

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Sobre el derecho a tener derechos Restricciones a extranjeros en el acceso a Programas Sociales de asistencia en la Ciudad de Buenos Aires .

Virginia Martínez Bonora.

Cita:

Virginia Martínez Bonora (2009). *Sobre el derecho a tener derechos Restricciones a extranjeros en el acceso a Programas Sociales de asistencia en la Ciudad de Buenos Aires. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/654>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Sobre el derecho a tener derechos

Restricciones a extranjeros en el acceso a Programas Sociales de asistencia en la Ciudad de Buenos Aires

Virginia Martínez Bonora

Sección de Antropología Social

Instituto de Ciencias Antropológicas

Facultad de Filosofía y Letras

Universidad de Buenos Aires

virginiabonora@gmail.com

«La concepción de los derechos humanos basada en la supuesta existencia de un ser humano como tal, se quebró en el momento en que quienes afirmaban creer en ella se enfrentaron por primera vez con personas que habían perdido todas las demás cualidades y relaciones específicas —excepto las que seguían siendo humanas». *Hannah Arendt, Los orígenes del totalitarismo*

Introducción

Desde el año 2003 hasta la fecha, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA) ha ejecutado, bajo diferentes gestiones políticas, distintos programas sociales de sustitución de ingresos. En el 2003, comenzaron su ejecución los programas “Apoyo Alimentario a Familias” (PAADF) y “Vale Ciudad”, vigentes hasta el 2007. Un año antes, en el 2006, se implementó el programa “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho”, y en el 2008 se dio origen al “Ticket Social”, ambos aún vigentes en la actualidad.

El presente trabajo procurará comparar los programas mencionados, sólo en lo que respecta a uno de los requisitos de acceso aplicados por los mismos: la exigencia de Documento Nacional de Identidad o Residencia Precaria. El objetivo es lograr un acercamiento al concepto de *ciudadanía* que se construye a través de la implementación de este tipo de políticas sociales. Quedan afuera del análisis otros aspectos relevantes: las metodologías aplicadas en la definición y medición de la pobreza e indigencia y sus correspondientes técnicas de focalización, los mecanismos de control de la población beneficiaria de programas sociales, el tratamiento diferencial y estigmatizante de las jefas de hogares monoparentales, el grado de participación de las organizaciones de base, entre otros.

Desarrollo reciente de las políticas alimentarias asistencialistas en la CABA

En el año 2002, el gobierno de la CABA creó mediante el Decreto 439 el programa “Vale Ciudad”, el cual se propuso brindar asistencia alimentaria a familias pobres o indigentes mediante la entrega de tickets para ser utilizados en la compra de alimentos. El monto otorgado a cada hogar rondó entre los \$38 y los \$390 mensuales. Para acceder al subsidio, el hogar debía tener domicilio real en la CABA, estar en situación de vulnerabilidad social, y el jefe o jefa del mismo debía poseer documento de identidad

nacional o extranjero. Ese mismo año se creó el "Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias" (PAADF). En este caso, la asistencia alimentaria consistió en la distribución de productos alimenticios básicos de la canasta familiar. Los requisitos de acceso fueron los mismos que los del Vale Ciudad, salvo por el hecho de que no estableció como requisito la posesión de documento de identidad.

En el 2006 se implementó el programa "Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho", actualmente vigente. La asistencia alimentaria otorgada consiste en la entrega de una tarjeta de débito precargada, para ser utilizada en la compra de alimentos, elementos de higiene, materiales de cocción y útiles escolares. Actualmente, el subsidio ronda entre los \$49 y los \$800 mensuales, más un plus de \$250 por cada integrante del hogar que teniendo entre 18 y 25 años demuestre ser alumno regular de cualquier nivel del sistema educativo formal con reconocimiento oficial. La focalización se aplicó por hogar, seleccionando sólo a aquellos cuyos ingresos monetarios no superaran la línea de pobreza fijada por el INDEC. Uno de los criterios excluyentes para el acceso al programa (además de exigir dos años de residencia mínima en la CABA) fue que todos los integrantes del hogar –niños y adultos– posean documento nacional de identidad o credencial de residencia precaria.

En el 2008, se creó el programa "Ticket Social". La modalidad de asistencia es similar a la del "Ciudadanía Porteña", salvo que el importe de la misma no supera los \$100 mensuales por hogarⁱ. También focaliza en base a los ingresos de los hogares, pero a diferencia del otro programa vigente, permite presentar documentación de identidad extranjera.

Podría considerarse que las políticas sociales asistencialistas de la CABA, se diseñan e implementan en el marco de las obligaciones positivas que tiene el Estado de garantizar el ejercicio de un derecho, cuando el titular no puede hacerlo por sí mismo, a través de

ⁱ Salvo en aquellos hogares en los cuales algún integrante sufra celiacía o desnutrición, en cuyo caso se otorgan \$50 extras por cada miembro con alguna de estas afecciones.

prestaciones que cubran ciertas necesidades básicas de los seres humanos; lo que a su vez se relacionaría con el concepto de “solidaridad”.

No obstante, siguiendo a Estela Grassi, entendemos que las políticas asistencialistasⁱⁱ son el resultado del orden político institucional neoliberal y sus políticas de ajuste, el cual fundó su legitimidad mediante un discurso que a la vez que “mostraba” la desigualdad, la concebía como resultado de un orden social “natural” resultante de las (in)capacidades de los sujetos individuales. Las políticas asistencialistas institucionalizan “la desigualdad estructural como carencia particular o del sujeto individual, en el marco de un orden naturalizado al que solamente cabe adaptarse” (Grassi, 2003:28).

Un rasgo común de los programas descriptos es la selección de beneficiarios mediante la focalización en “pobres e indigentes”, según distintos criterios de evaluación. En consonancia con la autora citada, sostenemos que, si bien las diferentes técnicas de focalización no son en sí necesariamente negativas, sus lógicas de aplicación muestran una tendencia hacia la sustitución de un marco de derechos y garantías universales por acciones dirigidas a cubrir “carencias”. Todo esto dentro del marco del asistencialismo, que define las carencias y por lo tanto el carácter de la “asistencia” en relación a un “mínimo básico” demasiado cercano a la reproducción de los individuos en tanto “unidades biológicas”. Asistencia que no permite ser cuestionada “legítimamente” –al menos desde la óptica hegemónica; de allí el conflicto- por la población a la que se dirige en tanto su carácter de “beneficio” y no de “derecho”, lo que torna cada vez más difícil la discusión en la arena política sobre el “derecho a la igualdad de derechos”, en su sentido más amplio.

La “legalidad” de la residencia como requisito excluyente

El adjetivo *ilegal*, aplicado a ciertos tipos de inmigrantes residentes en el país, constituye una categorización –con connotaciones estigmatizantes- nacida en Argentina

ⁱⁱ En contraposición a políticas de asistencia “inscriptas en un marco global de derechos y garantías que asumiera la naturaleza histórico estructural de la desigualdad social” (Grassi, 2003:28)

con el decreto 1162 de 1949, y desde entonces siempre presente en la normativa migratoria. La categoría de *ilegal* (o su eufemismo *irregular*) se adjudica a aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional sin control migratorio o por lugares no habilitados, aquellos a los que se les venció el plazo de permanencia autorizado, y a quienes habiendo ingresado como turistas permanezcan en el territorio más tiempo que el permitidoⁱⁱⁱ.

En la breve descripción realizada de los programas de asistencia alimentaria de la CABA, se puso el acento en la transformación de los criterios aplicados para la selección de “beneficiarios”. En lo que respecta a la población inmigrante, el aspecto más notable es la utilización, a partir del programa “Ciudadanía Porteña”, del carácter “regular” o “irregular” de la residencia en el país como criterio determinante del tipo de asistencia a recibir. Mientras que en los programas “Vale Ciudad” y “PAADF” la residencia “irregular” no constituía un impedimento para acceder a los mismos, para el programa “Ciudadanía Porteña”, esto se convirtió en un criterio restrictivo, por lo que a partir de entonces todo “residente irregular” sólo puede acceder al programa “Ticket Social”, visiblemente inferior a éste. No está de más señalar que los inmigrantes que no pueden acceder al “Ciudadanía Porteña” son los mismos a los que la Ley de Migraciones N° 25871/03 –manteniendo una larga tradición previa- prohíbe “realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia” (art. 53) dado su carácter de residentes “irregulares” (*extranjeros* para la ley citada). De todas formas, esta ley –en consonancia con su objetivo manifiesto de dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos- establece para estos mismos inmigrantes la no restricción al acceso a la asistencia social^{iv}.

Como resultado de la comparación realizada, observamos que en la CABA no está cerrado el acceso de los inmigrantes “irregulares” a la asistencia social, pero sí está

ⁱⁱⁱ Los tipos de residencia contemplados por la ley migratoria son: transitoria, temporaria y permanente.

^{iv} Ley 25.871/03, art. 8: “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria.”

claramente restringido. Entonces, el problema que se nos plantea es cómo comprender el proceso que hace posible la aplicación diferenciada de políticas sociales asistencialistas en la CABA en base al criterio de la legalidad de la residencia.

Sobre el derecho –de los extranjeros- a tener derechos

El “derecho a tener derechos”, de acuerdo a Seyla Benhabib (2005) significa que el derecho de un individuo a ser reconocido como sujeto de derechos, pertenece a una categoría distinta al derecho correspondiente *luego* de realizado este reconocimiento. El primer significado de *derecho* en la frase “el derecho a tener derechos”, se corresponde con el derecho de todo ser humano a ser reconocido miembro de un grupo, es un “derecho moral a la membresía y una cierta forma de trato compatible con el derecho a la membresía” (2005:50). El sentido de derecho en la segunda parte de la frase corresponde a su uso jurídico civil; supone la existencia de una comunidad que reconoce a determinados sujetos dentro de un “nosotros”, en tanto poseen características que el mismo grupo define como “propias”, y al que como tal le corresponden determinados derechos y obligaciones de carácter recíproco. En el primer sentido de derecho, esta comunidad jurídico civil de reconocimiento mutuo esta ausente.

Para comprender un poco más la coexistencia diferenciada de estos dos sentidos de “derecho”, recurriremos brevemente a Giorgio Agamben, quien en *Política del exilio* (1996) analiza la separación de los derechos del hombre de los del ciudadano, y su relación con la figura del refugiado. Cabe aclarar que el concepto de “refugiado” trabajado por Agamben, no debe confundirse con la figura del refugiado dentro de la normativa migratoria argentina, quien en términos legales goza de los mismos derechos y obligaciones del “residente temporario”^v. En cambio, el inmigrante “ilegal” (irregular) vive la paradoja de ser tanto un “humano” con algunos de sus “derechos humanos” *habilitados*^{vi} (en tanto su

^v Categoría de ingreso y permanencia que el Estado Argentino otorga a refugiados y asilados (Ley 25.871/03, art. 23 inc. k).

^{vi} Acceso a los servicios públicos de salud y educación

garantía queda atrapada en el carácter programático que el Estado otorga a los mismos) y otros negados, como el derecho al trabajo^{vii}. Este aspecto “confuso” de su calidad de “sujeto de derechos” lo trataremos más adelante.

En base a los escritos de Hannah Arendt, Agamben señala que –dentro de la lógica del Estado Nación- los derechos “sagrados e inalienables” del hombre carecen de toda tutela y realidad (de su garantía) en la medida en que han quedado subsumidos en los derechos de *ciudadanía*. Gracias a que es sobre el *hombre*, que en primera instancia “nace” como nuda vida –dentro de los límites conceptuales del Estado nación ya sea que se fijen por *ius sanguinis* o *ius soli*- que la nación realiza su ordenamiento jurídico y biopolítico invistiendo esta nuda vida como “sujeto soberano” bajo la figura del “ciudadano”, el *nacimiento* se convierte en condición de pertenencia a una nación y “los derechos se atribuyen al hombre tan sólo en la medida en que éste es el fundamento del ciudadano, fundamento destinado a disiparse directamente en este último” (Agamben, 1996:44)^{viii}. Desde otra perspectiva del proceso, podemos decir que desde el momento en que el “ilegal” queda fuera de esta ciudadanía así configurada, aún cuando en algún momento su “desnuda vida natural” era fuente y portadora de “derechos humanos sagrados e inalienables”, estos quedan “sin respaldo” y su garantía esta sujeta, en cierta forma, a la “voluntad” del Estado Nación en la que habita como extranjero. Así,

“los derechos del hombre, que sólo tenían sentido como premisa de los derechos del ciudadano, se separan progresivamente de éstos y se utilizan fuera del contexto de la ciudadanía con el supuesto fin de representar y proteger una vida desnuda que cada vez más se ve expulsada hacia los márgenes de las naciones estados (...)” (Agamben, 1996:44)

^{vii} Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece este derecho en su artículo 23.

^{viii} Podríamos agregar que esto ocurre en tanto supresión dialéctica de los derechos del hombre en los derechos del ciudadano: “la *entidad suprimida dialécticamente es anulada en su aspecto contingente (y desprovista de sentido, “sin significado”) de entidad natural dada (“inmediata”), pero ella es conservada en lo que tiene de esencial*” (Kojève, 1987:22).

Entre la igualdad y la equidad

Es importante retomar la ambigüedad en que es colocado el inmigrante “ilegal” en la CABA, cuando es reconocido en un plano de *igualdad* con el ciudadano en relación al ejercicio de ciertos derechos humanos, y en un plano de *desigualdad* con respecto a otros. Tal vez, la distancia existente entre la idea de igualdad y la de *equidad*, tal cual ésta última es configurada por las políticas sociales de la Ciudad, pueda constituirse como una herramienta para entender la sobredeterminación en la que se encuentra el inmigrante “ilegal” en tanto sujeto de derechos.

La *igualdad* puede definirse como “la condición natural que se expresa en la pertenencia a la condición humana” (Digilio, 2008:406); todos los hombres y mujeres son – en tanto humanos- iguales, independientemente de cualquier atributo particular, lo que implica el “derecho de todos los seres humanos a ser tratados con idéntica consideración” (Danani, 2008:41). Pero, la igualdad también puede cobrar sentido en tanto “igualdad política”, ficción correspondiente al proceso de construcción de ciudadanía que, como vimos con Agamben, conllevó a la disipación de los derechos del hombre en los derechos del ciudadano, dejando al “hombre no ciudadano” en una virtual desprotección, en tanto no miembro de la comunidad en la que se encuentra. Es decir, y volviendo a Benhabib, como un sujeto de derechos que carece del reconocimiento del Otro dentro de un Nosotros, cuando estos últimos comportan una comunidad jurídico civil de consocios que se reconocen mutuamente como miembros.

Como señalan Ramírez y Minteguiaga (2008), la equidad se ha convertido en un ícono tanto del pensamiento liberal –en tanto pauta de distribución- como de cierta versión del progresismo –en lo que la equidad tiene de discriminación positiva a favor de ciertas minorías. En la forma específica en que la equidad es construida por las políticas sociales latinoamericanas –focalizadas en las necesidades vitales de la población pobre e indigente- el objetivo se centra en lograr “igualar a cada ciudadano con un manojito igual de bienes primarios” (Minteguiaga y Ramírez, 2008:356). Estos bienes por los cuales la equidad se ve garantizada, progresivamente tomaron la forma de mínimos básicos para la reproducción

de los sujetos en tanto “vida biológica”, pero no social; al mismo tiempo que discursivamente la equidad así configurada se convirtió desde el discurso progresista en sinónimo de justicia social y respeto a la diferencia. En este proceso, la política social valida el supuesto de que “la vida” para cierto sector de clase, puede con justicia equipararse a la mera sobrevivencia. De esta manera, la *equidad* tal cual es construida por las políticas sociales, *es igualdad de los mínimos de sobrevivencia*.

Los programas asistencialistas descritos no escapan a esta lógica. La misma, que afecta la calidad de vida de los “beneficiarios” del programa “más generoso” (Ciudadanía Porteña), se torna casi perversa en relación a los residentes “ilegales”. Si sobre aquellos pobres considerados “ciudadanos” la política social de la Ciudad se propone como objetivo máximo garantizar la supervivencia biológica, esa suerte de asistencia simbólica que otorga al inmigrante “ilegal” en tanto “humano” –pero no ciudadano- ni siquiera aspira a cubrir esos mínimos.

Si bien el presente trabajo no logra alcanzar una explicación acabada de esta problemática, sí pretende plantear una hipótesis para futuras investigaciones: la coexistencia de políticas asistencialistas que definen y diferencian la calidad de su asistencia según se trate de pobres “de residencia legal” o “de residencia ilegal” –de ciudadanos o de no ciudadanos- desplaza la equidad más allá de la frontera que define la vida humana, asignándole un nuevo rol.

Zygmunt Bauman (2001) señala que el número cada vez más grande de población arrojada a la pobreza, miseria y deshumanización, desempeña un rol en la reproducción y vigorización de la clase de orden global que es a la vez causa de su misma miseria: “los pobres son el Otro de los asustados consumidores...el Otro que, por una vez, es verdadera y plenamente el infierno (...) el hecho de ver a los indigentes y destituidos es (...) un oportuno recordatorio de que incluso la vida más prospera es insegura” (2001:186).

En este caso, y de manera aún más extrema, la existencia del programa “Ticket Social” destinado a los más excluidos de entre los pobres –esto es, los “no ciudadanos”, los

“ilegales”- les recuerda a los “beneficiarios” del programa “Ciudadanía Porteña” que, a pesar de ser éste un subsidio para la igualdad de los mínimos de supervivencia, existe un escenario todavía peor del que ellos “han sido librados”. Al mismo tiempo, la existencia de la “ilegalidad” como categoría definitoria del lugar social que ocupa cierto tipo de extranjero en la Argentina, funciona como útil sobredeterminación donde el “Ticket Social” rápidamente asume la forma del “derecho” al que el extranjero en tanto “humano no ciudadano” puede aspirar. Es en este proceso donde la condición humana ya no basta para el derecho a tener derechos iguales, y ni siquiera equitativos: la equidad “igual” a los hombres sólo en el derecho a la supervivencia biológica, pero sólo a los “hombres ciudadanos”. La forma que toma la política social actual de la CABA –desde la aparición del programa Ciudadanía Porteña- implicaría por lo tanto, la desaparición de los derechos del hombre en los derechos de ciudadanía; o en otras palabras, que ser sujeto de derechos humanos implica cumplir con el previo requisito de *ser ciudadano*.

Bibliografía

- Agamben, G. 1996 *Política del exilio*. Cuadernos de Crítica de la Cultura N° 26-27, Archipiélago, Barcelona.
- Balibar, E. 2005 *Violencias, Identidades y Civilidad. Para una cultura política global*. Gedisa, Barcelona
- Benhabib, S. 2005 *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Gedisa, Barcelona
- Danani, C. 2008 *América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad*. Ciencias Sociais Unisinos 44 janeiro-abril 2008
- Digilio, P. 2008 *Igualdad y diferencia*. En *Diccionario latinoamericano de bioética*. UNESCO-Universidad de Colombia, Colombia.
- Grassi, E. 2003 *El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90*. Revista electrónica de estudios latinoamericanos N° 4 – UDISTHAL. Instituto de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Kojève, A. 1987 *La dialéctica del amo y del esclavo en Hegel*. Editorial La Pléyade, Buenos Aires.
- Minteguiaga, A.; Ramirez, R 2008 *¿Queremos vivir juntos? La igualdad y la búsqueda de un lugar común*. En *Igualmente pobres, desigualmente ricos*, Ariel.