información disponible¹¹, los autores de este informe dejan en evidencia las debilidades de las medidas para alcanzar la declarada universalidad, al mismo tiempo que no dejan de reconocer el avance que significó en relación a lo que existía previamente. Evidencian también las diferencias regionales que conlleva la definición de un monto único para todo el país, sin tomar en cuenta las diferencias que la asignación familiar de los empleados registrados sí contempla. Por último, aunque los autores de este estudio aciertan en criticar el carácter punitivo que se instaura, en la medida que “si el déficit que en materia sanitaria y educativa presenta nuestra sociedad no es sino responsabilidad del Estado, resulta absurdo penalizar a las personas que por acción/omisión de las políticas del Estado no tienen garantizado el acceso a estos derechos” (Lozano *et alli*, 2010:29), parecen desconocer las virtudes asociadas a esta incómoda discriminación negativa, en la medida que los primeros datos disponibles en materia educativa estarían mostrando un considerable aumento de la matrícula escolar, en un principio atribuible a estas medidas. Es cierto, por su parte, que el Estado deberá plantearse una estrategia para extender los servicios de salud y educación que puedan contener con servicios de calidad esta nueva demanda inducida, a riesgo de generar otros conflictos si no lo hace¹².

A modo de conclusión

Creemos que no hay dudas acerca de que la AFUH representa un parte-aguas en la historia de la política asistencial en la Argentina. Lo reciente de su creación y lo actual de su instrumentación no nos permite contar con estudios que analicen su impacto económico y social, más allá de los dos estudios que trabajamos en el apartado anterior y que son provisorios hasta para sus mismos autores, ni tampoco contar con estudios que se coloquen desde la

.....
11 La falta de información periódica accesible sobre la evolución de las transferencias mensuales efectivamente concretadas desde su creación, colocan un innecesario manto de dudas sobre los alcances y la evolución de la cantidad de familias y chicos beneficiarios de la AFUH. En el portal de la ANSES se encuentra disponible la información referida a los meses de Noviembre y Diciembre de 2009. Sin embargo, mucha información es difundida por el Diario Página 12, que evidencia un acceso directo a las fuentes; y los datos que ofrecen los funcionarios difieren entre sí, pues algunos hacen referencia a los inscriptos y otros a las transferencias efectivamente acreditadas en las cuentas bancarias.

12 Como este año se transferirá el 20% de la AFUH una vez completado el trámite de la recepción de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación y sin la comprobación de los controles sanitarios ni escolares, el debate en torno a la interpretación restringida acerca de la contraprestación escolar exclusivamente en escuelas de gestión estatal deberá encaminarse para este fin de año cuando se deba efectivizar el 20% correspondiente al año 2010. De primar esta interpretación restringida, seguramente quedará excluido un número significativo de niños que asisten a escuelas de gestión eclesial, lo que desdibujará algunos de los logros universalizantes de la medida y será punto de partida de situaciones conflictivas.

perspectiva de los beneficiarios y nos aporten otras visiones y percepciones sobre el mismo. Sin embargo, es posible identificar algunos nudos críticos y algunos interrogantes que tal vez el tiempo pueda ayudar a responder.

Algunos autores se preguntan si la implementación de la AFUH va a permitir avanzar hacia una política de derechos. En los últimos años, el debate sobre políticas sociales desde una perspectiva de derechos ha aportado elementos de interés para sustentar un enfoque que fundamente una intervención diferente desde el aparato estatal. En ese sentido, la decisión de la AFUH ha significado un avance en la medida que demuestra que la innovación política todavía es posible y que los recursos públicos tienen una elasticidad mayor que la pregonada por los defensores del *status quo*. En este sentido y dado el nivel de recursos disponibles por los Estados actualmente, la cuestión financiera no debería ser un obstáculo para sustentar políticas públicas desde esta perspectiva.

Del lado de los más precavidos y cautos, o directamente más escépticos en relación a lo novedoso o diferente que esta AFUH puede significar para las políticas sociales, encontramos a quienes sostienen que estas medidas son una forma de asistencializar la Seguridad Social. Nuevamente encontramos la carga negativa que asume la idea de asistencia entendida como provisoria, puntual, inacabada y no garantizada más que coyunturalmente. Tal vez la coyuntura política en la cual fue creada y las dificultades que enfrenta la actual administración kirchnerista estén en la base de esas consideraciones. En este sentido, debemos conceder que el mismo gobierno que implementa la AFUH es quien continúa con todo el aparato de política social focalizado y establece criterios discrecionales para acceder a los nuevos programas como el llamado Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja, al que todavía a la fecha regiones enteras no tienen acceso, como es el caso la provincia de Santa Fe y nuestra ciudad de Rosario.

De todos modos, creemos que una vez implantada la AFUH, la percepción de la misma como un derecho será una garantía de la defensa que de la misma harán sus actuales beneficiarios. A pesar de los objetivos cortoplacistas que pudieran estar en la base de su formulación y de una intención de ganarle el espacio a los sectores que desde la oposición al actual gobierno y los sectores eclesiales proponían medidas similares y con alcances muy parecidos, lo cierto es que la AFUH está para quedarse y es una ventana de oportunidades para repensar a las políticas de asistencia en general desde un perspectiva de derechos y ya no como medidas coyunturales tendientes a garantizar mínimos de subsistencia, sino mínimos de bienestar.

Referencias bibliográficas

- AGNIS, E., CAÑETE, C. y PANIGO, D. *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. CENDA-PROFOPE-CEIL-PIETTE., Buenos Aires, mimeo, Abril de 2010. [En línea, 15 de mayo de 2010]. Disponible en Internet: http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf
- ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S. *Pobreza y Desarrollo en América Latina*. Salta, Universidad Nacional de Salta, 2008.
- ANDRENACCI, L. "Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía"; en: *Revista Sociohistórica (Cuadernos del Centro de Investigaciones Sociohistóricas)*, N° 13/14. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, 2003.
- ANDRENACCI, L. y SOLDANO, D. "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en: ANDRENACCI, L. (compilador). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.
- ASHFORD, D. *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- CELS. Plan Jefes y Jefas. *¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Colección investigación y análisis N°1. Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2004.
- DECRETO N° 1602 "Asignación Universal por Hijo para Protección Social", Poder Ejecutivo Nacional, 29 de Octubre de 2009.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel, 2000.
- FALAPPA, F. y ANDRENACCI, L. *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Los Polvorines y CABA, UNGS-Biblioteca Nacional, 2008.
- GUERRA, F-X. "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina", en: SÁBATO, H. (coordinadora). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila, 1998.
- LOZANO, C. et alii.: *Bicentenario sin Hambre. Evaluación del Programa "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" en sus primeros cuatro meses de implementación*. Instituto de Estudios y Formación, CTA, Junio 2010. Mimeo.
- MANN, M. *Las Fuentes del poder social*. Volumen II. Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- OSZLAK, O. *La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires, Ariel, 2004.
- PROCACCI, G. "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar", en: GARCÍA, S. y LUKES, S. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI, 1999.
- REPETTO, F. y ANDRENACCI, L. "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina", en: ANDRENACCI, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.
- SKINNER, Q. *El nacimiento del Estado*. Buenos Aires, Gorla, 2003.
- SURIANO, J. (comp.). *La cuestión social en Argentina (1870-1943)*. Buenos Aires, La Colmena, 2000.
- YOUNG, I. "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal", en: CASTELLS, C. (comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona, Paidós, 1996.

Fecha de recepción: 7 de agosto de 2010

Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2010