

Revista de Políticas Sociales

Los ciudadanos re-ciudadanizados. Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal por Hijo

Máxima Guglielmelli

Docente UNM-UBA

En el presente artículo abordaremos la Asignación Universal por Hijo (AUH) desde la perspectiva de una problemática propia de la ciencia política: la ciudadanía y los derechos sociales. Entendiendo la ciudadanía como una construcción histórica que posee la capacidad de transformarse y que implica un piso de igualdad en una comunidad política estructuralmente desigual, propondremos que la AUH puede conceptualizarse como una política pública que avanza en la construcción de una ciudadanía social plena. A partir de esta hipótesis, trabajaremos la cuestión de la ciudadanía en el neoliberalismo, las características de las políticas sociales en la Argentina neoliberal, y analizaremos la AUH desde el concepto de ciudadanía, evaluando sus logros y desafíos futuros.

Ciudadanía y políticas sociales: piso de igualdad y “sálvese quien pueda”

Cuando T.H. Marshall brindó su conferencia titulada Ciudadanía y clase social, lo hizo en referencia a los procesos de ciudadanía y afianzamiento de derechos en Gran Bretaña. El desarrollo de su teoría acerca de los derechos logró consolidarse como una de las más citadas explicaciones en este tema. La ciudadanía es para Marshall “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall, 1949: 37). Si las democracias capitalistas suponen una desigualdad estructural, entonces es la ciudadanía –entendida como un piso común de derechos– lo que iguala a una comunidad y brinda pertenencia a una sociedad política. Es necesario remarcar que la ciudadanía “designa una forma de pertenencia a la comunidad política

nacional que articula dos dimensiones, una estatal y otra social, a través de un dispositivo específico: la vigencia de un conjunto de derechos individuales y colectivos” (Delamata, 2005: 7). Pero la ciudadanía no se nos presenta como un derecho natural, sino como una construcción histórica. En este punto cabe observar que, así como la ciudadanía se construye, también puede reconstruirse o mutar.

Con el retorno de la democracia en 1983, la restitución de los derechos civiles y políticos y las violaciones a los derechos humanos ocuparon el centro de la escena política. Reconstruir (o construir) una democracia estable se tornó la tarea principal. Pero mientras se intentaba reconstruir la democracia, una matriz Estado-céntrica en crisis y el apogeo del dogma neoliberal iban postergando el debate en torno a la ciudadanía. Latinoamérica ingresó en la vorágine del neoliberalismo, dejando una sociedad fragmentada y atravesada por desigualdades de todo tipo. ¿Qué sociedad dejan estos años de neoliberalismo? Una de lazos sociales fragmentados, con profundas desigualdades, desempleo masivo, extrema pobreza, etcétera. Pero principalmente, con la lógica del mercado penetrando lo político: partidos y sindicatos erosionados y fragmentados, en donde primaba la lógica de la solución individual: “¿Qué queda, entonces? Queda la estrategia predilecta que el neoliberalismo impuso a las clases populares: el ‘sálvese quien pueda’, abdicando de toda pretensión solidaria, de todo esfuerzo colectivo de organización y representación. Es la pulverización del mercado trasladada a la arena política y a las negociaciones obrero patronales, en donde el poderío de los monopolios es inconmensurablemente mayor que el de la miríada de débiles actores que, desorganizadamente y de manera egoísta, tratan de encontrar una ‘solución individual’ a los rigores de la explotación clasista” (Borón, 2003: 19).



En una sociedad de estas características, la ciudadanía se torna mera forma vacía, donde los sindicatos y gremios se encuentran con poca o nula capacidad de veto a las políticas neoliberales –vale recordar la advertencia del ex presidente Carlos Menem a los trabajadores ferroviarios: “ramal que para, ramal que cierra”. Se verifica así un claro deterioro de las condiciones laborales que excluye a los ciudadanos de aquello que es, de acuerdo a las palabras del sociólogo Robert Castel, un locus de identidad y un clivaje de ciudadanía. Los ciudadanos, los trabajadores, se vieron “obligados a ser libres”, arrojados al mercado sin la menor certidumbre acerca de su futuro.

¡Pobres ciudadanos! Neoliberalismo y políticas focalizadas

En esta vorágine neoliberal, el Estado se vio inmerso en un cambio radical respecto a su relación con la sociedad civil. La reforma del Estado se realizó bajo el emblema de lo pragmático sobre lo ideológico, poniendo como justificación la emergencia nacional y la ineficiencia de los organismos públicos. Bajo esta lógica de ajuste estructural se instrumentaron diferentes mecanismos, tales como la reducción del sector público y del rol empresario del Estado, la liberalización de la economía, la privatización de sectores que aparejaban pérdidas, entre otras.

En la línea del cambio del rol del Estado respecto de la sociedad civil, se generó la decadencia de la política social del Estado de Bienestar. Las políticas sociales neoliberales se materializaron en programas focalizados y redes comunitarias, rechazando la universalidad de los derechos sociales y ocupándose de sujetos disgregados. Como señala Duhau “la conversión de la pobreza en el problema central de la cuestión social, se encuentra asociada actualmente a un nuevo paradigma de bienestar social que implica la sustitución del ciudadano y sus derechos sociales como referente de los sistemas de bienestar social, por el mercado y el pobre y sus necesidades insatisfechas; sustitución que va de la mano con un ataque frontal a los supuestos universalistas que habían venido orientando la construcción de los sistemas de bienestar social en América Latina” (Duhau, 1997: 3). Se centraliza la lucha contra la pobreza, y sin embargo se deja de lado una visión integradora de la ciudadanía, a favor de un modelo de corte participativo-asistencial, con objetivos de control social. Maristella Svampa plantea que, mediante un proceso creciente de reprivatización de lo social y mercantilización de los servicios básicos, se generó un fenómeno de separación socio-espacial. Por un lado nos encontramos con la idea del ciudadano como propietario, y por otro, con la autorregulación como base de la autonomía individual (Svampa, 2005). Se desplaza el modelo de ciudadanía universal para dar lugar a una figura de ciudadanía restringida, como privilegio de aquellos que pueden acceder a ciertas reglas (propiedad- trabajo). Aquel que no pueda acceder a la ciudadanía se encuentra bajo un modelo participativo-asistencialista, esto es: sistemas de lucha contra la pobreza

focalizados y redes comunitarias que no plantean ya el bienestar como un derecho general, sino como prácticas prebendarias. En este punto el modelo neoliberal activa mecanismos de vaciamiento de los derechos sociales, librando su acceso a una mera política asistencial. Pero, como señala Castel, todo Estado moderno debe implementar políticas sociales “para paliar ciertas disfunciones flagrantes, para asegurar un mínimo de cohesión entre los grupos sociales” (Castel, 2009: 391).

Abordaremos brevemente la evolución reciente de las políticas focalizadas en Argentina. En 1994, y respondiendo a la lógica de paliar disfunciones flagrantes, se instaura en Argentina el concepto de “contraprestación” a partir del Programa Intensivo de Trabajo destinado a provincias o municipios declarados en emergencia ocupacional. En 1996, en un contexto de creciente y alarmante desocupación, comienza a instaurarse el Plan Trabajar, el cual volvía a retomar la idea de “contraprestación”: quienes se encontraran bajo el plan debían retribuir su ingreso mensual con una contraprestación. Con la llegada de la Alianza al gobierno nacional, en 1999 se reformuló el Plan Trabajar en Plan de Emergencia Laboral, pero su reconversión no significó que dejara su característica asistencialista y focalizada, según la cual el trabajador se ve obligado a trabajar a cualquier precio y en cualquier condición (Hopp, 2009).

El cambio de paradigma respecto al enfoque asistencialista y focalizado de las políticas sociales comienza a darse en 2002, con la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el cual buscaba como objetivo un Derecho Familiar de Inclusión. “Los considerandos del Decreto 565/02 de creación del Plan expresaban su pretensión de universalidad y destacaban la necesidad de garantizar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas que se encontraran en situación de desocupación” (Hopp, 2009: 268). Es decir, el PJJHD reimplantó el debate del trabajo como derecho social y elemento integrador de la vida social: no es el pobre seleccionado el merecedor del plan, sino el jefe o la jefa de hogar desocupados como sujetos de derecho. El PJJHD se enfrentó a serios problemas que redujeron su eficacia: problemas presupuestarios para ampliar la inscripción en el plan, intentos de dar de baja o reducir los beneficiarios que generaron una fuerte respuesta por parte de diferentes organizaciones, y una opinión pública que denunciaba “abusos”, “clientelismo” y “desestímulo” por una idea estigmatizadora propia del

sentido común: “se cobraba por no trabajar”. Si bien en la teoría el PJJHD se planteaba como un plan en el cual no se requerían intermediarios, en los hechos múltiples organizaciones barriales administraban los planes (Grimson y Cerrutti, 2004)¹. Además, como señala Malena Hopp, “la idea de que algunas personas salen en el sorteo y otras no (aunque se encuentren en una situación similar y cumplan con los requisitos de acceso) impide pensar el subsidio como un derecho” (Hopp, 2009: 283). Es decir, el subsidio se torna azaroso o discrecional antes que un derecho social o familiar de inclusión. No estaba basado en el derecho de igualdad de los ciudadanos de una comunidad política nacional, sino que eran “merecedores” por suerte o por obra de los mediadores.

El PJJHD fue rápidamente complementado por el Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), luego Plan Familias por la Inclusión Social, que si bien se inició como una programa focalizado con menos de 150.000 beneficiarios en el primer trimestre de 2003, en 2009 llegó a tener un padrón de más de dos millones de niños a cargo de 700.000 titulares, muchas de ellas por traspaso del PJJHD. El IDH constituyó un antecedente de la AUH por tratarse de un programa de transferencia de ingresos que no exigía contraprestación laboral y cuyo monto variaba de acuerdo a la cantidad de hijos a cargo de las madres beneficiarias, y también porque requería la certificación de controles de salud y vacunación y la permanencia en el sistema educativo.

En líneas generales, podemos afirmar que los planes se consolidaron como el eje sobre el cual se asentaron las políticas asistencialistas y focalizadas del neoliberalismo. Frente a la pérdida del Estado como instancia de mediación y garantía de la ciudadanía, con trabajadores y gremios desarticulados, con una población cada vez más marginalizada, desafiada y obligada a ser libre en el mercado, “las intervenciones sociales se focalizaron en los débiles, como contrapartida de las reglas del mercado (con las que ‘juegan’ quienes tienen éxito en la adaptación

1. Es necesario en este punto no caer en facilismos y prejuicios en torno a la gestión y administración de planes sociales por parte de organizaciones barriales sociales y políticas. Esta administración bajo ningún punto de vista se relaciona necesariamente con una asignación discrecional de los beneficios; tampoco compartimos la visión según la cual son prácticas clientelistas, como sí lo han hecho otros autores. Al señalar la administración de planes por parte de organizaciones barriales, políticas y sociales, se quiere indagar acerca del carácter universal de los planes: ¿tuvieron real acceso al plan todos los jefes y jefas de familia desocupados? ¿El acceso se encontró restringido o lograban obtenerlo mejor a través de una organización?

al mismo), instituidas estatalmente como regulaciones del conjunto de la vida social y reproducidas, a la vez, en los discursos y en dichas intervenciones sociales. Precisamente, la máxima mercantilización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores, fue correlativa y determinante de tal asistencialización, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre” (Grassi, 2003: 4). Frente a este escenario, las ciencias sociales expresaron casi al unísono: “¡Pobres ciudadanos!”². Desafiliados, marginalizados, focalizados, asistidos y atomizados.

¿Hacia la ciudadanía social plena? La Asignación Universal por Hijo

¿Podemos llamar a la Asignación Universal por Hijo una política de derechos? ¿En qué medida las políticas como la Asignación Universal por Hijo conforman un avance hacia una ciudadanía plena? La universalización del régimen de asignación familiar no es un debate reciente: desde fines de la década de los 90 diferentes actores y organizaciones como la CTA o la Red Argentina de Ingreso Ciudadano intentaron impulsar esta propuesta sin éxito inmediato (Arcidiácono, 2011), no obstante iniciaron un debate creciente en torno a la universalización del régimen de asignación familiar. Es en el año 2009 (decreto 1602) que se crea la Asignación Universal por Hijo (AUH), destinada a niños, niñas y adolescentes cuyos padres, madres o tutores son trabajadores informales, desocupados o cuyos ingresos son menores que el mínimo, vital y móvil³. A su vez,

2. En el año 2005 Denis Merklen publicó su libro *Pobres Ciudadanos: Las clases populares en la era democrática* (Argentina 1983-2003). Ese título nos permite introducirnos rápidamente en la línea argumentativa. “Pobres ciudadanos” implica un juego doble: “ciudadanos pobres”, porque Merklen habla de los sectores populares argentinos, y “pobres ciudadanos”, en un tono coloquial, porque estos ciudadanos se han visto desafiliados y marginalizados.

3. Los requisitos para acceder a la AUH, de acuerdo al ANSES, son: a) encontrarse desocupados, es decir, no percibir ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas, nacionales o provinciales (subsidios, planes, pensiones, etcétera); b) ser trabajadores no registrados, es decir, que se desempeñen en la economía informal y percibir una suma de dinero igual o menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil; c) ser trabajadores inscriptos en los planes “Argentina Trabaja-Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social, o “Programa de Trabajo Autogestionado” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; d) ser trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales; e) ser trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (artículo 21 de la ley 25.239) y percibir

en 2011 también se implementó la Asignación Universal por Embarazo (AUE), la cual está destinada a mujeres embarazadas entre el tercer mes de embarazo y la finalización del mismo, con similares requisitos.

La AUH está dirigida a niños cuyos padres se encuentran desafiliados socialmente, esto es, se encuentran insertos en vínculos sociales inestables, ya que el locus de identidad moderna –el trabajo– es precario: trabajadores excluidos, desocupados, informalizados, con ingresos menores al mínimo, etcétera. Sin duda la AUH rompe con el escenario de políticas sociales asistencialistas y focalizadas. No se plantea como una ayuda para un sector específico y vulnerable de la sociedad civil, sino como una ampliación de un derecho ya vigente entre los trabajadores “formales”: la asignación familiar. Se trata también una política que tiene vinculación con el trabajo: para percibir la AUH es requisito encontrarse en una situación de vulnerabilidad laboral. No obstante, su marco no es el de una política social para las personas desempleadas, sino de ampliación de derechos de los niños. Un movimiento discursivo paradójico: “para percibir la AUH debo demostrar no haber ingresado en el mercado formal laboral, no obstante es un derecho de mi hijo, hija o tutelado”. Claro que esta paradoja se resuelve rápidamente: si el derecho es de los niños⁴, por qué excluir de ese derecho a aquellos cuyos padres no recibían la asignación familiar por no estar en el mercado formal de empleo? Más allá de la resolución de la paradoja planteada, la asociación entre derechos sociales y trabajo debe ser tenida en cuenta para futuras políticas sociales, sobre todo mirando retrospectivamente las políticas focalizadas y las contraprestaciones, que planteaban: “usted merece este subsidio porque es desempleado, pero trabaje para recibirlo”.

un ingreso menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil; f) ser trabajadores de temporada, encontrarse con reserva de puesto de trabajo a mes completo y no percibir ninguna suma de dinero durante ese período; g) encontrarse privados de su libertad, incluyendo a aquellos que desempeñen tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, inscriptas dentro del “Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE)”, y dentro del “Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba”, siendo determinante la condición procesal de los internos. Otros requisitos son: ser argentino nativo o naturalizado, o con residencia legal en el país mínima de tres años (tanto para padres y tutores, como para niños, niñas y adolescentes), un pago hasta el máximo de cinco hijos, y cumplir con controles sanitarios, el Plan de Vacunación Obligatorio, la inscripción al plan Nacer-Programa SUMAR y, por último, desde los 5 a los 18 años deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

4. En términos generales, los principios rectores que emanan de la Convención de Derechos del Niño: interés superior del niño, no discriminación, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo.



Así, la AUH rompe con esa lógica, afirmando que todos los niños son sujetos de derecho. Además, reconoce a los desempleados y trabajadores informalizados como una categoría “en sí” a ser abordada por las políticas sociales (Arcidiacono, 2011). Por otra parte, se presenta como una política con mayor capacidad de acceso, ya que no existen cupos, ni fechas límites, ni intermediarios obligatorios: los pagos se realizan a través de tarjetas bancarias y se puede acceder a ellas automáticamente (la ANSES registra que se cumplan los requisitos) o a través de Centros Integradores Comunitarios, Centros de Atención Primaria de la Salud y oficinas de empleo. La cobertura de la AUH está habilitada para todos aquellos que cumplan los requisitos.

Cabe preguntarse qué sucede con aquellos que no los cumplen. En una primera instancia nos encontramos con una exclusión de los inmigrantes que no tienen tres años de residencia en el país, los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), quienes no posean DNI y los trabajadores informales cuyos ingresos superan el Salario Mínimo Vital y Móvil. Además, quedan excluidos los sextos hijos (la AUH cubre hasta cinco hijos, y a partir del séptimo hijo se accede a la Pensión por madre de siete hijos o más) y quienes asisten a establecimientos educativos privados aun cumpliendo los otros requisitos. Estas exclusiones son problemáticas, ya que desmejoran el rasgo universal de la AUH, y por lo tanto su condición de política orientada a garantizar el derecho de los ciudadanos. Por otro lado, algunos autores han señalado que en orden de seguir consolidando una de las políticas sociales más transformadoras de los últimos años, el desafío consiste en establecer mecanismos de actualización del monto de la AUH de acuerdo a la evolución del precio real de los alimentos y permitir la complementariedad de la AUH con otras prestaciones (Repetto y Díaz Langou, 2010). También se ha puesto en cuestión la universalidad de la AUH, considerando que no cubre a la totalidad de la población, pero es necesario aclarar que la universalidad de una política pública no implica necesariamente que sea el Estado quien brinde un acceso universal a los bienes o servicios que provee.

No obstante las exclusiones mencionadas, el impacto de la Asignación Universal por Hijo es más que satisfactorio: implicó una profunda transformación en la distribución del ingreso, los indicadores de indigencia se redujeron, el indicador más arquetípico de desigualdad

(cuántas veces ganan los ricos más que los pobres) disminuyó más de un tercio, llevando a que Argentina sea ahora el país más igualitario de América Latina (Agis, 2010). A su vez, la AUH significó un aumento en el acceso a la educación de niños y adolescentes, aunque ese incremento no puede atribuirse exclusivamente a la AUH, considerando la existencia de diferentes programas que tienen el mismo objetivo. Sin embargo, el mayor logro de la AUH es cualitativo: logró unificar los diferentes planes y programas destinados a esta población (Familias por la Inclusión Social, PJJDH), instaurar una transformación de la lógica de beneficiarios de políticas asistenciales a una lógica de protección social como un derecho, y reincorporar el lenguaje de ciudadanía y justicia social en las políticas sociales.

Sin dudas, los desafíos más significativos para la AUH son que se promueva una ley que la consolide como política de Estado y que se vincule con otras políticas de empleo y precariedad laboral. Si, mediante políticas como la AUH, avanzamos en la consolidación del acceso a la protección social como un derecho de todos los ciudadanos, la sanción de la misma en ley sería un freno a futuros retrocesos: si bien el DNU que creó la AUH fue ratificado en el Congreso, tendría mayor legitimidad hacia el futuro una norma integral sancionada originalmente desde el Poder Legislativo. Por otro lado, en tanto el locus de ciudadanía en la modernidad continúa siendo el trabajo y la propiedad, una vinculación entre la AUH y las políticas laborales podría incidir en la conformación de una ciudadanía plena.

Si consideramos a la ciudadanía como una construcción histórica de igualación que articula una dimensión estatal y otra social, podemos entender a la Asignación Universal por Hijo como una política de consolidación de derechos sociales. Tal como hemos expuesto, la AUH contiene en su espíritu la igualación entre quienes no ingresan en el mercado formal laboral y quienes sí lo hacen, disminuyendo a la vez la brecha entre ricos y pobres. Además, es el Estado quien, como mediador, garantiza y cumple este derecho social adquirido. Ya no es el pobre descolectivizado quien recibe un beneficio a cualquier costo, sino los niños como sujetos de derecho. Más allá de las dificultades y desafíos con las que se enfrenta la Asignación Universal por Hijo, es un enorme paso para la reconstrucción de una ciudadanía plena.

Bibliografía

Agis, Emmanuel, Carlos Cañete y Demian Panigo (2010): *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires, CENDA; SID; PROFOPE; CEIL-PIETTE.

Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy (2011): “*La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?*”. Buenos Aires, Revista Margen, número 61, junio de 2011.

Borón, Atilio (2003): “*La sociedad civil después del diluvio neoliberal*”. En Emir Sader y Pablo Gentili (compiladores): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Castel, Robert (2004): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.

Castel, Robert (2009): *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.

Delamata, Gabriela (2005): *Ciudadanía y territorio*. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales. Buenos Aires, Espacio.

Duhau, Emilio (1997): “*Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina*”. Puebla, México, Revista Ciudades, número 36, octubre-diciembre de 1997.

Grassi, Estela (2003): “*El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia de la década del 90*”. En Revista electrónica de estudios latinoamericanos, Buenos Aires: UDISTHAL. En <http://www.webiigg.sociales.uba.ar/grassi/publicrev1.html>.

Grimson, Alejandro y Marcela Cerrutti (2004): “*Buenos Aires, neoliberalismo y después: Cambios socioeconómicos y respuestas populares*”. Buenos Aires, Cuadernos del Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Hopp, Malena (2009): “*Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia*”. En Estela Grassi y Claudia Danani (organizadoras): *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*. Buenos Aires, Espacio.

Marshall, T.H. (1949): “*Ciudadanía y clase social*”. En T.H. Marshall y Tom Bottomore: *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza, 1998.

Merklen, Denis (2005): *Pobres Ciudadanos*. Las Clases Populares en la Era Democrática (Argentina, 1983-2003). Buenos Aires, Gorla.

Repetto, Fabián y Gala Díaz Langou (2010): *Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación*. Buenos Aires: CIPPEC.

Svampa, Maristella (2005): *La Sociedad Excluyente*. La argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires, Taurus.