

LA INCONDICIONALIDAD DEL INGRESO CIUDADANO FRENTE A LA CONDICIONALIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS¹

Lic. María Fernanda Estevez
Lic. Laura Eugenia Garcés

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de San Juan
ferestevez@arnet.com.ar; lauragarcés@sinectis.com.ar

RESUMEN

El cumplimiento de condiciones por parte de los sujetos de las políticas sociales para obtener y mantener las prestaciones, constituye un rasgo distintivo de los programas sociales aplicados actualmente en Argentina: desde contraprestaciones laborales (tal el caso del Plan Jefes/ as de Hogar) hasta la demostración de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos como salud y educación (por ejemplo en el Plan Familias), dan cuenta de la aplicación de este principio.

Contrariamente, la propuesta del Ingreso Ciudadano —en su versión más pura—, presenta entre sus rasgos distintivos, la incondicionalidad del ingreso que postula otorgar a todos los sujetos por su sola condición de ciudadanos.

El debate sobre la condicionalidad —o incondicionalidad como contracara de ésta—, remite al lugar que ocupan las nociones de derecho, obligación o deber y responsabilidad, y las relaciones que se dan entre estos aspectos; es decir, cómo se entienden, a qué se le da supremacía, etc.; en definitiva, al sentido que se le atribuye a la idea de ciudadanía.

En el presente trabajo nos proponemos analizar los fundamentos teóricos de quienes defienden la *incondicionalidad* y de los propulsores de la *condicionalidad*; analizando comparativamente aspectos tales como el sentido u objeto (implícito o explícito) de la aplicación de uno u otro principio; la relación entre derechos y deberes; el carácter individual o social que se le atribuye a la responsabilidad; el lugar que ocupa la “sanción” en caso de existir; convergiendo finalmente el análisis, en la forma en que se accede a la ciudadanía social en cada perspectiva.

Palabras clave: Políticas Sociales - Ingreso Ciudadano –Condicionalidad de programas sociales.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

El cumplimiento de condiciones por parte de los sujetos de las políticas sociales para obtener y mantener las prestaciones, constituye un rasgo distintivo de los programas sociales aplicados actualmente en Argentina: desde contraprestaciones laborales (tal el caso del Plan Jefes/ as de Hogar) hasta la demostración de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos como salud y educación (por ejemplo en el Plan Familias), dan cuenta de la aplicación de este principio.

¹ Falta lugar donde se presentó

Contrariamente, la propuesta del Ingreso Ciudadano —en su versión más pura—, presenta entre sus rasgos distintivos, la incondicionalidad del ingreso que postula otorgar a todos los sujetos por su sola condición de ciudadanos.

El debate sobre la condicionalidad —o incondicionalidad como contracara de ésta—, remite al lugar que ocupan las nociones de derecho, obligación o deber y responsabilidad, y las relaciones que se dan entre estos aspectos; es decir, cómo se entienden, a qué se le da supremacía, etc.; en definitiva, al sentido que se le atribuye a la idea de ciudadanía.

En el presente trabajo nos proponemos analizar los fundamentos teóricos de los propulsores de la *condicionalidad* y de quienes defienden la *incondicionalidad*; analizando comparativamente aspectos tales como el sentido u objeto (implícito o explícito) de la aplicación de uno u otro principio; la relación entre derechos y deberes; el carácter individual o social que se le atribuye a la responsabilidad; el lugar que ocupa la “sanción” en caso de existir; convergiendo finalmente el análisis, en la forma en que se accede a la ciudadanía social en cada perspectiva.

EL PRINCIPIO DE LA CONDICIONALIDAD DE LAS PRESTACIONES EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Se está frente a una *política condicionada cuando se pide algo a cambio por la obtención de un servicio, bien o asignación monetaria*. Cuando esto tiene lugar, se comprueba que *los derechos se adquieren en virtud de un contrato; es decir, sólo si se cumplen obligaciones* (Handler, 2003). No se genera una relación de derecho con los sujetos atendidos, sino que se establece una especie de imposición mecánica del estilo del contrato de mercado, donde prima una visión individual de la responsabilidad, que involucra sólo a los destinatarios de las políticas.

La imposición de condiciones reflejaría una retracción de la ciudadanía social, en tanto la inclusión de éstas tiene una diversidad de sentidos que van a contrapelo con la expansión de los derechos sociales: en la condicionalidad subyace la lógica del intercambio, del contrato individual, del mérito para recibir un beneficio y del disciplinamiento obtenido a través del requerimiento de conductas o acciones obligatorias. Ahora bien, el peso de cada uno de estos aspectos puede variar según cuál sea la condición que se pida a cambio; y es por ello que a continuación se propone un análisis detallado de la condicionalidad en función del tipo de requisito o contraprestación requerida, vinculándolo a determinados modelos de política social, aplicados con supremacía en diferentes contextos geográficos.

a. La exigencia de una *contraprestación laboral*: políticas de *workfare* de Estados Unidos

La solicitud de una actividad laboral a cambio de una prestación recibida, remite el examen a las “políticas de *workfare*”. Las mismas reconocen antecedentes remotos en Inglaterra fundamentalmente con la Poor Law de 1536 y luego en 1834 con la Poor Law Amendment Act de Gran Bretaña. En décadas más recientes, donde se han impulsado procesos de retracción de los Estados de Bienestar, Estados Unidos se ha constituido en el país emblemático en la implementación de políticas de *workfare*, siendo el Temporary Assistance for Needy Families -TANF-, uno de sus programas más representativos actualmente².

Las políticas de *workfare* son entendidas como “*aquellas políticas que, en lugar de poner el acento en los ‘incentivos’ y ‘derechos’ al empleo, lo colocan en la directa ‘obligación’ de emplearse como precio a pagar para recibir un subsidio*” (Lo Vuolo; 2001 –p. 116).

² Se trata de un Programa creado en 1997, durante el Gobierno de Clinton. El mismo está destinado a familias pobres por ingresos con hijos menores de 18 años. El beneficio consiste en un ingreso en dólares que tiene una duración máxima de hasta cinco años por cada perceptor. Los beneficiarios deben cumplir con programas de capacitación laboral y buscar empleo, debiendo aceptar cualquier trabajo que se les ofrezca. El no cumplimiento de esto último genera sanciones que, en los casos más extremos, suponen hasta la pérdida del beneficio.

Desde esta perspectiva, se considera que la pobreza es un fenómeno material y una condición moral caracterizada por una pérdida de cultura del trabajo y de responsabilidad individual. Se estima que las acciones del Estado orientadas a reducir la pobreza han creado individuos dependientes de la ayuda social, incapaces de valerse por sí mismos. En consecuencia, uno de los objetivos que se persigue es que la gente trabaje, para lo cual se propone reducir los montos y plazos de la ayuda social, solicitando concretamente, una contraprestación laboral, a cambio de la asignación monetaria otorgada. Como expresa Lo Vuolo, “*detrás de la expansión de programas de workfare y otros afines, está la pretensión de aumentar las exigencias para acceder a beneficios del Estado, de promover la moral y la ética del empleo mercantil y de transferir la responsabilidad del bienestar personal a cada uno. Esto supuestamente fomentaría las ‘virtudes’ personales y reduciría la dependencia con respecto al aporte del resto de la sociedad. La idea es que son los propios afectados los principales culpables de su situación por no hacer suficientes esfuerzos para superarla*” (Lo Vuolo; 2001 –p. 118).

El tipo de condicionalidad requerida, esto es, una contraprestación laboral, se fundamenta en el valor que esta corriente le asigna a la “ética del trabajo”, como mecanismo de integración, e incluso, de disciplinamiento. Además, para la ideología liberal que subyace a las políticas de workfare, sólo los bienes privados logrados con el fruto del esfuerzo y sacrificio puesto en el trabajo, son aquellos legítimamente obtenidos. Es por esto que en EEUU, la política social está acompañada de obligaciones que no se basan necesariamente en un contrato formal o legal sino en un contrato basado en las obligaciones morales de la ciudadanía, en tanto se teme que al quebrar la conexión entre trabajo e ingreso la ética del trabajo resulte erosionada.

Como se puede apreciar, los fundamentos de las políticas de workfare son coherentes con la ideología que sostienen los regímenes liberales de organización social; a la vez que, dentro de la producción teórica sobre Ciudadanía, esta línea de pensamiento se asocia con la corriente denominada Nueva Derecha, la cual fue la primera que cuestionó la ciudadanía social y el Estado de Bienestar, al considerar que este último promovió la pasividad entre los pobres (Kymlicka y Norman, 1997). En función de esto, desde esta perspectiva se sostiene que el cumplimiento de responsabilidades debe ser la condición previa al gozo de derechos.

El planteo central pasa por el cumplimiento de obligaciones. Como afirma Handler, “*en Estados Unidos la asistencia siempre estuvo acompañada por obligaciones; no era un contrato formal o legal sino un contrato basado en las obligaciones morales de la ciudadanía*” (Handler, 2003 –p. 174). En consecuencia, “*obligar a quien se encuentra en una situación de dependencia a cumplir con las mismas obligaciones que los demás es algo esencial para alcanzar la igualdad, no algo que se oponga a ella. Una política social efectiva debe colocar a sus beneficiarios bajo las obligaciones comunes a todos los ciudadanos, en lugar de eximirlos de ellas*” (Mead, 1986; citado por Kymlicka y Norman, 1997 –p. 10).

En síntesis: *el cumplimiento de responsabilidades es una condición previa para el gozo de derechos*. En consecuencia, el acceso y mantenimiento de beneficios sociales es de *carácter condicional*, lo cual se sustenta en la lógica del intercambio y del mérito para recibir un beneficio. La responsabilidad se caracteriza por ser *individual*, a la vez que posee connotaciones *punitivas* (si no se cumple con las exigencias, se sanciona, por ejemplo, retirando el beneficio). El tipo de obligación o *condicionalidad requerida es fundamentalmente la búsqueda y aceptación de cualquier empleo*, donde subyace la idea del trabajo como medio de disciplinamiento, y por lo tanto, reproductor de las relaciones de subordinación: no importa en qué trabajar, de hecho, la falta real de empleo, obliga a los beneficiarios de las políticas sociales, a ‘emplearse’ en tareas humildes, a veces degradantes, e incluso innecesarias o intrascendentes. Finalmente, en este caso como indica Handler (2003), los derechos se adquieren en virtud de un *contrato*, esto es, sólo si se cumplen las obligaciones.

Las políticas de *workare* en general, y el principio de la condicionalidad que éstas sustentan, son cuestionables en diversos aspectos. Por un lado, porque “culpabilizan” a los individuos desocupados por un problema macroeconómico y social global como es la desocupación, estigmatizándolos de incapaces o vagos. El trabajo, más que un medio de integración, constituye un mecanismo de disciplinamiento: lo que importa es mantener presente la ética del trabajo y del esfuerzo personal como medios para la obtención de beneficios.

Finalmente, la lógica del intercambio, del mérito, del contrato (implícito o explícito), le quita el carácter de derecho a la asignación que se otorga, lo cual se evalúa como un avasallamiento al propio principio de ciudadanía. No se piensa en sujetos de derecho, sino que se asienta, refuerza y reactualiza la lógica de quiénes son los ‘merecedores’ de la política social. Como dice Plant, “*en lugar de aceptar la ciudadanía como una condición política y social, los conservadores modernos han intentado reafirmar el rol del mercado y han rechazado la idea de que la ciudadanía confiere un status independiente del nivel económico*” (Plant, 1991; citado por Kymlicka y Norman, 1997 –p. 11).

b. La aceptación de actividades alternativas al empleo (*actividades comunitarias voluntarias, actividades familiares o reproductivas, acciones de formación o capacitación*): políticas de rentas mínimas de inserción de Europa

A partir de la década de los setenta aproximadamente, en Europa Occidental, “*los socialdemócratas adoptaron la ‘tercera vía’, que busca seguir un curso intermedio entre los tradicionales defensores del bienestar social existente y los neoliberales que quieren desmantelarlo*” (Handler, 2003 –p. 175). Un representante intelectual de esta corriente es Fosnavallon (2000), y la expresión concreta en términos de política social más difundida es la Renta Mínima de Inserción –RMI–, de Francia³.

Esta corriente estima que actualmente el principal problema es la falta de oportunidades laborales para todos los ciudadanos, por lo cual se indica que el Estado debe brindar los elementos y generar las condiciones para que cada individuo tenga un lugar en la sociedad del trabajo, atendiendo las causas y no los efectos de la pobreza. Desde esta perspectiva, se piensa que la economía post-industrial no genera la cantidad de puestos de trabajo necesaria para absorber al conjunto de la población empleable, a la vez que existe un colectivo de sujetos con escasa calificación, siendo sus habilidades insuficientes para encontrar un trabajo. Por todo esto, se propone, entre otras cosas, desarrollar políticas públicas de regulación del mercado laboral y reformular los principios de la seguridad social reduciendo la jornada laboral y pagando un ingreso de inserción y formación.

Esto ha dado lugar a la implementación de *políticas activas hacia el mercado de trabajo*, actualmente comunes en gran parte de Europa Occidental. A cambio de los beneficios, los favo-

3 El Revenue Mininum D’Insertion (RMI) Francés, se estableció en 1988, como una asignación mínima que reemplazó diversos programas locales de asistencia social. El RMI otorga el derecho a un ingreso mínimo y a la inserción, exige una declaración de ingresos y se aplica a todos los ciudadanos y residentes mayores de veinticinco años, desocupados. Se paga entre el 50% y 85% del salario mínimo, lo cual varía por suplementos que se otorgan por pareja y por hijo. El contrato de inserción es entre el individuo y la “comisión para la inserción”. Aunque la reubicación laboral es uno de los objetivos, no hay requisito de búsqueda de empleo. En teoría, todos los beneficiarios tienen derecho a un contrato de inserción, pero las asignaciones basadas en trabajo son limitadas. Las actividades a las que se orientan pueden ser variadas, por ejemplo, “autonomía social” (salud, vida diaria, etc.), o puestos en los sectores públicos y sin fines de lucro. El grado de obligatoriedad es ambiguo, con diversas interpretaciones en el nivel local. La condicionalidad para el acceso al beneficio pasa por la firma del contrato de inserción, siendo pocas las sanciones por negarse a aceptar un trabajo. Si bien teóricamente, la política francesa de protección e inserción social está condicionada a obligaciones recíprocas; en la práctica, el RMI ha probado ser una forma muy relajada de compulsión, dado que existe el ‘derecho’ a la inserción, pero sólo un cierto porcentaje participa del mismo.

recidos deben buscar trabajo o participar en actividades relacionadas, incluyendo educación y capacitación. El principio de “trabajar es lo primero” o de que “quien tenga al menos cierta capacidad laboral debería trabajar” se ha extendido y “*la condicionalidad de los beneficios*” ha pasado al centro de la escena. (Handler, 2003)

Resumiendo la postura de Rosanvallon (2000), Handler explica que “*la ‘lógica de la solidaridad’ deberá construirse sobre un sistema de redistribución directa que se base en la ciudadanía y ésta, a su vez, depende de una ‘suerte de pacto moral’*. Aquí Rosanvallon desarrolla sus ideas de contrato Los excluidos tienen derecho a un ingreso mínimo que les permita reinsertarse en la sociedad pero deben aceptar un contrato: el ‘compromiso a la inclusión’ del beneficiario. Los compromisos varían: capacitación, obras públicas, esfuerzos personales tendientes a reajustar conductas (por ejemplo, desintoxicación); todos ellos están determinados individualmente, se trata de ‘derechos individualizados’ ‘Ni el mercado ni el Estado pueden solucionar el problema. En ambos casos, los derechos sociales se reinterpretan como contratos que articulan derechos y obligaciones’. La inclusión democrática debe basarse en la igualdad contractual” (Handler, 2003 –p. 175 y 176).

Las reflexiones de Rosanvallon y la expresión concreta de las RMI, constituyen una tendencia actual, adaptada al contexto en el cual tienen lugar, que pretenden preservar algunos de los fundamentos de republicanismo clásico⁴. Sin embargo, en este caso se da una redefinición que apunta a establecer junto al principio del solidarismo, un nuevo rol de los individuos. Aparece una tendencia que imprime fuerza a la responsabilidad individual, promoviendo el involucramiento de los ciudadanos en la protección y la seguridad. Sin abandonar la consigna de las obligaciones del Estado para con los ciudadanos, un conjunto de propuestas y políticas tienden ahora a impulsar con mayor vigor a los individuos a contribuir con su esfuerzo, lo cual evidencia un movimiento hacia las obligaciones, más que hacia los derechos.

Para responder a las abruptas transformaciones del contexto mundial, caracterizado por la desocupación laboral y la desafiliación social, el modelo tradicional de protección social debe mutar hacia nuevos tipos de intervenciones, siendo una de ellas, la propuesta de la inserción, a través de las RMI. Acá, las obligaciones son recíprocas y no unívocas. El Estado tiene la responsabilidad por la protección de los ciudadanos, pero estos a su vez tienen una deuda con la sociedad que deben también respetar. En razón de ello se trata de aportar individualmente al sostenimiento de la protección social (se trata de un ciudadano activo y no pasivo).

En esta línea, el contrato adquiere un renovado sentido y finalidad. Como instrumento de intervención social, permite en primer lugar hacer visible ambas partes en el ejercicio de los derechos sociales: el Estado y el ciudadano. Paso seguido entonces, queda abierto el camino para establecer los derechos y obligaciones de ambos, esto es, explicitar la obligación de la sociedad para con los individuos, pero también instalar la exigencia hacia estos últimos para cumplir con su responsabilidad. Queda así establecida la relación de reciprocidad.

4 El republicanismo clásico se caracteriza por tener una visión orgánica de la sociedad: la misma es considerada como un todo cuyas partes deben convivir armónicamente e integradas entre sí. La ciudadanía entonces tiene que ver con la integración social, por eso el concepto de exclusión: personas que quedaron afuera del “contrato social”. Más que de desigualdad, se habla del proceso de “desafiliación”: de aquellos procesos de ruptura que van haciendo que una persona vaya quedando desprotegida, cuando no hay lazos sociales en términos institucionales. La protección institucional es el signo del lazo social, dado que hay una sociedad que contiene a sus miembros y los hace pertenecer a la misma. Esto implica una responsabilidad colectiva respecto de cualquier ciudadano: cuando uno de los miembros del “cuerpo social” cae en la pobreza, la responsabilidad no es individual, sino social; y de ahí el concepto de solidaridad. Así, el Estado asume la responsabilidad social de los ciudadanos al mismo tiempo que asume un compromiso activo con cierta concepción del bien. En cuanto a los derechos sociales, éstos están vinculados con la responsabilidad de una sociedad con sus miembros. Los derechos deben encontrar su límite en las políticas del bien común. También hay deberes de los miembros para que funcione el cuerpo social, pero este deber es social y no individual, es un “deber moral”. En relación a los deberes morales de los ciudadanos, lo que subyace es el concepto de responsabilidad social: cada ciudadano tiene el deber de cumplir con obligaciones para que funcione el cuerpo social.

Esta reivindicación de la obligación positiva, es fundamentada en la consideración del individuo como autónomo y responsable, más allá de la situación en la que se encuentre. Ubica a los sujetos ya no como mero receptores, con escasa iniciativa que reciben los beneficios implementados del Estado, sino por el contrario, abre el juego a una concepción en tanto actor, capaz de desarrollar conductas y desplegarse con autonomía, y por ende establecer relaciones contractuales.

Instalado el sentido de la contraprestación para esta corriente, resulta interesante analizar en detalle el tipo de contraprestación requerida, dado que surgen interrogantes tales como: ¿qué contenido darle al trabajo obligatorio que cabe exigir como contrapartida de la asignación?, ¿cómo definirlo, medirlo, repartirlo, cuando la importancia del trabajo en la economía se vuelve cada vez menor?, ¿cómo evitar que el trabajo obligatorio no compita con otras actividades y empleos públicos normalmente remunerados?

A la luz de estos cuestionamientos, y con la premisa de que no sólo interesa la reinserción laboral, sino también la integración social, las condicionalidades impuestas se refieren a una diversidad de tareas que abarcan la búsqueda de empleo, pero también la superan, y en su lugar se acepta además todo aquello que tiene que ver con el desarrollo de “actividades socialmente útiles”, como otra forma de garantizar la “inclusión social” y de preservar la idea del “sujeto activo”.

Así, una alternativa propuesta por Offe y Rifkin (citado por Gorz; 2003), lleva a situar el trabajo obligatorio en el tercer sector de las actividades que responden a necesidades no solventables y que no son rentables para la economía de mercado: actividades voluntarias de cuidado, de educación, de utilidad general en el seno de asociaciones de la sociedad civil; constituyéndose la asignación en una especie de “remuneración del trabajo voluntario obligatorio”.

Otra alternativa, incluiría la propuesta de Elson (también citado por Gorz; 2003), mediante la cual se aceptarían como contrapartida trabajos domésticos de cuidados y aprovisionamientos a las personas dependientes tales como hacerse cargo de los niños, de los enfermos o de las personas minusválidas.

A juicio de Gorz (2003), ambos planteos son cuestionables, dado que ponen de manifiesto un contrasentido. Para Gorz, el paradójico “voluntariado obligatorio” genera efectos perversos: *“hace que verdaderos voluntarios se codeen con voluntarios obligados, que tienen muchas posibilidades de ser tratados como colaboradores subalternos y destinados a las tareas menos gratificantes. Pues, con el fin de asegurarse su asignación, hacen lo que los verdaderos voluntarios hacen gratuitamente, por convicción. La actividad voluntaria obligatoria se convierte entonces en una trampa: desvaloriza la actividad de los voluntarios obligados”* (Gorz; 2003 –p. 96). En el otro caso, la obligación impuesta de realizar un trabajo del tipo doméstico, borra intencionalmente la diferencia entre trabajo de producción y de reproducción, negándose el carácter privado de las actividades domésticas. Así, *“la obligación del padre hacia su hijo, del adulto hacia sus padres ancianos, se plantea como una obligación social y se ubican bajo el control público. Las conductas relacionales espontáneas —y de las cuales la espontaneidad constituye el valor afectivo—, son controladas y normalizadas administrativamente”* (Gorz; 2003 –p. 97).

Planteadas así las cosas, actividades cuyo sentido surge de su desinterés (voluntariado y actividades reproductivas), servirían en este caso, como medio para asegurarse un ingreso. Y como visualiza Gorz (2003), la lista de actividades “asimilables al trabajo” podría extenderse a otras acciones tales como prácticas artísticas, culturales, religiosas o deportivas. *“Convertidas ellas también en medios para acceder a la asignación de base, serían llevadas a su vez al campo de la razón instrumental y de la normalización administrativa”* (Gorz; 2003 –p. 97), alterando el sentido que tienen originalmente.

Las políticas de inserción en general, han recibido diversas críticas, las cuales exceden el objeto de análisis presente, donde sólo interesa examinar el aspecto vinculado a la condicionalidad de estas políticas. Sobre esto último, además de las observaciones rescatadas en Gorz, se observa lo siguiente: los beneficiarios son “integrados” a través de un contrato que implica obligaciones. “*En teoría, el contrato asume que las partes tienen libertad, discernimiento e intencionalidad. Y aquí surge la preocupación, puesto que asumir la igualdad de las partes contratantes es alejarse de la realidad. Los beneficiarios de la asistencia social son individuos dependientes, que no están en posición de negociar*” (Handler, 2003 –p. 177).

Sintetizando lo expuesto, se infiere lo siguiente: para esta corriente la extensión de los derechos a generosos beneficios amenazaba la capacidad de ser autosuficiente, por lo que las responsabilidades y obligaciones individuales pasaron a ser más importantes que los derechos. Se plantea una relación de reciprocidad entre el Estado y el ciudadano, estableciéndose los derechos y obligaciones de ambos, esto es, explicitando la obligación de la sociedad para con los individuos, pero también instalando la exigencia de estos últimos para cumplir con su responsabilidad. Es por ello que *el cumplimiento de responsabilidades debe acompañar el acceso a beneficios sociales y gozo de derechos*. Consecuentemente, el acceso y mantenimiento de beneficios sociales es de *carácter condicional*. Se da un tránsito de la responsabilidad social (obligaciones que la sociedad tiene para con sus individuos), hacia la responsabilidad *individual* (donde los individuos deben cumplir con obligaciones); pero a diferencia del *workfare* de EEUU, como lo que se pretende lograr es la *integración no solo laboral sino también social*, las sanciones no son de importancia y no generan la pérdida del beneficio. Los tipos de contraprestaciones requeridas son diversas, tales como acceso a un empleo; formación; participación en trabajos comunitarios o actividades voluntarias; esfuerzos personales tendientes a reajustar conductas (por ejemplo, desintoxicación). En esta corriente también, los derechos se adquieren en virtud de un *contrato* (Handler, 2003).

c. La demostración de *prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos como la salud, educación o identidad*: una alternativa para los países de América Latina

Existe otro tipo de condicionalidades que desde hace tiempo se aplican fundamentalmente en América Latina, y que requieren como contrapartida para la obtención de beneficios monetarios, la demostración de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos como la salud, educación o identidad. Un ejemplo actual para el caso de Argentina, lo constituye el Programa Familias por la Inclusión Social, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Quienes aceptan este tipo de condicionalidades, entienden que el cumplimiento de determinadas condiciones sanitarias (control de la mujer embarazada, control nutricional del niño, vacunación, etc.), condiciones educativas (asistencia escolar de los niños), o de identidad (como la obtención del Documento Nacional de Identidad), serían una alternativa apropiada para el contexto económico y social de los países de América Latina, dado que vehicularían el acceso a estos otros derechos, y por ende, sería una forma más de integración social.

Asimismo, también se posibilitaría la mejora de los rendimientos de las diferentes políticas involucradas. En este sentido, se pueden recuperar las palabras de Barbeito y Lo Vuolo (2002 –p. 450 y 451), quienes indican que “*la aplicación de algunas condiciones de acceso más que un mecanismo de exclusión de la cobertura podría contribuir a mejorar los rendimientos de otras políticas sociales*”.

A pesar de estos argumentos, hay autores como Pautassi, Rossi y Campos, del Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS (2003), que se oponen incluso a este tipo de condicionalidades. Las razones que esgrimen son diversas. Por una parte, entienden que esta “alternativa” no deja de esconder un prejuicio hacia la población destinataria de los beneficios, ya que de conformidad con esta lógica, los beneficiarios sólo se ocuparían de su salud y educación en tanto condición

para recibir la prestación o transferencia de ingresos. Vinculado con esto, estiman que este tipo de condiciones reforzarían los mecanismos de dependencia y de falta de autonomía a los pobres en las políticas sociales; a la vez que contribuirían a colocar toda la carga de los déficits en los damnificados por la modernización excluyente.

Por otra parte, desde la lógica de los derechos humanos, también se cuestiona la inclusión de cualquier tipo de contrapartida o exigencia, ya que se establece que la condición de persona debe ser el único requisito para la titularidad de los derechos; y en coherencia con esto, se insiste en que la responsabilidad de garantizar el suministro y la calidad de los servicios de salud y educación a los portadores de derechos le correspondería a los poderes públicos, los cuales deberían garantizar la disponibilidad de escuelas y puestos de salud.

Paradójicamente, los defensores de este tipo de condicionalidad, también sustentan sus fundamentos en la idea de que el Estado se debe responsabilizar por la educación y salud de la población; y en tal dirección insisten en esta posibilidad de asociar o vincular las políticas de asistencia, de rentas mínimas, o de ingreso ciudadano con las políticas universales de salud y educación, como forma de mejorar los rendimientos de todas. Así, en cierta forma, la condicionalidad de un beneficio está vinculada al acceso a otros beneficios o derechos que el mismo Estado debe asegurar. Sin embargo, nótese que todo esto adquiere sentido, sólo si el Estado garantiza a priori, la existencia de escuelas, de puestos de salud y de registros civiles al alcance de toda la población, con servicios de calidad, a la vez que si arbitra otros medios o medidas también tendientes a posibilitar el acceso de la población a estos servicios.

En dicho rumbo, resulta inadmisibles la “punibilidad” o “sanción” mediante la exclusión del beneficio cuando no se cumplen las condicionalidades; dado que si el propósito final es la integración social, y el mecanismo propuesto apunta a mejorar los rendimientos de todas las políticas, de nada sirve excluir de los beneficios de una política, por no acceder a los beneficios de otra política asociada. En todo caso, en estas circunstancias, le cabrá al Estado a través de sus instituciones pertinentes, identificar los motivos del incumplimiento de las condiciones e intervenir facilitando los medios para que toda la población pueda gozar de los derechos que estén cerceados.

Sintetizando, la imposición de condiciones en este caso, aunque parece contradictorio, tendría como propósito la expansión de los derechos sociales: si bien acá sigue subyaciendo la lógica del intercambio y del contrato individual, lo que se pretende es instaurar un mecanismo que facilite el acceso a diferentes derechos sociales, con el *propósito final de apuntar a la integración social de toda la población*. Planteadas así las cosas, aunque subyace la idea de que *el cumplimiento de responsabilidades debe acompañar en este caso al acceso a beneficios sociales y gozo de derechos*; en rigor, *lo que prima es la intención de efectivizar tal acceso a diversos beneficios sociales y gozo de derechos*. Concretamente, *el acceso a un derecho (la obtención de una determinada prestación), requeriría el cumplimiento de responsabilidades (demostración de ciertas prácticas), que en sí mismas, se constituirían en el acceso a otros derechos (a la salud, educación, identidad)*.

En este sentido, la alternativa pensada no comulga con los fundamentos del workfare, y se asemejaría más a lo propuesto e implementado en las Rentas Mínimas de Inserción aplicadas en Europa Occidental. En este caso, *los derechos también se adquieren en virtud de un contrato* (Handler, 2003), y en tanto que lo que se persigue es la integración social, *acá tampoco las sanciones tendrían importancia* y por ende, no generarían la pérdida del beneficio. Finalmente, habría una especie de *responsabilidad compartida: individual* (ya que los sujetos deberían cumplir con las demostraciones exigidas), pero a la vez también sería una *responsabilidad social* (en el sentido de la obligación que la sociedad tiene para con sus individuos a través del Estado y sus instituciones, de garantizar el acceso a diversos derechos, siendo esta alternativa, una estrategia entre otras, para lograr la efectivización de tal acceso a los derechos).

LA INCONDICIONALIDAD COMO CONTRACARA DE LA CONDICIONALIDAD

En términos teóricos o normativos, el principio de la incondicionalidad hace referencia a que *no se solicitan condiciones o requerimientos de ningún tipo para el acceso o mantenimiento de un beneficio*. Dicho en otras palabras, *no se pide nada a cambio por la obtención de una prestación o asignación monetaria*. Este es el caso de la propuesta del Ingreso Ciudadano⁵.

En su sentido más estricto, la incondicionalidad supone que no existen restricciones para el acceso al Ingreso Ciudadano. En consecuencia, *no obliga al cumplimiento de condiciones previas* tales como haber realizado un trabajo como en el caso del salario; o haber aportado con una prima de seguro como sucede en las jubilaciones u obras sociales; o haber sido declarado incapaz como se requiere en las pensiones por invalidez; o demostrar la insuficiencia del nivel de ingresos o situación de pobreza como acontece en los programas asistenciales focalizados. Esta inexistencia de condiciones previas, asocia este principio con el de la universalidad, dado que la única “condición” para la obtención del Ingreso, es ser ciudadano de un determinado territorio.

Ahora bien, la idea de incondicionalidad, no sólo remitiría al no cumplimiento de obligaciones previas, sino que *tampoco obligaría al desarrollo de acciones ex-post* al otorgamiento del ingreso, como sería la solicitud del desarrollo de alguna contraprestación laboral, o la realización de actividades socio culturales o de voluntariado comunitario, etc.

Así, en la incondicionalidad estricta que defiende la versión más pura del Ingreso Ciudadano, subyace la idea de que el gozo de derechos debe preceder al cumplimiento de obligaciones; esto es, sólo es apropiado exigir el cumplimiento de las responsabilidades una vez que se ha asegurado el efectivo gozo de los derechos; motivo por el cual, hasta tanto todos tengan aseguradas condiciones básicas de subsistencia, no correspondería solicitar nada a cambio por la obtención de un determinado beneficio o prestación. Dentro de la producción teórica sobre Ciudadanía, esta idea relativa a que el gozo de los derechos debe preceder al cumplimiento de responsabilidades, es una concepción promovida y difundida originalmente por grupos feministas y de izquierda (Kymlicka y Norman, 1997).

Asimismo, desde la lógica de los derechos humanos (Zimmermann, s/ f.; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2003), también se cuestiona la inclusión de cualquier tipo de contrapartida o exigencia, ya que se entiende que la condición de persona debe ser el único requisito para la titularidad de los derechos. Se piensa que, cuando se imponen condiciones de cualquier tipo, no se establece una relación de derecho con los sujetos titulares del mismo, obligándose a quien recibe la asignación, a demostrar permanentemente su disposición a trabajar, a desarrollar actividades comunitarias, etc.

André Gorz (2003), es uno de los autores que ha debatido sobre la incondicionalidad / condicionalidad de las prestaciones—específicamente de la asignación monetaria que él denomina Renta Social (Ingreso Ciudadano)—, siendo en un primer momento un propulsor de la condicionalidad, y constituyéndose de manera más reciente en un férreo defensor de la incondicionalidad.

5 El Ingreso Ciudadano, Ingreso Básico o Renta Básica es una propuesta en debate a nivel mundial desde mediados de 1970, y desde 1995 en Argentina; donde Van Parijs es uno de los referentes internacionales, y Lo Vuolo y Barbeito lo son de nuestro país. El Ingreso Ciudadano, es una modalidad de política social, que se presenta como una alternativa para dar respuesta a los problemas de distribución del ingreso y de pobreza por ingresos, en tanto se apela a la redistribución del ingreso por la vía fiscal. Se plantea separar lo más posible la seguridad social de la seguridad laboral, separando empleo e ingresos. Supone un arreglo institucional, que reviste carácter de derecho, mediante el cual se garantiza el otorgamiento de un ingreso monetario permanente a todos los ciudadanos. Se distingue por ser un ingreso individual, incondicional, universal y preventivo. Posee un carácter redistributivo progresivo, en tanto para su financiamiento se redefine la política tributaria (la cual se hace más progresiva) y la composición del gasto social, articulándose de esta manera, política social y política económica.

Para el citado autor, la renta social otorgada debe ser independiente del trabajo o de la cantidad de trabajo en su sentido clásico (empleo). Entiende “*que cuando la inteligencia e imaginación se convierten en la principal fuerza productiva, el tiempo de trabajo deja de ser la medida del trabajo; además, deja de ser mensurable. El valor de su uso producido puede no tener ninguna relación con el tiempo consumido para producirlo. Puede variar mucho según las personas y el carácter material o inmaterial de su trabajo*” (Gorz; 2003 –p. 95).

También expresa que dicha renta debe ser independiente de las multiactividades que las personas desarrollan por fuera del mercado laboral, dado que tales actividades, en el sentido planteado por Gorz, “*no deben percibirse como complementos subalternos de la economía capitalista de mercado, ni como contrapartes obligatorias del ingreso de base que las hace posibles*” (Gorz; 2003 –p. 110). Y aclara aún más: “*si se quiere que la asignación universal sirva para el desarrollo de actividades voluntarias, artísticas, culturales, familiares, de ayuda mutua, etc., entonces es preciso que la asignación universal sea garantizada incondicionalmente a todos. Pues sólo su incondicionalidad podría preservar la incondicionalidad de las actividades que no guardan todo su sentido mas que si son cumplidas por sí mismas*” (Gorz; 2003 –p. 97).

A partir de lo expuesto se puede sintetizar lo siguiente: los defensores de la *incondicionalidad en el acceso y mantenimiento de una política de transferencia de ingresos*, donde la *versión pura del Ingreso Ciudadano* constituiría un claro ejemplo, entienden que, al tratarse de un derecho, el mismo no debe estar sujeto al cumplimiento de requisito alguno por parte de sus titulares. Respecto a la relación entre los derechos y obligaciones, la incondicionalidad se asienta en la idea de que *el gozo de derechos debe preceder al cumplimiento de deberes*. En consecuencia, aquí no es central la idea de responsabilidad en su sentido individual, sino que subyace una *concepción social de las obligaciones*, es decir la responsabilidad se asume como del conjunto de la sociedad y no solamente involucra a los destinatarios de las políticas. Y cuando se alude al conjunto de la sociedad, se piensa no sólo en la Sociedad Civil, sino que también se involucra al Estado como garante de los derechos sociales. En definitiva, la incondicionalidad del Ingreso Ciudadano, se asocia con la universalidad de dicha política, dado que *se accedería a tal asignación sólo en virtud de un status, esto es, por la condición de ciudadano* (Handler, 2003).

INCONDICIONALIDAD, CONDICIONALIDAD Y ACCESO A LA CIUDADANÍA SOCIAL

Entendemos que el efectivo acceso a la ciudadanía social no viene dado exclusivamente por el carácter condicional o incondicional que tengan las prestaciones brindadas a través de los Programas Sociales; es decir, evaluando sólo si el acceso a los beneficios se obtiene simplemente en virtud de un *contrato* o de un *status*.

La idea de “*ciudadanía*” es más amplia. Si bien, generalmente se la vincula a un status político-legal dentro de un Estado-Nación, que confiere ciertas atribuciones (por ejemplo, la posibilidad de acceder a determinadas políticas y programas sociales); actualmente, esta noción se encuentra en debate, considerando a la *ciudadanía* un proceso más que un status (Bosniak, 2000; Nussbaum, 1996; Turner y Hamilton, 2000; Falk, 2000; citado por Handler, 2003 –p. 172). Bajo esta idea de proceso, consideramos entonces a la ciudadanía como una construcción colectiva que responde a luchas y compromisos indisociables de historias, tradiciones y contextos específicos. Como dice Nun “*la ciudadanía es ... una construcción social que se funda, por un lado, en un conjunto de condiciones materiales e institucionales y, por el otro, en una cierta imagen del bien común y de la forma de alcanzarlo. Lo que equivale a decir que es siempre el objeto de una lucha...*” (Nun, 2001 –p. 65).

Vinculado a la idea de política social, nos parece interesante rescatar el concepto de “*ciudadanía social*” aportado por Levin (2000 –p. 117), quien establece que la misma puede ser definida como “*un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales siempre cambiantes en una comunidad*”.

En función de esto, nos permitimos reflexionar ahora sobre cómo incide el principio de la condicionalidad e incondicionalidad en el acceso a la ciudadanía social.

Estimamos que las políticas que apuntan a la incondicionalidad y a la universalidad de sus prestaciones, claramente posibilitan el acceso a derechos sociales y constituyen un vínculo de integración, en la medida que buscan mejorar los niveles de equidad social, a la vez que se presentan como garantía de cobertura preventiva de la aparición de carencias irreparables.

Contrariamente, entendemos que la condicionalidad va a contrapelo con la expansión de los derechos sociales cuando el sentido de la misma está asociado a la lógica del intercambio, del contrato individual, del mérito para recibir un beneficio o del disciplinamiento obtenido a través del requerimiento de conductas obligatorias. En estos casos, la imposición de condiciones reflejaría una retracción de la ciudadanía social.

En embargo, la contundencia de esta afirmación la relativizamos cuando las condicionalidades tienen que ver con la demostración de prácticas asociadas al acceso a otros derechos. Compartimos la impresión respecto a que esto es una alternativa interesante en el contexto latinoamericano, dado que, como ya se explicó, sería un mecanismo interesante para mejorar los rendimientos de las distintas políticas; y además, constituiría una forma de conseguir consenso social respecto a la validez de algunos programas sociales, en un entorno que privilegia la “lógica del mérito” para la “obtención de beneficios”.

En esta dirección, estimamos que la condicionalidad adquiere un sentido diferente si preserva dos aspectos. Por un lado, si se la piensa como estrategia de articulación e integración entre diferentes políticas que responden a principios y objetivos generales comunes y que apuntan a garantizar el acceso al ejercicio de los derechos ciudadanos. Por otro lado, si deja de enfocar la responsabilidad de manera individual (donde las obligaciones recaen sólo sobre los destinatarios de las políticas), y plantea a la misma en términos de responsabilidad social, lo cual remite a pensar en cómo brindar las condiciones y mecanismos para el ejercicio efectivo de los derechos; entendiendo que es sólo el Estado quien debe garantizarlos y es a quien se le puede exigir el cumplimiento de los mismos. Concebimos al Estado y a las Políticas Sociales como un sistema que debe garantizar compromisos de efectividad en sus acciones, creando condiciones reales para que los derechos no sean amenazados y sosteniendo un servicio público que garantice los derechos declarados como válidos.

Acorde a lo planteado, entendemos que el Estado puede exigir como contrapartida por las prestaciones ofrecidas a través de los programas sociales, ciertas acciones vinculadas a la salud, educación o identidad, pero también enfatizamos que el mismo Estado debe asumir que esto no es sólo obligación de los perceptores de las prestaciones otorgadas, sino también responsabilidad de él mismo, ya que es quien debe garantizar el acceso a los distintos beneficios, no sólo garantizando a priori, la existencia de escuelas, de puestos de salud y de registros civiles al alcance de toda la población, sino también desplegando otras medidas tendientes a posibilitar el acceso de la población a estos servicios, y que los mismos sean de calidad.

En consecuencia, cuando se solicita este tipo de condiciones no se puede sancionar retirando el beneficio cuando no se cumple con las mismas, dado que si el propósito final es la integración social, y el mecanismo propuesto apunta a mejorar los rendimientos de todas las políticas, de nada sirve excluir de los beneficios de una política, por no acceder a los beneficios de otra política asociada. Uno se puede preguntar entonces, ¿para qué sirve la condición, total si no se cumple, igual se sigue obteniendo el ingreso o prestación?. En todo caso, en estas circunstancias, le cabrá al Estado a través de sus instituciones pertinentes, identificar los motivos del incumplimiento de las condiciones e intervenir facilitando los medios para que toda la población pueda gozar de los derechos que estén cercenados. La idea es que el incumplimiento de la condicionalidad funcione como alerta al Estado de situaciones donde los derechos están siendo vulnerados,

para desplegar acciones en pos de revertir los hechos y así ir avanzando en el logro del ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

En definitiva, aunque parezca paradójico, consideramos que la condicionalidad expresada en la demostración de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos como la salud, educación o identidad, no sería incompatible en la actual coyuntura, con la posibilidad de contribuir en la construcción de ciudadanía social.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBEITO y LO VUOLO (2002): “La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el Ingreso Ciudadano en la Argentina”. En VAN DER VEEN, R.; GROOT, L. y LO VUOLO, R. (2002): *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del Ingreso Ciudadano*. Miño y Dávila, CIEPP y Red Renta Básica. Argentina.
- ESTEVEZ, M. F. (2007): *Informe Final Proyecto de Investigación “Políticas Sociales de Transferencia de Ingresos El caso de los Proyectos de Ley para la Niñez en Argentina” 2005-2007*. Beca Interna de Investigación – Categoría Perfeccionamiento. Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de San Juan.
- GARCÉS, L. y otros (2006): *Informe Final Proyecto de Investigación “Política Social y Ciudadanía. Hacia un enfoque constructivista” 2003-2005*. IISE – GEITS – FACSO. Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de San Juan.
- GORZ, A. (1997): *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido*. Ed. Sistema. España.
- GORZ, A. (2003): *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Ed. Paidós. Argentina.
- HANDLER, Joel F. (2003), “Ciudadanía social y workfare en EEUU y Europa occidental: de status a contrato”, en LINDENBOIM, J. y DANANI, C. (2003), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina.
- KYMLICKA, W. y NORMAN, W. (1997), “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *Revista Agora*. Año 3, N° 7.
- LEVIN, Silvia (2000): “La ciudadanía social argentina en los umbrales del siglo XXI”, en HINTZE, Susana comp. (2000): *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Editorial Eudeba. Buenos Aires.
- LO VUOLO comp. (1995): *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. CIEPP / Miño y Dávila. Buenos Aires.
- LO VUOLO, R. (2001), *Alternativas. La economía como cuestión social*. Altamira. Bs. As.
- NUN, J. (2001): *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta y CAMPOS, Luis (2003): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*. Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- ROSANVALLON, P. (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Ediciones Manantial. Buenos Aires, Argentina.
- VAN PARIJS, P. (1996): *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Ed. Paidós. España.
- ZIMMERMANN, Clóvis Roberto (s/f): “Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: el caso del Bolsa Familia del gobierno Lula en Brasil”. Conectas Derechos Humanos. Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos. Brasil. Disponible en http://www.surjournal.org/esp/conteudos/artigos4/esp/artigo_zimm.htm