



Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: El rol del Estado y las políticas sociales en la provisión de bienestar : la tensión entre derechos y desigualdades

Autores (en el caso de tesis y directores):

María Inés Paulino

Carlos María Vilas, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





UBA Sociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Carrera de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales

Cohorte 2012

Trabajo Integrador Final

**“El rol del Estado y las políticas sociales en la
provisión de bienestar:
La tensión entre derechos y desigualdades”**

Presentado por: María Inés Paulino, DNI: 27290017, mariainespaulino@gmail.com

Tutor: Dr. Carlos Ma. Vilas

ÍNDICE:

I. Introducción	4
II. Cuestiones socialmente problematizadas y la decisión del Estado	7
III. Estilos – modelos - estrategias de política social en América Latina	12
IV. Ciudadanía y política social	24
V. Desigualdad social o empobrecimiento, Política de derechos y “Cuestión social”	33
VI. In-conclusiones: el punto de partida	40
Bibliografía	42

RESUMEN / ABSTRACT

Las transformaciones del modelo de desarrollo económico, a partir del agotamiento de la matriz fordista centrada en la seguridad del trabajo asalariado en las grandes fábricas, dio lugar a la emergencia de un nuevo y multidimensional eje articulador en torno al consumo, la información y las comunicaciones. En la realidad social de América Latina, estas transformaciones han impactado en el incremento de la desigualdad. En este contexto, se vuelve relevante analizar, en clave de deconstrucción y redefinición la "Cuestión Social" y su correspondiente emergente, cristalizado en torno a la configuración de las "Políticas Sociales". En términos de diagnóstico, cuando la desigualdad comienza a ser percibida por amplios sectores de la sociedad como excesiva, es preciso relegitimar el sistema democrático, pues los términos del consenso político pasan por el reconocimiento de que la exclusión y la extensión de la inequidad social plantean, interpelan los términos del desarrollo y la estabilidad política. Entender esta 'emergencia' de lo social en América Latina donde la seguridad social tiene aún un marcado perfil regresivo, debido a su cuasi-exclusiva vinculación con el mercado laboral, es pensar seriamente que la amplitud de la cobertura en servicios sociales disminuiría la desigualdad y amplios sectores de la sociedad interpelarían la concepción de ciudadanía en vistas de la extensión de derechos con el objetivo de un efectivo ejercicio ciudadanizante a la latinoamericana.

PALABRAS CLAVE:

Cuestión social – políticas sociales – procesos de empobrecimiento – desigualdad – inclusión – exclusión – ciudadanía.

I. *Introducción*

El presente Trabajo Integrador Final es el resultado de la Carrera de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Cohorte 2012/13 que tiene como objetivo general analizar el rol del Estado y de las Políticas Sociales en la provisión de bienestar.

Así, a partir de de las transformaciones recientes en los escenarios sociopolíticos y gubernamentales de América latina en general y de Argentina en particular, se propone analizar las tensiones entre la expansión de los Derechos y la reducción de las desigualdades teniendo como marco los enfoques contemporáneos de política social en la región. Este trabajo de corte teórico-analítico, se orienta a enmarcar e inscribir los abordajes que se presentarán en la Tesis de Maestría en Políticas Sociales de esta misma casa de estudios.

Los interrogantes que guían el presente trabajo son: ¿Cómo se articula la acción del Estado en las políticas públicas? y ¿Cuál es la especificidad de las políticas sociales?, ¿Cuáles son los distintos estilos, modelos y estrategias de política social en América Latina? y ¿Cómo se plasma el modelo de la integralidad especialmente a partir de 2005 en Argentina ejemplificado por la constitución de un sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes a partir de la Ley Nacional 26061?, y ¿Cómo se vinculan la desigualdad social, el empobrecimiento, la política de ampliación de derechos y la cuestión social?

El texto se divide en cuatro apartados bien definidos. Luego de una breve introducción que busca situar al lector en la organización general del texto y del planteo de los principales interrogantes que guiarán al mismo, en un primer apartado se analizan las cuestiones socialmente problematizadas y la decisión del Estado, es decir las políticas públicas. En un segundo momento se desarrollan los estilos, modelos y estrategias de política social en América Latina, siguiendo a Vilas (2011b) quien presenta tres estilos de política social en la Argentina, que expresan distintos modos de articulación entre modelos de acumulación y de política social: 1) enfoque universalista promocional, 2) enfoque focalizado asistencialista, y 3) enfoque integral, a su vez de acuerdo a las distintas matrices sociopolíticas conceptualizadas por Garretón [et al] (2004) se enfatiza como fue mudando la acción colectiva en América Latina.

Posteriormente se entrelazan al eje que articula la ciudadanía y política social, evidenciando el porqué la noción de ciudadanía sirvió tanto para la política focalizadora y descentralizada de las intervenciones sociales, como para su crítica y exigencia de universalidad sostenida por el Estado. Por último, se realiza una ulterior vinculación entre desigualdad social- empobrecimiento, política de derechos y cuestión social. Esta aproximación se orienta a analizar que los déficits de integración socioeconómica y de ciudadanía refuerzan el círculo de la pobreza y la exclusión social. Es decir, colocan al problema de la desigualdad como un tema fundamental a enfrentar por toda la sociedad, pero fundamentalmente por las políticas públicas y especialmente por las políticas sociales. En las in-conclusiones se deja en claro entonces, cuál será el punto de partida del que surgirá la Tesis de Maestría.

Bajo la hipótesis de que: existe una dificultad en la equiparación de los derechos sociales a derechos de ciudadanía -que se justifican por la condición del individuo como ciudadano-, en la que los derechos sociales encuentran justificación y sustento empírico en las condiciones de un colectivo social cuya subsistencia y reproducción depende de ámbitos y factores a los que no alcanza su capacidad de decisión. Entonces, los derechos sociales pueden extender los derechos de ciudadanía, dependiendo de la definición del principio de universalidad que se garantice y como se considere a los sujetos, en el sistema, la práctica institucional y el nivel de las interacciones.

Navegaremos de este modo entre fundamentos y posibilidades en movimiento, entre la deconstrucción y redefinición de la ‘Cuestión Social’ y el emergente que se cristaliza en la configuración de las ‘Políticas Sociales’.

Cuando la desigualdad comienza a ser percibida por amplios sectores de la sociedad como excesiva, es preciso relegitimar el sistema democrático, pues los términos del consenso político pasan por el reconocimiento de que la exclusión y la extensión de la inequidad social plantean, interpelan los términos del desarrollo y la estabilidad política. Lo que se ha denominado desafío de la equidad no se reduce a la mera superación de la pobreza, sino también a la igualdad de oportunidades y la distribución del ingreso.

Finalmente, se aborda la cuestión sobre la vinculación de los derechos sociales con el mercado de trabajo en América Latina en general y en Argentina en particular. Lo

que permite advertir que, el acceso a los beneficios sociales se sujeta a la condición de trabajador. En este contexto, al advertirse el agotamiento de la matriz que se articulaba en torno al eje del trabajo, se hace evidente repensar seriamente cómo y cuánto la ampliación de la cobertura en servicios sociales disminuiría la desigualdad. En tanto, amplios sectores de la sociedad interpelarían la concepción de ciudadanía en vistas de la extensión de derechos, con el objetivo de un efectivo ejercicio ciudadanizante a la latinoamericana.

II. *Cuestiones socialmente problematizadas y la decisión del Estado*

La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos insensatamente. (Aguilar Villanueva, Problemas publicos y agenda de gobierno, 1993, pag. 70)

Para comprender las políticas sociales, comenzaremos por evidenciar y explicitar el rol del Estado en la circunscripción de las mismas. Siguiendo a O'Donnell (2007), el Estado se constituye como el actor central con una doble dimensión: como relación política básica de dominación, garante de las condiciones generales de la sociedad capitalista, y como objetivación de dicha relación en los aparatos del Estado. Según Ozlack y O'Donnell (1981) las políticas estatales serían el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita el interés, la atención y la movilización de otros actores del tejido social.

El Estado como garante de ciertas relaciones sociales -incluso las relaciones de producción, que son el corazón de una sociedad capitalista y de su contradictoria articulación en clases sociales- es una parte del proceso y de la relación entre los factores, es “una generalidad <<respecto de la particularidad de aquellos sujetos y de sus intereses>>, pero es una generalidad parcializada <<debido al sesgo estructural de la modalidad de articulación entre aquellos sujetos>>. El Estado es un aspecto de ciertas relaciones sociales. [...] Al ser garante de la sociedad que capitalista, el Estado es articulador y organizador de la sociedad, más allá de su condición de respaldo coactivo de la vigencia de ciertas relaciones de dominación.” (Ozlak, 1984: 8-9)

Las políticas públicas, responden a cuestiones socialmente disputadas, respecto de las cuales diferentes actores asumen posiciones conflictivas.

En este marco el Estado, como mediación política de esos intereses en conflicto, debe decidir y formular e implementar las políticas, en tanto que conjunto de acciones u

omisiones que se materializan en planes, programas y proyectos, con objetivos concretos y tareas establecidas. “En suma al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.”(Aguilar Villanueva, 1992: 36)

Si visualizamos el ámbito institucional del Estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico. Y como tal evidencian las demandas sociales que son recuperadas y sobre las cuales decide intervenir el Estado a lo largo de la historia.

La cuestiones socialmente problematizadas son retomadas por Danani quien las define a su vez siguiendo a Castel (1997: 19) del siguiente modo: “por problematización entiendo la existencia de un haz unificado de interrogantes (cuyas características comunes es preciso definir) que han emergido en un momento dado (que hay que datar), que han sido reformulados varias veces a través de crisis e integrando datos nuevos (hay que periodizar esas transformaciones) y que siguen vivos en la actualidad)” (Danani, 2009, 25)

En otros términos, “la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.” (Lindblom, 1992: 12) La problemática social siempre es mucho más amplia que la agenda estatal, una cuestión lucha con otras para ingresar a la agenda estatal, sin embargo sólo se permite el ingreso de algunas cuestiones. Esos ingresos se dan en función del peso de los actores sociales para plantear las cuestiones, promoverlas, y conseguir que sean incorporadas a dicha agenda. Cabe aclarar que paralelamente a los procesos de globalización experimentados en estas latitudes, aparecen nuevos actores en el proceso de diseño y de gestión de las políticas. Tales actores no se limitan al ámbito estatal sino que incluyen organizaciones no gubernamentales y otras formas de acción y participación comunitaria, y actores internacionales (organismos multilaterales de crédito).

Lo que ingresa en la agenda de gobierno y la respuesta que el Estado a través de sus instituciones decida dar, llevan a que reconozcamos a las políticas públicas como un área de decisión del Estado. Es éste quien termina dando forma a la formulación de los problemas y la planificación de la respuesta, de la política pública. Todo el proceso social que precede a la adopción de la política, se concreta en la toma de posición y decisión acerca de qué hacer (Sic, propio) del Estado: las políticas son “nudos” de un proceso social. La política “anuda” ese proceso y se expresa en algún tipo de decisión que implica la movilización de ciertos recursos de poder, por ello “el Estado es lo que hace”. (En Oszlak, 2006 y Oszlak y O'Donnell, 1981)

Para acercarse a la política social, como una dimensión o expresión de las políticas públicas, es necesario contextualizarla dentro de los parámetros generales de las políticas públicas en tanto es una construcción social. Es decir, la política social, se formula a partir de la sistematización de los intereses, demandas y procesos de movilización de los distintos sectores sociales y se desenvuelve sustentada en continuidades y rupturas. En este sentido, es relevante considerar que, la política social se articula con distintos aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de una sociedad. Empero, para su concreción es necesaria una fragmentación metodológica que organice y oriente su desarrollo. Toda política social siempre es una respuesta negociada, una intervención que se presenta como respuesta a las problemáticas y necesidades sociales en vistas de garantizar la integración social. Aquí entonces comienza a delinearse su especificidad, su dominio específico dentro de las políticas públicas.

Por lo tanto, para particularizar la ‘política social’ Isuani (1991) la enuncia “[...] como aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales. Y, [...] desde la perspectiva de la distribución, objetivan esta acción en mecanismos que operan especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso.”¹ (En Danani, 2009: 32) Esta redistribución no económica del ingreso, delimita

¹ A lo que Claudia Danani define como el momento inmediatamente político del proceso de distribución y por lo tanto de acumulación. (Danani, 2009: 32)

entonces el dominio de las políticas sociales diferenciándola del resto de las políticas públicas. En este sentido, el Estado al intervenir sobre la sociedad no lo hace desde afuera. Las intervenciones estatales no se producen en un ámbito extra-social, por lo que la política social es una intervención de la sociedad sobre sí misma. El Estado recupera una centralidad imprescindible para la reproducción de las relaciones sociales de producción capitalistas. Es necesario resaltar que, la política social recibe su distinción al asociarse a la cuestión social, siendo ésta última el campo específico de intervención del Estado.

El surgimiento de lo social como un espacio diferenciado -que no se reduce ni a lo civil ni a lo político- en las sociedades modernas y el surgimiento de un área específica de gubernamentalidad de la cuestión social y su particular cristalización en nuestro país. Más aún, y como consecuencia de investigaciones previas en la materia, se evidencia el surgimiento de lo social como: “[...] un espacio diferenciado -que no se reduce ni a lo civil ni a lo político- en las sociedades modernas y el surgimiento de un área específica de gubernamentalidad de la cuestión social y su particular cristalización en el Estado de Bienestar o Social se consolida en un discurso de progreso, y su devenir en la particular experiencia desarrollista de gobierno de la cuestión social en Argentina se consolida en un discurso segmentado de desarrollo, enfatizando ambos la prevalencia de lo económico por sobre lo social.”² (Paulino – Pérez Jaime, 2013: 11)

² En este sentido, la experiencia de Estado de Bienestar francesa tiene como trasfondo fundamental la desarticulación de la soberanía ciudadana que deja de ser interpelada como tal, “el malestar en la política” presencia el surgimiento del narcisismo y “como contrapunto del egocentrismo de los individuos, apareció en efecto el egoísmo de los grupos, de los sectores socioprofesionales, preocupados exclusivamente por sus intereses propios a expensas del interés general, en resumidas cuentas el corporativismo.”(Donzelot, 2007: 183) En cambio, en nuestro país aunque liberales y desarrollistas pugnarón fuertemente sobre casi todos los temas relacionados con el desarrollo –especialmente, sobre el papel que debía jugar el Estado-, la enunciación desde el discurso económico subsumió la cuestión social usándose principalmente en “negativo”. Confiaron más en el Estado gendarme, en la coerción, el disciplinamiento por encima de la cooptación y el desprecio a la democracia como forma de tramitar los antagonismos sociales, que en la construcción de un nuevo discurso hegemónico. La subsunción de lo social a la racionalidad del mercado, impulso a la mercantilización de las políticas sociales acotando el papel redistributivo del Estado. De este modo el desarrollismo cambió la interpelación a la soberanía por un discurso científico economicista desde el cual los problemas sociales se abordarían desde un saber técnico. (Paulino – Pérez Jaime, 2013: 11)

Toda política social además de servir como medio de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social, puede servir, de acuerdo al contexto determinado donde se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población. Sustentada, no solamente del acceso a servicios o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios o vehículos para el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales.

III. *Estilos – modelos - estrategias de política social en América Latina*

Los cambios en las políticas públicas, en las modalidades y estilos de gestión son el fruto de los conflictos que se procesan entre esos actores, en escenarios y coyunturas de fuerte tensionamiento, como ocurre siempre que lo que está en discusión es el poder [...] Mucho más que el tamaño del Estado y de sus áreas de incumbencia está en juego en varios países de la región el rediseño profundo de las relaciones de poder político; [...] Nuevos o renovados actores dominantes plantean nuevos o renovados objetivos y esto reclama, inevitablemente, cambios en los procedimientos, herramientas y estilos de gestión pública. (Carlos M. Vilas, Después del neoliberalismo, Estado y procesos políticos en América Latina 2011, p.136)

Comenzaremos por establecer cómo, cada sociedad determina la forma de resolución de sus problemas con base en una concepción hegemónica que, en un período dado se encarga de reconocer, entender y explicar esos problemas. El modo en el que cada sociedad reconoce y entiende la cuestión social sienta los cimientos a partir de las cuales se estructuran las instituciones y las prácticas destinadas para su intervención. En el caso de América Latina, “están estrechamente asociadas a las estrategias de acumulación de capital y desarrollo económico, sino por otras razones porque el proceso económico y la política económica proveen directa o indirectamente, y usualmente de las dos maneras los fondos requeridos por aquella.” (Vilas, 2011b: 1) Las estrategias o modelos de acumulación y su articulación con las políticas sociales -entendidas como acciones particulares que forman parte de las acciones globales de una estructura estatal específica y por el modelo de crecimiento adoptado en esa sociedad que condiciona la relación definitoria entre Estado, sociedad y mercado en un determinado momento histórico- precisan los umbrales mínimos por debajo de los cuales un sujeto puede hacerse acreedor de una prestación estatal y precisando el contenido, la cantidad, la forma y el origen del financiamiento de la prestación. Es decir, las políticas sociales son acciones del Estado, que convierten en regulación, provisión o disposición por parte del Estado de ciertos bienes y/o servicios (inclusive si el Estado no realiza la provisión y la vehiculiza a través de instituciones extraestatales porque es el Estado en última instancia el que siempre decide) y define quiénes son los beneficiarios de éste tipo de acciones en base al objetivo que detentan las políticas sociales.

Vilas (2011b) presenta tres estilos de política social en la Argentina, que expresan distintos modos de articulación entre modelos de acumulación y de política social: 1) enfoque universalista promocional, 2) enfoque focalizado asistencialista, y 3) enfoque integral.

A fines del siglo XIX, con el avance del capitalismo industrial y su correlativa complejización en las sociedades latinoamericanas las intervenciones que implicaron exclusión y represión cedieron dando paso a otras de carácter más positivo, se intentaba integrar socialmente la masiva oleada de inmigrantes proveyendo paralelamente a los obreros industriales de ciertos servicios sociales.

Con todo, las políticas sociales desempeñan dos funciones básicas: apoyar el proceso de acumulación, mediante la reproducción de la fuerza de trabajo; y legitimar el orden político. Desde sus inicios, la política social moderna estuvo referenciada por el mercado de trabajo, en el marco de luchas políticas sociales de las clases populares y principalmente del movimiento obrero. Quienes demandaron inclusión social primeramente en las áreas de salud, educación, seguridad y fueron entendidos como parte de los derechos ciudadanos. Hacia la década de 1930 se abandonan paulatinamente los mecanismos asignadores del mercado nacional e internacional, y con la instalación de la *cuestión social* se produce el quiebre definitivo entre la lógica asistencialista -en la que la asistencia depende de la voluntad de los benefactores- y la razón del derecho social donde el ciudadano por ser portador de dicho status tiene derecho a percibir ciertas prestaciones sociales. De este modo comienza a soslayarse la lógica de la beneficencia y la asistencia; y para mediados del siglo XX se define el rol privilegiado del Estado interventor/planificador que generalmente se reconoce con el nombre de *Estado de bienestar*.

En este sentido siguiendo a Arias (2012) las políticas sociales desde los '60 han generado dos tipos de diferenciados de dispositivos de intervención sobre la pobreza generalmente complementarios: el asistencial, que satisface directamente una necesidad social (básica) por medio de un recurso a un destinatario pasivo-incapaz de autosatisfacerse y es de carácter temporario (se asocia a la caridad, beneficencia o incluso el clientelismo); en contraposición con el promocional, que genera condiciones

para un mejor desarrollo de los sujetos posibilitando que éstos tengan capacidad de resolver sus problemas por sí mismos. Teniendo en cuenta esta diferenciación desarrollada por la autora, es posible advertir que, si bien en el modelo del Estado en tanto empresario- regulador – promotor en el proceso de acumulación, y regulador – mediador – prestador social en el proceso de redistribución (estabilización), la política social fue considerada como parte de la inversión y no del gasto. En este sentido, el desarrollo social se consideraba como un suplemento del desarrollo económico keynesiano-fordista. El cual se complementó con la estrategia universalista de la política social. Entre tanto, la lógica promocional se torna complementaria o completada por dispositivos asistenciales. La característica universalista de las políticas sociales de este modelo sobre todo en Argentina, en tanto acceso a bienes y servicios ofertados, generaron un tipo de estructuras que privilegiaron el acceso por medio de la condición de trabajador, en detrimento de la condición de ciudadano. Por ende, el enfoque que predominó fue el promocional, donde el desarrollo social se complementó con el desarrollo económico. “La política social de los regímenes nacional populares, populistas y desarrollistas de América latina y el Caribe de mediados de siglo pasado debe mucho a este diseño” (Vilas, 2011b:3) “La articulación entre política social y procesos de acumulación que estuvo en la base de estas experiencias se sustentaba en tres pilares: el activismo del movimiento popular, ante todo del movimiento obrero, y sus partidos políticos, las clases empresarias embarcadas en procesos de persistente incremento de la productividad, y un Estado (*Sic*) regulador y con capacidad y recursos para disciplinar a unos y otras en un permanente juego de equilibrios inestables.” (Vilas, 2011b: 2)

El Estado regulador-interventor y los principales rasgos de su matriz sociopolítica Clásica, nacional Popular o estadocéntrica/ político-céntrica se mantuvieron hasta fines de la década de los setenta quebrándose definitivamente en los noventa.³ La disolución

³ Hasta aquí se han analizado los componentes de la Matriz Sociopolítica Estatal-Nacional-popular, que en términos de Garretón [et al] (2004) estaba compuesta por: Estado y sistema político de representación, base económica de los actores sociales y relaciones culturales mediados por el régimen político; Modelo de desarrollo; Economía internacional; Sociedad civil, Actores, sujetos; Ideología, orientación cultural; Sistema político de representación; Concepto de modernidad; Rol del Estado; Vulnerabilidad/Riesgos. (2004:24)

de la matriz sociopolítica clásica, que fue reemplazada por una matriz híbrida (mediados de los 70' a mediados de los 90'), planteada por Garretón (2002; 2007) se sustenta en la operación de los medios dinero y poder como mecanismos de relación entre economía y Estado. El poder del Estado se encorseta abriendo terreno para la autonomía de las operaciones económicas. En cuanto a la relación entre política y Estado, el autor pone el foco en la disolución de partidos, la regionalización y la imposición de un sistema económico en la que el poder es un medio de intercambio simbólico y de distribución del control e influencia a nivel local. Desde mediados de los '90 "Esta nueva MSP multicéntrica se configuraría fundamentalmente según la naturaleza de sus vinculaciones con la economía mundial y porque fortalecería la autonomía, complementariedad e interacciones mutuamente reforzables entre el Estado, el sistema de representación y la sociedad civil" (Garretón et al. 2004:143-144).

No obstante, merece una mayor atención el componente 'Sociedad civil, Actores, sujetos' donde Garretón (2002) define la acción colectiva, de actores sociales (no agentes) en algunos casos movimientos sociales⁴.

Hacia fines de los años ochenta, comienza a evidenciarse un marcado retroceso de los indicadores económicos sociales con respecto a la década anterior, la región se encuentra inmersa en un fuerte proceso de estancamiento e inflación enmarcada por una profunda crisis económica sellada por el endeudamiento externo y por un marcado deterioro en la distribución del ingreso. Desde entonces la implementación de las políticas propugnadas por los organismos internacionales orientadas a la reducción de la intervención estatal por medio de un proceso privatizador y de la disminución del gasto público social condujeron al agravamiento de la desigual distribución del ingreso. Los indicadores más destacados de este proceso fueron: la fragmentación del mercado de trabajo, el crecimiento de los niveles de desempleo y subempleo, el deterioro de los ingresos de los trabajadores, los procesos de desindustrialización, la apertura indiscriminada y asimétrica hacia los mercados externos, una ampliación de la pobreza

⁴ De acuerdo con el autor, no todo lo que se mueve o actúa en una sociedad es un actor en el sentido sociológico del término, podríamos llamarlo simplemente agente. Tampoco todo lo que llamamos actor es siempre portador de una alta densidad histórica.

estructural y el desarrollo de un fenómeno que luego a principios de nuestro siglo se reconocerá como nueva pobreza en América Latina.

El Estado cedió así, sus funciones de promoción e integración social y lo social pasó a considerarse como gasto y no ya como inversión del Estado; la política social se contrajo fue abordada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos negativos de los ajustes económicos, y sus funciones de acumulación y legitimación sufrieron profundas adaptaciones. La modificación en los patrones de desarrollo de la economía ejercida por las recetas neoliberales del Consenso de Washington en su aspecto ligado a lo social ha sido secundario e incluso marginal a la política económica dominada por una clara hegemonía de los mecanismos del mercado y con una concepción individualista de la problemática social, en donde se privilegia la condición de consumidor del individuo frente a la de ciudadano característica del anterior modelo. Generalmente los mismos organismos financieros que aportaron los recursos fueron también muchas veces lo que diseñaron programas y estrategias de política social. De éste modo de la promoción se pasó al asistencialismo y de la universalidad a la focalización encargándose de contener la urgencia establecida por la pobreza y (supuestamente) la desigualdad social y destinando la mayoría de los recursos fiscales en el financiamiento del endeudamiento externo. Los instrumentos tradicionales de la integración social a cargo del estado (la escuela, la atención de la salud y demás) fueron descentralizados hacia jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios) que por déficit de expertise y la no transferencia de recursos resultaron en esfuerzos truncos, a su vez un gran número de servicios de infraestructura y otros servicios sociales fueron privatizados agravando el deterioro de la integración nacional, a lo que se sumó la fragmentación del mercado de trabajo. El sistema de políticas sociales se caracteriza entonces básicamente por: el fortalecimiento del proceso privatizador -la fundamentación para la privatización fue la necesidad de aliviar la crisis fiscal revirtiendo la ineficacia de la oferta de servicios y su irracional gratuidad, es decir una remercantilización que daba por tierra con todos los esfuerzos desmercantilizantes de casi un siglo-; los procesos de descentralización y/o transferencia hacia las provincias y municipios de ciertas políticas sociales; la implementación de nuevas formas de acceder

a los recursos sociales disponibles; y, la implementación de nuevas formas de concebir y realizar las políticas sociales que permitieron que subsistan mínimos mecanismos compensatorios debido a la reducción del gasto fiscal, agravado por el carácter regresivo de la carga tributaria.

En el modelo intensificado en los '90 preponderantemente focalizador y asistencialista se modifica el principio de las políticas sociales universalistas porque, según se argumentó, no llegaban a los más necesitados y por la escasez de los fondos asignados a la política social se buscó garantizar su llegada, de aquí que las políticas además de ser focalizadas comenzaron a ser selectivas. A lo que como vimos, se le sumó la descentralización en contraposición del modelo anterior, por lo cual las decisiones referidas a la política social debían ser asumidas por organismos gubernamentales de menor nivel y/u organizaciones de la sociedad civil, inclusive de la población interesada que llenaron parcialmente el vacío evidenciado por la retracción del rol proveedor/promotor del Estado.

En definitiva, lo que emerge de la crisis y se consolida en los noventa es una nueva estructura social y un nuevo tipo de Estado. Las políticas públicas modeladas en base a la gestión neoliberal del riesgo social estratégicamente responsabilizan al individuo por su pobreza en tiempos en que los recursos del Estado para el manejo de la pobreza están disminuyendo. Se hace un manejo sintomático de las desigualdades sin cuestionar las causas estructurales de la misma.

La política social del neoliberalismo focaliza sus acciones en los individuos pobres y sus familias, y no en las circunstancias, escenarios y relaciones en que esos individuos y familias desenvuelven su existencia. La pobreza sería la consecuencia de un desencaje individual o grupal, eventualmente transitorio, en determinados escenarios, mucho más que un efecto de esos escenarios y de las relaciones sociales que los estructuran, en los individuos y sus hogares. Enfoca la pobreza, no el empobrecimiento. Soslaya por lo tanto, en la elaboración de los diagnósticos y las políticas, los mecanismos sociales, institucionales y políticos que hacen posible el crecimiento de la pobreza masiva al mismo tiempo que la acumulación de una extraordinaria riqueza altamente concentrada en pequeños grupos. En esa misma medida la desigualdad social y su incidencia en el crecimiento de la pobreza quedaron fuera de consideración en la elaboración y ejecución de las políticas sociales. (Vilas, 2011a:148)

De éste modo los pobres son presentados como individuos adultos activos capaces de elegir, justificando de este modo la transformación del papel del Estado que puede

replegarse y dar mayor lugar al mercado frente a agentes activos capaces de aprovechar las oportunidades económicas productivas reduciendo el riesgo futuro individual de pobreza por medio de estrategias de prevención que los responsabilizan por su éxito o fracaso en evitar caer en la pobreza. En este sentido, ésta política social es concebida como algo transicional, el ajuste económico inicial producirá a futuro crecimiento sin inflación y generará empleos por su efecto derrame, aumentando los ingresos y concluyendo los programas sociales.

La estrategia de acumulación de capital por vía de la valorización financiera, se imbrincó con una estrategia de política social cuyo objetivo último fue conceder gobernabilidad al esquema político institucional, producto de las nuevas relaciones hegemónicas dominantes. Los programas de emergencia intentaron sin lograrlo contener y evitar la conflictividad social y fortalecer la legitimidad de los gobiernos carentes de sustento electoral. En consecuencia, la población en situación de pobreza no sólo no se redujo, sino que se incrementó a niveles exponenciales, la desigualdad social creció y se produjo un estallido social que implicó una crisis a principios de este siglo. “La globalización significa evidentemente un proceso de mutación no de extinción de los procesos de soberanía política. No estamos asistiendo a una extinción de la soberanía, sino a una mutación del significado de la soberanía del Estado.” (García Linera, 2010: 14)

Con el surgimiento de nuevos actores se pudieron apreciar un viraje tanto en estrategia de acumulación de capital como en materia de política social. “Esta nueva MSP multicéntrica se configuraría fundamentalmente según la naturaleza de sus vinculaciones con la economía mundial y porque fortalecería la autonomía, complementariedad e interacciones mutuamente reforzables entre el Estado, el sistema de representación y la sociedad civil” (Garretón et al. 2004:143-144).

El enfoque integral responde a un fuerte cambio en la estrategia de acumulación de capital y de política social iniciado en el año 2003, donde la política social fue entendida como una herramienta de inclusión social y desarrollo, que supone una fuerte ruptura con el modelo anterior. En el Estado neoliberal la política social actuaba de manera focalizada, como ambulancia que recogía a las víctimas del ajuste. La integralidad

implica el reconocimiento de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza, reclama la articulación recíproca de las políticas públicas que de una u otra manera inciden en ella y destaca su inserción en una estrategia más amplia de desarrollo y bienestar.⁵ (Vilas, 2011a: 148)

En el Estado neoliberal, siguiendo a Vilas (2011b), la función de acumulación se dio a través del fortalecimiento del sector financiero, en detrimento del productivo. Los recursos fiscales se destinaron al endeudamiento externo y la política social se vio reducida, ya que fue entendida como un gasto, contradictorio al modelo. Como explican Fernández Riquelme y Caravaca (2011:7), durante el neoliberalismo la política social se consideró determinada por la decisión individual, el mercado y la iniciativa privada, así el Estado sólo intervenía en casos críticos. Esta mirada sobre la política también impulsó la privatización de la seguridad social. El elemento de gobernabilidad de la política social fue central en este orden, ya que se temía cierta conflictividad de los sectores empobrecidos.

Después del 2003, se puso en marcha un nuevo modelo económico. El modelo caracterizó por un fortalecimiento del Estado, un impulso a la producción, un aumento de la inversión pública, la generación de empleo genuino, que redundó en una mejora en los ingresos de los sectores más bajos y, consecuentemente, en una expansión del consumo. La política social, que se expandió, encontró financiación gracias al establecimiento de un impuesto a las ganancias extraordinarias del sector agroexportador, el desendeudamiento público y la re-estatización del sistema de jubilaciones y pensiones. Asimismo, el pago de la deuda externa permitió a la Argentina autonomía en las decisiones macroeconómicas. (Vilas, 2011b). La mayor parte de las políticas sociales de esta etapa pueden entenderse desde un modelo institucional redistributivo, donde “la administración pública decide una institucionalización

⁵ La preocupación por la desigualdad y las precariedad social es, al contrario, el punto de partida del paradigma de integralidad. La pobreza es conceptualizada como el efecto de procesos de empobrecimiento alimentados por dinámicas estructurales y acciones institucionales. Sin perjuicio de la necesidad de intervenciones asistenciales en coyunturas críticas o circunstancias particulares, el paradigma pone la mira en el conjunto de factores que inciden en el desarrollo de los procesos de empobrecimiento. (Vilas, 2011a: 148)

sistemática de la política social, ejerciendo funciones activas de redistribución de la riqueza y de universalización de los servicios sociales” (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011: 7), ya que consideran que la transferencia de recursos a las clases trabajadoras beneficia a la clase burguesa, el desarrollo económico y a la acumulación capitalista.

Vilas (2011b) destaca tres características principales para la política social posterior al 2003: a) Integralidad, ya que apuntaron a eliminar las causas últimas que generan los problemas sociales, como así también revertir los procesos de empobrecimiento y precarización; b) Diferenciación sectorial en la oferta de acciones y programas o “sectorialización diferenciada”, ya que la complejidad de la cuestión social y la variedad de problemáticas requirieron acciones diferenciadas. Por ejemplo, la reducción de la pobreza o el mejoramiento de la situación de la población precarizada; y c) Articulación entre el Estado y las organizaciones sociales.⁶

En este marco, y teniendo como condición de posibilidad el Decreto N° 357 del 21 de febrero de 2002 de la Administración Pública Nacional por el que se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la

⁶ De acuerdo con el documento presentado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2010): En la actualidad, problemas estratégicos (como por ejemplo la reducción de la exclusión social o el alcance de procesos de desarrollo sostenidos e inclusivos) que enfrentan las políticas públicas de nuestra región, se caracterizan por una fuerte multicausalidad enraizada históricamente. La multicausalidad frecuentemente remite a conjuntos de factores caracterizados por diversas propiedades y dinámicas, en los que se destacan los cortes tradicionales entre económicos, sociales, políticos, ideológico-culturales, organizacionales, etcétera. Por ello, la integralidad que encara una multicausalidad implica, necesariamente, dos principios en su metodología de análisis y acción: en primer lugar, la toma de distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del entendimiento y el accionar público. En segundo lugar, las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante mix entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada. Finalmente, las profundas raíces históricas que caracterizan a estos desafíos remiten a la necesidad de un accionar coherente y sistemático, sustentable temporalmente. Esta sustentabilidad intertemporal, por otra parte, exige no sólo un eficiente uso de recursos escasos sino, fundamentalmente, consistencia en la visión sobre la sociedad a la que se tiende, esto es, sobre las prioridades y el orden temporal que enhebran un accionar estratégico de mediano-largo plazo. En otras palabras, demanda una planificación que contextualice, a partir de una visión futura de la sociedad, qué, para qué, quién y cómo se coordinan las acciones públicas. (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010: 9-12)

Nación⁷, se inscribe la sanción de la Ley Nacional 26061 de “Protección integral” en un el proceso de recuperación de las esferas de protección social que habían sido recortadas por el ideario neoliberal a partir del análisis del dispositivo normativo como parte de los instrumentos de política. La ley de protección integral con una dinámica bien distinta propone una transformación de la organización y gestión de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que deben reorganizarse administrativamente orientándose a prácticas que faciliten y garanticen el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En este nuevo esquema podemos detallar tres elementos principales. Por un lado la integralidad, en donde la política social apunta a eliminar las causas generadoras de la problemática, removiendo y revirtiendo los procesos de empobrecimiento. Se comenzaron a utilizar programas de transferencia de ingresos que han probado tener un alto impacto inicial y se promocionó una política de desarrollo de la infraestructura social. Por otro lado, se realizó una diferenciación sectorial en la oferta de acciones y programas, ya que por la complejidad de la cuestión social las acciones de política deben adaptarse a las problemáticas. No es lo mismo trabajar con aquellos que son pobres estructurales que aquellos que se encuentran en situación de precariedad. El último elemento a detallar es la articulación del Estado y las organizaciones sociales, lo que permitió recurrir a fuerza de trabajo de cooperativas de trabajo organizadas para intervenir en los municipios y fortalecer de ésta manera las instancias de la administración local. De esta manera, con una política social articulada a la política económica y a la estrategia de desarrollo se intenta recuperar la impronta promocional. Un ejemplo, relativamente reciente en esta dirección estaría dado por la Asignación Universal por Hijo, que en palabras de Arias (2012) “En tanto medida dirigida a la pobreza, pero en el registro de las políticas de previsión, se coloca por fuera de las características típicas de las acciones asistenciales por varios motivos, todos ellos como tendencias posibles, dependientes de cómo se institucionalice esta medida: a. Supone un

⁷ El Decreto N° 357 del 21 de febrero de 2002 de la Administración Pública Nacional se encuentra disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>

beneficio reconocido a los sujetos por fuera de la inserción laboral sin control de la situación de pobreza en la que se encuentren; b. Si bien se exigen condicionalidades en salud y educación, las mismas son las comunes a las obligaciones que deben cumplir el conjunto de los niños y niñas; c. No prevé la presencia ni de acciones de promoción social, ni de acompañamiento profesional a las poblaciones.” (Arias, 2012: 175)

De acuerdo con Garretón (2002), lo que conecta los componentes de la matriz es directamente la acción colectiva del actor-sujeto, de los portadores de acción individual o colectiva que apelan a principios de estructuración, conservación o cambio de la sociedad. Para el autor, la autonomía de los actores en una sociedad que enfrenta procesos de globalización económica y comunicacional, la acción colectiva se refleja en movilizaciones esporádicas, defensivas y de consumo. “Es la forma misma de la lucha social y, por lo tanto, también del poder de especificar y normalizar la cuestión social; es decir, de imponer los problemas sociales y las respectivas definiciones que son, a la vez, orientaciones de la acción”⁸. (Grassi, 2003: 304)

La duda es si frente a la fragmentación y carácter esporádico y específico de la acción la representación política alcanza alguna efectividad. Para los temas de Estado los partidos políticos aún pueden mantener un rol relevante. Sin embargo, los tiempos de la acción colectiva son ocasionales y fragmentados, sólo algunos actores corporativos –empresarios o trabajadores- pueden ajustarse eventualmente a los tiempos de la política, en tanto los movimientos sociales y los actores corporativos supranacionales ligados a las dinámicas globales quedan fuera de eje en su confronte. Las acciones locales fundadas en intereses colectivos muy específicos no llegan a conectar con la política, y esta última no visualiza incentivos que le rindan sobre esta base de actores.

⁸ De acuerdo con la autora: “(...) la resolución (transitoria) de aquella ‘falla estructural’, va enlazada al proceso social de hegemonización; es decir, de aquella dimensión de la lucha social que recuerda que todo orden es siempre provisional. Pero tal transitoriedad no es equivalente a la mera contingencia de las estructuras ni a la total indeterminación de la acción. De ahí que el ámbito político-cultural debe ser tratado como el espacio de la compleja configuración del poder social, constituido por los campos donde se procesan luchas y disputas por la orientación del sentido y por la dirección de los acontecimientos, en cuyo devenir también se constituyen los sujetos que expresan, así, la voluntad de imponer una normatividad y orientar la normalización de un orden político. No se trata, en consecuencia (...) apenas de consensos e interacciones de agentes con intereses indeterminados, ni de representaciones simbólicas de una materialidad externa y previa.” (Grassi, 2003: 304)

En la matriz multicéntrica se muestra una mayor apertura a los problemas globales a través de las tareas de “reinserción de las economías de América Latina en el sistema mundial y construcción de un modelo de modernidad que asume la globalización y las identidades culturales” (Garretón et al. 2004:135)

Por ello, y siguiendo a Grassi (2003) se acuerda con la autora que “La aflicción de un grupo social no es por sí un problema social a menos que sea constituida como tal, por la acción eficaz de sujetos interesados de distintas maneras en imponer un tal estado de cosas (perjudicial desde algún punto de vista), como una situación problemática para la sociedad en su conjunto. O porque las condiciones de tal aflicción tienen ya una significación social tal, que cuestionan la legitimidad del sistema institucional por sí mismas.”⁹ (Grassi, 2003: 22)

Entonces, la recomposición de la representación política de actores, en tanto objetivo de la matriz sociopolítica, necesita actores que entiendan que sólo mediante la política pueden obtener ventajas de inclusión decisivas.

⁹ En términos de Grassi, “la cuestión social no se presenta como tal (como contradicción y virtualidad de la fractura), sino que, en cada época, se particulariza en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma. El problema es, así, dependiente de su definición como tal en los procesos de hegemonización, donde se imponen los términos con que se lo nombra, describe y se especifica el contexto de referencia (económico, cultural, etc), al cual es remitido.” (Grassi, 2003: 22)

IV. *Ciudadanía y política social*

Política social emancipatoria é aquela que se funda na cidadania organizada dos interessados. Ou seja, não trabalha com objetos manipulados, mas com sujeitos co-participantes e co-decisores¹⁰ (Demo, P., Política social, educação e cidadania, 1996, pp. 25 - 26).

Se sintetizará aquí el debate teórico acerca de la relación entre ciudadanía y política social, para lo cual se parte confrontando la teoría esbozada por Marshall con cuatro concepciones contemporáneas acerca de la ciudadanía (ciudadanía plebeya, la multicultural, la diferenciada y la insurgente) bajo el criterio de que la misma es el resultado histórico de la conjunción de fuerzas sociales y políticas en tanto que los sujetos, conflictos y tensiones son expuestos para explicar el desarrollo de la ciudadanía moderna y contemporánea. La institución de políticas sociales como derechos ampliatorios de la condición de ciudadanía como igualadora en el plano civil y político tiende a desclasificar aunque su límite efectivo siempre se constituye en la delimitación de las necesidades, bienes y servicios que corresponden a todos. Según se generen éstas definiciones las políticas sociales tenderán a favorecer una mayor homogeneidad social o podrán co-existir con mayores niveles de desigualdad socialmente aceptados. Por ello, si la condición ciudadana es la que mejor autentica a los sujetos de derechos (como veremos no distinguibles por sus carencias), es necesario detenerse en sus fundamentos y sus tensiones.

Este apartado está basado en *El concepto de ciudadanía, un recorrido desde una perspectiva del movimiento sin clausura* (Paulino, 2011). En él se condensan muchos de los trabajos que aquí se retoman, sin embargo el presente tratamiento de la cuestión se ve enriquecido por nuevos enfoques.

Desde la tradición sociohistórica T. H. Marshall (2002) en “Ciudadanía y clase social” desarrolló un enfoque diferente de ciudadanía. En esta obra publicada en 1950 se compilan las conferencias realizadas en Cambridge en 1949 que giran en torno a la urgencia de seguridad social que ya se percibía como necesaria a partir de la crisis del ’29 y relanzada por la crisis del Estado de Bienestar de su tiempo. Marshall indaga la

¹⁰ Es decir: la política social emancipadora es aquella que se funda en la ciudadanía organizada de los interesados. O sea, no trabaja con objetos manipulados sino con sujetos co-participantes y co-decisores.

evolución social de Inglaterra desde el siglo XVII al siglo XX, a través del análisis de la ciudadanía y la clase social. Sin embargo, la reflexión más rica de la obra se realiza, en palabras de Mezzadra, en la introducción a la versión italiana, el “lungo ciclo storico di espansione [...] e di arricchimento intensivo”¹¹ (en Marshall, 2002: XVIII) sobre la ciudadanía democrática a la luz de la presunta compatibilidad con un cierto margen de desigualdad social.

Sobre este plano Marshall se pregunta si existe una forma de igualdad humana fundamental conectada a una pertenencia plena a la comunidad y admitiendo que exista el derecho de todos a una vida civil, si tal igualdad una vez imbuida de sustancia se incorporará en los derechos de la ciudadanía permaneciendo en perfecta sintonía sin interferir con la lógica del libre mercado. El autor concluye que del enfrentamiento entre las exigencias de justicia social y de desarrollo de la economía de mercado, el status de ciudadanía con su corolario de derechos civiles del siglo XVIII, políticos del siglo XIX, y finalmente sociales en el siglo XX saldrá reforzado porque permite que se acrecienten los niveles de igualdad a través de un enriquecimiento de los componentes que forjan el status y un aumento del número de personas que puedan gozar del mismo.¹² (Marshall, 2002: 80; 11; 31)

La experiencia política moderna finalizando en el siglo XX, era releída desde el punto de vista de la progresiva inclusión en la ciudadanía de sujetos originariamente excluidos por el incremento intensivo de las determinaciones de los derechos de los ciudadanos y con el reconocimiento de algunos derechos sociales fundamentales. La contribución más influyente corresponde a que analiza el problema del cambio de significado de los derechos ciudadanos a lo largo de la historia en las sociedades capitalistas modernas. El autor plantea que, los diferentes contextos históricos contribuyen a una comprensión de la construcción del acceso y la identidad como dimensiones fundamentales de la ciudadanía. En este sentido, el marco en el que se debate la identidad se constituye en tres niveles: el nivel político (expresado por la práctica política); las condiciones económicas (las relaciones económicas mundiales); y,

¹¹ Entiéndase, el largo ciclo de expansión y de enriquecimiento intensivo.

¹² Traducción personal de la versión en italiano.

la sociedad como Estado organizado (como dimensión constitucional). El objetivo de Marshall era ofrecer una rápida y esquemática visión de las transformaciones de la sociedad moderna, caracterizada por una creciente participación e integración de las clases que implicaba un empleo diverso del concepto de ciudadanía. Para el autor la ciudadanía no es un simple indicador de la nacionalidad de un individuo, sino que además, incluye todas las características necesarias para abordar la relación entre un individuo y la sociedad de la que es parte. Si bien la ciudadanía implica en primer lugar el sentido de la pertenencia a una comunidad política, esta pertenencia, en la edad moderna es inseparable de una articulada serie de derechos por los cuales la misma se realiza: la ciudadanía se ha enriquecido de nueva sustancia y ha sido investida de un aparato de derechos formidable. De este modo, el trabajo realizado por Marshall nos servirá para establecer que, si bien en ciertos contextos sociohistóricos la ciudadanía puede ser interpretada como una reivindicación burguesa o reformista, en otros casos puede operar como motor de cambios sociopolíticos significativos y, en el caso que nos ocupa, el contexto en el que se ubica la redefinición de la ciudadanía podría ser un intento por reformular la práctica política dominante.

Frente a este modelo surgen otras conceptualizaciones de ciudadanía, de las que retomaremos la ciudadanía plebeya, la multicultural, la diferenciada y la insurgente. Dentro del nuevo debate se sitúa el desarrollo analítico generado por Sommers (1996/97) que sostiene que los conceptos de cultura política y esfera pública, luego de lo acontecido a mediados de los '90 en Europa del este “no logran proporcionar una teorización adecuada de una <<tercera>> esfera de la formación de la ciudadanía que se centre en la participación y en las solidaridades, así como un fuerte discurso público sobre los derechos. Por el contrario, las prácticas ciudadanas se han convertido en una forma derivada de la actividad social y de las creencias racionales, sin ninguna significación propia, distintiva, política o estructural.” (Sommers, 1996/97: 56-57)

Carlos Franco (1997) en “Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú” enuncia que la definición planteada por Marshall obedece la formación del Estado inglés y no es completamente transpolable a las sociedades andinas. Afirma que en regiones latinoamericanas han exportado concepciones occidentales, sin tomar en

cuenta los procesos formativos del Estado- Nación y su particular derrotero de desarrollo económico y constitución de las desigualdades. El autor peruano considera que en su país el desarrollo de la ciudadanía se realiza contra las pautas modeladoras del orden, por lo cual la ampliación de derechos se genera en oposición a la lógica marshalliana por la cual éstos otorgados desde las clases altas y extendiéndose gradualmente hacia las bajas como una conquista de derechos desde abajo. “No es difícil entender los profundos problemas sociales y políticos que surgen cuando un patrón de desigualdad social, correspondiente a un régimen basado en la servidumbre, se extiende a un régimen basado en la ciudadanía plebeya.” (Franco, 1997:109) En la denominada modalidad de *ciudadanía plebeya* la adquisición de los derechos socioeconómicos es vinculada a las luchas de las organizaciones excediendo la lógica de conquista de los derechos civiles del individuo. En Perú el Estado interviene en la lucha y conquista por los derechos sociales con más fuerza que los partidos que representan a los individuos, y el régimen democrático y la construcción de ciudadanía plebeya adviene por la participación directa del Estado a través de organizaciones sociales propias.

“Como la extensión de los valores del igualitarismo implican el desarrollo de la ciudadanía reafirmamos para el caso peruano [...] la existencia de una ciudadanía plebeya. El igualitarismo portado por este tipo de ciudadanía no se define empero por el reclamo de la nivelación de patrimonios o la uniformidad de posiciones sociales sino, como dijimos anteriormente, por una ideología de derechos y oportunidades demandante del reconocimiento político y cultural de sus portadores sociales por el Estado y el régimen y de una generalización y desarrollo práctico de las condiciones que permiten el ejercicio de los derechos y la satisfacción progresiva de las necesidades socialmente definidas como básicas.” (Franco, 1997: 107)

En la experiencia peruana hay una razonable expectativa puesta en la sociedad civil y en los movimientos sociales como espacios de radicalización democrática y fuentes de nueva ciudadanía, para la formulación de otro tipo de democracia que suponga una capacidad para acotar las determinaciones totalitarias y totalizantes del mercado en el espacio de articulación del estado.

En la ciudadanía multicultural, se suelen considerar opciones distintas. Su autor más importante es Will Kymlicka (Kymlicka, W., 1996), quién se refiere a tres clases de grupos, con sus correspondientes derechos específicos para cada caso: a) los grupos

desfavorecidos (mujeres, discapacitados, etc.), que deben tener derechos especiales por un espacio de tiempo determinado; b) grupos de inmigrantes y minorías étnicas o religiosas: son acreedores de derechos multiculturales, y además de forma permanente, por lo que mantendrían su identidad diferenciada; c) minorías nacionales: exigen derechos de autogobierno. Este modelo precisa, de forma más ajustada que en el caso anterior, la naturaleza de los rasgos diferenciales de cada grupo implicado abogándose por políticas de fuerte reconocimiento de la diferencia. Uno de sus problemas es el que hace referencia a la casi completa absorción del individuo por parte de su grupo de pertenencia, de modo que la dinámica de grupo coartaría de forma importante el desarrollo autónomo de los individuos particulares. Por medio de esta respuesta, en nombre de la tolerancia como atributo del pluralismo, el multiculturalismo acabaría con el principio de tolerancia mismo, pues no integrando en la diferencia, se perdería precisamente la idea del auténtico pluralismo por lo cual difícilmente podría ser reflejada una sociedad democrática. En este caso el argumento de autoridad se basa en apelar a la diferencia multicultural.

Por su parte en la ciudadanía diferenciada, se defiende una idea de igualdad interpretada a partir de la preeminencia de lo colectivo. “Una de las más influyentes pensadoras del pluralismo cultural es Iris Marion Young. Desde su punto de vista, el intento de crear una concepción universal de la ciudadanía que trascienda las diferencias grupales es fundamentalmente injusto porque históricamente conduce a la opresión de los grupos excluidos: en una sociedad donde algunos grupos son privilegiados mientras otros están oprimidos, insistir en que, como ciudadanos, las personas deben dejar atrás sus filiaciones y experiencias particulares para adoptar un punto de vista general, sólo sirve para reforzar los privilegios.” (Kymlicka – Norman, 1997) Su obra, *Justice and Politics of Difference*, tiene un gran impacto internacional dentro del ámbito de la teoría política, porque trata de lidiar con las diferencias emergentes reivindicadas por grupos sociales culturales y étnicos que no se identifican con la vieja categoría marxista de clase social, ofreciendo, a cambio, una visión sobre la justicia dentro de un marco analítico basado en esa nueva identificación. Una de las afirmaciones más básicas de la teoría de Young es ver al sujeto como producto de los procesos sociales de lo cual

deviene el grupo social presentado por la autora como una colectividad de personas que se diferencia al menos de otro grupo por sus formas culturales, prácticas o formas de vida. Este modelo pretende la aplicación de concretas políticas diferenciales a favor de grupos minoritarios frente a un grupo mayoritario que ostenta una posición dominante. De este modo, un elemento de injusticia y desigualdad tendría la finalidad de alcanzar una supuesta igualdad plena. El problema principal de esta propuesta es que se entiende la ciudadanía desde una híper visibilidad de la diferencia. (Paulino, 2011: 10-14)

La última concepción de ciudadanía que se abordará y que puede considerarse la más rica en términos explicativos para dar cuenta de lo que sucede en las latitudes latinoamericanas es la que hace Holston (2008), quien argumenta que en las periferias urbanas de Brasil desde los años setenta se ha configurado una *ciudadanía insurgente* que desestabiliza a la ciudadanía impuesta, el autor hace hincapié en el estudio particular del caso brasileño, donde la ciudadanía diferenciada se ha sostenido por siglos y esta persistencia diferencial ha sido legalizada y convertida en desigualdad, en este sentido el autor plantea que para que un derecho específico sea legislado ignorando las diferencias sociales -neutralizándolas- la ciudadanía tiene que problematizar las diferencias que produce. La experiencia de la vida en las periferias urbanas marginadas, particularmente en cuanto a los conflictos por la vivienda, la autoconstrucción y propiedad de la tierra se han constituido en *contenido y substancia de una nueva ciudadanía urbana*¹³ (Holston, 2008: 4).

Así, la ciudadanía no se configura a partir de la lucha por el reconocimiento de derechos de tipo laboral -con lo cual fue asociada tradicionalmente- sino por la lucha en el reconocimiento del derecho a la ciudad. Siguiendo a Holston, la historia y los procesos de las zonas urbanas marginadas, donde a través de la autoconstrucción se establece una vivienda, se configura una colonia y se reproduce la vida urbana, dan contenido a nuevas formas de participación, nuevos derechos y a nuevas prácticas de ciudadanía. Las periferias urbanas constituyen un espacio de constructores de ciudad y de ciudadanía, por lo cual la ciudad no es sólo el contexto de lucha de la ciudadanía, su

¹³ Traducción personal del original en inglés.

paisaje de concreto y yeso así como su infraestructura eléctrica y de aguas son a la vez la sustancia misma de la ciudadanía¹⁴ (Holston, 2008: 8).

Bajo este esquema, las relaciones políticas y sociales, así como la construcción de ciudadanía en las ciudades, ha estado atravesada por los crecientes procesos de desigualdad social y exclusión. Es bajo el contexto de alta pobreza y exclusión que los movimientos sociales así como las relaciones de intercambio clientelar han creado nuevas prácticas ciudadanas que rompen con el vínculo entre la segregación y exclusión social y la exclusión política. Si la ciudadanía establece complejas relaciones de derecho entre los individuos, los grupos y el estado, entonces las condiciones de ilegalidad, que también los unen producen una racionalidad distinta de la ciudadanía marshalliana. Para considerar esta matriz de las relaciones legales e ilegales, Holston utiliza los tres “elementos” de división de la ciudadanía esbozados por Marshall es decir, la vida política, civil, y social (o socioeconómico) cuya utilidad radica en que se expande la concepción jurídica de la ciudadanía más allá de la política restrictiva y ayuda a distinguir las prácticas e instituciones a través de las cuales se sustantiva la ciudadanía.

La “ciudadanía insurgente” se propone entonces, como una estrategia para entrelazar las construcciones históricas de ciudadanía con los procesos de organización de las ciudades. Este concepto tiene una estrecha relación con las ideas de “esfera pública” y “horizontes políticos”, que dan cuenta de cómo “los espacios de ciudadanía insurgente constituyen nuevas formas de lo social que todavía no han sido licuadas ni absorbidas por las viejas formas de metabolización urbanas. “La ciudadanía cambia a medida que nuevos grupos surgen para extender sus demandas, expanden su universo de demandas, y como nuevas formas de segregación y violencia hace frente a estos avances, erosionándolos. Estos espacios de ciudadanía insurgente se encuentran en la intersección de estos procesos de expansión y erosión.”¹⁵ (Holston, 2008: 47) En este contexto, el concepto de ciudadanía política aparece como la apropiación de espacios

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem

públicos, de historias y memorias colectivas con el propósito de fomentar y validar la articulación de las identidades políticas locales.

Complementando esta última alternativa teórico-conceptual, si bien atiende particularmente a la exclusión migrante en Europa podría aplicarse a otro tipo de excluidos de la norma, Etienne Balibar nos sugiere el “droit de cité [derecho de ciudad] a los extranjeros y en particular a los ‘inmigrantes’, de aplicar a la diversidad de las situaciones colectivas y de las trayectorias individuales. El droit de cité sostiene y prepara a la ciudadanía, sin perjudicar las modalidades jurídicas con las cuales ésta se instituye y se transforma para adaptarse a las exigencias del mundo contemporáneo, a través de la modificación de criterios de atribución de la nacionalidad “[...] la liberación y la extensión de los derechos, como yo lo pienso, debe ir en la dirección de una negociación con los directos interesados, reconociéndolos finalmente como subjetividades autónomas, legítimas y habilitadas a reivindicar, a explicar su situación, y a proponer soluciones.” (Balibar, E., 2004: 88)¹⁶

Considerando todo lo anteriormente expuesto, se pretende dejar en claro que es necesario continuar reflexionando acerca de la posibilidad de convivencia de un principio igualitario, esencial a la democracia, con la desigualdad y la exclusión de los tiempos contemporáneos fuertemente interpelados por los que, en términos de Ranciere (2007) quedan fuera de la cuenta. Sin embargo, el ensayo de Marshall que consideramos el punto de partida, plantea una reflexión similar al indagar acerca de cómo la ciudadanía pudo desarrollarse dentro del capitalismo, considerando que ella implica la asignación de un estatus igualitario para los miembros de la comunidad política cuyas relaciones se basan en presupuestos normativos que se afirman en el intercambio entre equivalentes inscribiéndose como aglutinante y necesaria en la sociedad, mientras que el capitalismo se centra en la propiedad de los medios de producción y su concretización material es producto de las relaciones de luchas sociales. Por lo cual podría explicarse el porqué la noción de ciudadanía sirvió tanto para la política focalizadora y descentralizada de las intervenciones sociales, como para su crítica y exigencia de universalidad sostenida por el Estado.

¹⁶ Traducción personal del original en italiano

En síntesis, se sostiene aquí que: existe una dificultad en la equiparación de los derechos sociales a derechos de ciudadanía -que se justifican por la condición del individuo como ciudadano-, en la que los derechos sociales encuentran justificación y sustento empírico en las condiciones de un colectivo social cuya subsistencia y reproducción depende de ámbitos y factores a los que no alcanza su capacidad de decisión. Entonces, los derechos sociales pueden extender los derechos de ciudadanía, dependiendo de la definición del principio de universalidad que se garantice y como se considere a los sujetos, en el sistema, la práctica institucional y el nivel de las interacciones. La afirmación de De Souza Santos (2010) acerca de si “¿Son posibles nuevos mestizajes asentados en el reconocimiento del doble derecho humano pos-colonial: tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos des-caracteriza?” (De Souza Santos, 2010:51) Teniendo en cuenta que: “Que existan dominación y hegemonía no quiere decir que el análisis de lo social deba hacerse exclusivamente desde el lado en que esta se produce ni sólo en el momento del resultado del juego social (que cualquiera debe reconocer que es siempre parcial). Los focos subordinados y subalternos no dejan de ser realidades y tampoco se agotan en la subalternidad.” (Semán, 2006: 25)

En este sentido la ciudadanía como institución podría analizarse siguiendo a Dubet (2006) como una estructura estable de la información cuyos contenidos pueden variar, a lo que se agregaría: manteniendo su carácter performativo, sin limitarse únicamente a describir una realidad, sino que al expresarse genere realidad, replanteando no en base a una dicotomía estéril sino a una tensión en movimiento que abre la posibilidad a nuevos posibles.

V. *Desigualdad social o empobrecimiento, Política de derechos y “Cuestión social”*

Hoy la preocupación dominante se refiere, al contrario, a las amenazas que la desigualdad social plantea a la efectividad y la sustentabilidad de la democracia y a la libertad y el bienestar de las grandes mayorías. Puesto de manera muy sucinta, se trata hoy de encontrar una respuesta a una doble interrogante: cuánta democracia es posible en la desigualdad, y cuánta desigualdad es compatible con la democracia, y de apuntalar esa respuesta con acciones de política. (Vilas, *Desigualdad social y procesos políticos: un enfoque interdisciplinario*, 2007, pág. 13)

Como se indicara anteriormente en las últimas décadas del siglo XX muchos países tuvieron que hacer fuerte ajuste económico una vez que la cuestión social se agravó por diversos factores como desempleo estructural, la precarización de las relaciones de trabajo, y las alteraciones en la organización familiar y la disminución de la tasa de mortalidad y aumento de la longevidad, entre otros, todo lo que devino en el profundización de las desigualdades sociales, en tanto exclusión y/o inclusión marginal – diferenciada de amplios sectores de la población. Las respuestas políticas de los países de la región a la cuestión social confluyen en el recorte de beneficios, la mayor selectividad (en detrimento de la universalidad) y la focalización de las políticas sociales, que implicó que el quién de las políticas sociales o la población objetivo se definiera en los más pobres entre los pobres, que trajo aparejado el empobrecimiento de los trabajadores y sus familias, en un contexto en el que se legitimaba la pobreza como un atributo individual de aquellos que no se esforzaron para superarla. De acuerdo con Castel “La <<cuestión social>> es una aporía fundamental sobre la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión e intenta conjurar el riesgo de su fractura.” (Castel, 1995:18)

Si bien las desigualdades se diseminan por todo tipo de sociedades Vilas deja claro que “la desigualdad relevante para el análisis político es la que involucra a actores colectivos” (Vilas, 2007: 2) que se distingue de la diferencia social que es un concepto biológico y social que hace referencia a que cada uno de los individuos que componen

una sociedad es único e irrepetible: cada persona que vive en su seno es, identitariamente, irremplazable, en cambio, la desigualdad social es un concepto social que se refiere a las ventajas y desventajas que un individuo, que por diversas causas (sociales, económicas, étnicas, de género, etc.) posee respecto a otros, “a las diferencias de propiedad-ingresos y poder-derecho entre los grupos conformantes de una sociedad” (Franco, 1996: 88)

Consecuentemente, el empobrecimiento o la nueva pobreza se distinguen de la desigualdad social, puesto que no sólo hay una disminución del capital económico, sino que también el capital social anterior queda suspendido. El empobrecimiento es un cambio de contexto que deja en suspenso la eficacia del capital social acumulado, cuya reconversión no es automática. En términos conceptuales, la nueva pobreza pone en evidencia la incertidumbre sobre el valor de los recursos a los que se puede echar mano, cuya utilidad y definición como capital sólo se verificará cuando se realice cada operación de valorización (Kessler, 2008: 42) Si bien los sujetos llevan a cabo permanentes esfuerzos para su estabilización debido a la necesidad imperiosa que existe no sólo en base a una dislocación de la situación personal, sino también del mundo que los rodea. El empobrecimiento es entonces una consecuencia límite de la desigualdad social, en la que esta última no siempre se traduce.

La distinción entre empobrecimiento o nueva pobreza busca, responder al doble interrogante de “cuánta democracia es posible en la desigualdad, y cuánta desigualdad es compatible con la democracia, y de apuntalar esa respuesta con acciones de política” (Vilas, 2007:13) La *desigualdad social*, se constituye entonces como una suma de desigualdades colectivas que generan una configuración identitaria que excede la de clases sociales. En cambio, “aquello que en situación de empobrecimiento se transforma en capital cultural o social, en realidad corresponde a atributos acumulados en el curso de una situación social diferente, con otros fines o ni siquiera previstos como recursos” (Kessler, 2008: 42) en la que lo que se tenía hoy no se tiene, entre los lugares que antes se frecuentaban y que difieren de los actuales y entre la calidad de un bien percibido en otros tiempos y uno actual. Mientras la idea de exclusión social gana una centralidad en el debate social y político en los países europeos, en América Latina es en torno a la

desigualdad que se está concentrando el mayor interés de académicos y actores sociales de diverso tipo. Razones de peso no faltan: amén del escandaloso privilegio de ser la región más desigual del planeta, la situación de desigualdad en la región ha sido históricamente muy alta y durante los años noventa habría aumentado. “En concreto, el empobrecimiento de los sectores medios y su salida de ciertos puestos al aumentar el desempleo, hizo que los pobres de vieja data se vieran desplazados a puestos de baja calificación; otros puestos, producto de la modernización, fueron siendo recalificados y, por ende, no pudieron seguir siendo ocupados por pobres con bajo nivel educativo. En esta situación de competencia en el mercado de trabajo los pobres estructurales perdieron elegibilidad, y puestos ocupados tradicionalmente por sectores bajos pasaron a manos de sectores medios empobrecidos pero más calificados.” (Kessler, 2007:47)

Es por ello que, el empobrecimiento -en tanto procesos- se transforma efectivamente en cuestión social cuando es percibida y asumida por un sector de la sociedad, que intenta, por algún medio, cuestionarla, hacerla pública, transformarla en demanda política, implicando tensiones y conflictos sociales, la pobreza niega a las personas su dignidad y todos aquellos satisfactores que son esenciales para el desarrollo de la condición humana. “En este sentido, podemos decir que el proceso de descolectivización se sitúa entre dos extremos, puede ser de larga data, o puede ser reciente, pero en todos los casos señala la entrada a un período signado por una precariedad y una inestabilidad cada vez mayor. Así, sea en una perspectiva de largo o mediano plazo, la declinación de los marcos tradicionales que estructuraban el mundo de los trabajadores urbanos devino inevitable. A pesar de ello, creo que uno de los elementos cruciales de la experiencia, no es tanto el carácter inevitable de la crisis y la desaparición del modelo tradicional, sino más bien la distancia personal y colectiva que se establece entre aquel modelo de origen y la dinámica o experiencia de los actores.” (Svampa, 2004: s/d)

Los déficits de integración socioeconómica y de ciudadanía refuerzan el círculo de la pobreza y la exclusión social y colocan al problema de la desigualdad como un tema fundamental a enfrentar por toda la sociedad, pero fundamentalmente por las políticas públicas. “¿Qué define entonces a esta sociedad? Sin lugar a dudas, todo esto: la

desigualdad y la exclusión pero también las formas de consumo de sectores populares, la potencia cultural de sus ciudades y las formas de marginalidad existentes, las resistencias a los procesos de exclusión y sus reformulaciones políticas creativas. Esta diversidad, esta heterogeneidad de fuerzas, identidades y tendencias constituyen la prueba de su vitalidad y, sobre todo, la base posible para, a partir de allí, comenzar a superar las desigualdades persistentes.”(Kessler, 2010: 16) De acuerdo con Franco, “la democracia representativa <<es la reproducción pacífica de las desigualdades sociales>> [...] y su reproducción normal precisa el mantenimiento de un patrón desigualitario <<socialmente aceptado>>” (Franco, 1997: 106) Sin embargo, en el contexto actual en que la desigualdad comienza a ser percibida por amplios sectores de la sociedad como excesiva, es preciso relegitimar el sistema democrático, pues los términos del consenso político pasan por el reconocimiento de que la exclusión y la extensión de la inequidad social plantean, interpelan los términos del desarrollo y la estabilidad política.

En este sentido, lo que se ha denominado desafío de la equidad no se reduce a la mera superación de la pobreza, sino también a la igualdad de oportunidades y la distribución del ingreso. No debemos perder de vista que se “plantea la globalización en términos de transformaciones en las desigualdades de excedente: la exclusión social” (Pérez Sáinz, 2009: 444). Se ha señalado que lo que se presenta es la “forma extrema que pueden asumir las desigualdades de excedente, ya que se trataría de situaciones de máximo desempoderamiento en el mercado sin compensación alguna en términos de ciudadanía social” (Pérez Sáinz, 2009: 444)

Así, el fraccionamiento del mercado de trabajo logra disminuir la solidaridad de la clase en su conjunto, lo que se expresa en una solidaridad acotada por parte de los segmentos más favorecidos con respecto a los más desaventajados. “Si la dinámica natural del capitalismo corta los lazos entre los sectores medios y pobres, y nosotros avivamos esta tendencia reduciendo el interés de la clase media en el sector público, entonces el efecto puede ser muy nocivo. Descuidar o desmontar la estructura de bienestar entre los sectores medios constituye un error estratégico grave en términos dinámicos y de largo plazo.” (Traversa, 2011:126) A su vez, “[...] el cambio en las

formas de regulación estatal, la primacía del mercado como mecanismo de inclusión, van de la mano de una concepción del individuo (o del proceso de individualización), que enfatizan la noción de sujeto competente, de autorregulación, esto es, un individuo al cual se exige que se haga cargo de sí y que desarrolle las competencias y recursos necesarios para su inclusión en el mercado y el acceso a los bienes sociales, independiente de los recursos y soportes preexistentes.” (Svampa, 2004: s/d)

De acuerdo a las conclusiones a las que se arribara en tercer apartado del presente trabajo, *Estilos – modelos - estrategias de política social en América Latina*, la diferencia de objetivos es más bien una posición política e ideológica respecto a la importancia que cada modelo le da al bienestar, a la protección y a los derechos sociales de la ciudadanía. Cuando el objetivo es combatir la pobreza, se menoscaba la construcción de sociedades basadas en la justicia social y en la igualdad.¹⁷

Cabe aclarar que si bien existe una relación entre vulnerabilidad, pobreza y exclusión éstas son bien distintas: la vulnerabilidad pone el acento en el impacto provocado por el cambio en la modalidad de desarrollo sobre los recursos de las personas y familias; la pobreza da cuenta de la escasez de ingresos para cubrir las necesidades básicas de los hogares; y, la exclusión social, si bien no es reciente, es una de las expresiones más extremas de la diferencia y de las dificultades para que los individuos se inserten en la sociedad. Este último eslabón, el de los excluidos no constituyen una clase, un cuerpo o un orden que pueda ser representado por la agregación de intereses, por lo cual, la dificultad de representación de este grupo poblacional implica un serio problema para movilizar sus reivindicaciones, éstas deben

¹⁷ De acuerdo con Svampa, “[c]laro está, no es lo mismo que esta exigencia de individualización o autorregulación en el marco de un estado de bienestar, que en medio de un proceso de desregulación vertiginoso y radical, como el que se operó en Argentina. La diferenciación se acentúa si a esto agregamos que no todos los individuos contaban con los soportes materiales (en términos de derechos e inscripciones colectivas), sino que precisamente el proceso se caracterizó por una erosión y conculcación de los mismos, esto es, por un proceso inédito de descolectivización, que debe ser leído a su vez, como un proceso de desc ciudadanización. [...] Para decirlo en términos foucaultianos, el estado neoliberal desarrolla el control biopolítico de la población pobre. Orientado a una estrategia de contención del conflicto social y de la miseria, su objetivo es integrar al excluido en tanto excluido.” (Svampa, 2004: s/d)

ser tratadas mediante la intervención sobre las trayectorias que generan condiciones de precariedad y vulnerabilidad para lograr su integración.

En efecto, la política social no sólo busca la redistribución de recursos entre sus ciudadanos con el propósito de alcanzar un objetivo de bienestar, sino que puede ser también el mecanismo para por un lado materializar explícitamente los derechos sociales y económicos de los ciudadanos sobre los que se asentara la posibilidad del ejercicio de los derechos civiles y políticos; y, por otro lado para reducir los niveles de exclusión, las condiciones de vulnerabilidad y riesgo social al que están expuestos ciertos grupos poblacionales especialmente los que se encuentran insertos en procesos de empobrecimiento.

En consecuencia, recuperando el objetivo de la integración social, en pos de avanzar en términos de democracia social, para que el Estado cumpla con las funciones de la política social requiere del empleo de instrumentos adecuados, entre los cuales están las metodologías que permiten la formulación participativa de las políticas sociales para grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad o exclusión que involucren tanto a la población objetivo de las políticas sociales públicas como de todos aquellos, que de alguna manera, son hacedores en su formulación, implementación y evaluación. Los límites que enfrenta la participación ciudadana en la decisión, siguen presentes en la escasa apertura y flexibilidad de la institucionalidad pública. Para sostener respuestas con acciones políticas es necesario tener presente que tanto los objetivos como los instrumentos de la política social remiten a un compromiso de asegurar el bienestar socialmente deseable y contar y utilizar los medios óptimos para alcanzarlo, ampliar la ciudadanía extendiendo los derechos sociales.

“Los derechos sociales, por el contrario, generalmente carecen de un sistema de garantías equiparable en su capacidad de regulación y control, y adecuado a su naturaleza.” (Sojo, 2001:127) Porque cuando la política social se basa en una política de derechos, primeramente hay que reconocer a los excluidos como titulares de derechos (y no de beneficiarios ni consumidores) que obligan al Estado, y de esta manera se garantiza el poder de los mismos. En este sentido, los sujetos para ejercer sus derechos necesitan condiciones objetivas como la educación, bienestar económico y amplias

posibilidades sociales. Recordemos aquí el concepto de *life chances* planteado por Dahrendorf (1982), el cual combina la posibilidad del individuo de elegir ante una amplia gama de opciones, que a su vez existan condiciones sociales que garanticen el positivo ejercicio real de sus derechos, y junto con esto que existan lazos que les permitan dar un sentido concreto a sus elecciones.

No obstante, para algunos el planteo desde una visión de derechos para la puesta en marcha de políticas públicas es un tanto rígido acotando la discrecionalidad de los formuladores de estrategias. “Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación” (Abramovich, 2006:38) Tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyen un conjunto de obligaciones positivas y negativas. Las obligaciones negativas son las que tiene el Estado de abstenerse de realizar cierta actividad y las positivas no se concluyen con el solo hecho de disponer de reservas presupuestarias para ofrecer una prestación. La provisión de servicios puede caracterizarse por el establecimiento de una relación directa entre el Estado y el beneficiario de la prestación.

El Estado puede, empero, garantizar la satisfacción de un derecho mediante otros medios, en los que también pueden participar en forma activa otros sujetos obligados. Ahora bien, los diferentes marcos conceptuales precisan desde el inicio las principales obligaciones resultantes de los derechos seleccionados como adecuados a la estrategia de que se trate.

Contra intuitivamente, los derechos humanos y las políticas de desarrollo han ido por senderos diferenciados, por lo cual “Aun cuando estén identificados los derechos sociales y sus contenidos —situación que, con mucho, no constituye la norma en la región—, para determinar los potenciales alcances de su protección es preciso establecer herramientas que aseguren que podrán hacerse efectivos. Por lo tanto, las garantías de los derechos son precisamente los métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar que un derecho efectivamente pueda ejercerse.”(Sojo, 2001:127)

VI. *In-conclusiones: el punto de partida*

En vez de presentar un cierre hermético de conclusiones finales se ha decidido, tal como se ha adelantado, este texto abre nuevos posibles y servirá de punto de partida para la tesis de Maestría.

Como se afirma a lo largo del presente desarrollo, en América Latina en general y en Argentina en particular, se han vinculado los derechos sociales con el mercado de trabajo, esto quiere decir que el acceso a los beneficios sociales queda sujeto a la condición de trabajador. Para romper con esta matriz, se puede implementar “un modelo de prestaciones sociales universales, pero con prestaciones diferenciales para los sectores medios, [que] está asociado a un sector público más vigoroso y a una desigualdad general menor” (Traversa, 2011:116) que pareciera intentar revertirse con la novedosa AUH. Entender esta ‘emergencia’ de lo social en América Latina donde la seguridad social tiene aún un marcado perfil regresivo, debido a su cuasi-exclusiva vinculación con el mercado laboral, es pensar seriamente que la amplitud de la cobertura en servicios sociales disminuiría la desigualdad y amplios sectores de la sociedad interpelarían la concepción de ciudadanía en vistas de la extensión de derechos con el objetivo de un efectivo ejercicio ciudadanizante a la latinoamericana.

Para finalizar, emerge del análisis el siguiente interrogante principal que guiará el recorrido de la futura tesis de maestría: si la estructuración del campo de las políticas públicas ligadas a matrices disciplinares y a la identificación de conjuntos poblacionales otros y amenazantes, conllevaría menos posibilidades de ampliación de ciudadanía. Siendo que, el discurso de derechos provee, cuando se desvincula del dominio económico, la individualización de los riesgos y su conmutación y responsabilización al ámbito privado, permitiendo bajo el paraguas de la ciudadanía individualista la naturalización de la cuestión social y el bloqueo de la emergencia política del conflicto.

Dado que el ejercicio efectivo de derechos está íntimamente ligado al marco de las políticas sociales que se dieron en nuestro país, analizaremos entonces la inadecuación de los métodos de gestión de lo social y dispositivos gubernamentales que ponen en tela de juicio los principales organizadores de la solidaridad social y la tensión con la concepción de los derechos sociales como marco para pensar la situación de los

excluidos y en proceso de inclusión. Los niveles de desintegración de la seguridad social y de la solidaridad que parecen haber dejado de ser el motor del progreso social, luego de la aplicación del neoliberalismo en nuestro país, nos llevan a resituar a partir del 2003 el papel garante o posibilitador del ejercicio de derechos en nuestro país. Analizaremos entonces si estamos frente a un proceso de desprivatización-desmercantilización de lo público y por ende de una re-ciudadanización que recupere los derechos sociales reconocidos y que aún no logran ser realmente protegidos.

Las tensiones propias de las políticas para la adolescencia como conjunto poblacional específico, parecen originarse entonces en la simultaneidad de una función derivada de la gubernamentalidad de las poblaciones junto con una demanda ligada a la ampliación de ciudadanía. Esta tensión se agudiza en tanto la particularidad de la protección de derechos de los adolescentes se efectiviza en relaciones asimétricas no reversibles, propiedad que agrega un extremado riesgo de deslizamiento a funciones de control y dominación.

Las políticas sociales para la adolescencia son normativas, y a su vez son un campo de disputa para la interpretación de necesidades. Ello involucra la conformación de regímenes de ciudadanía, sistémicos, normativos y expresión de estos consensos sociales. Pero la idea de campo de políticas implica también la contestación y el conflicto, en la que las y los sujetos destinatarios de las mismas propondrán, de distintas maneras, su propia experiencia e interpretación de la ciudadanía en sus contextos cotidianos, especialmente con la particular configuración tensionada que se imprime en el derecho a la educación de los adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2005 a 2015.

Bibliografía:

- ABRAMOVICH, VÍCTOR (2006): "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL* 88:35-50.
- ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (2002): *Decreto N° 357/2002*, del 21 de febrero de 2002, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Editorial Porrúa.
- ARIAS, ANA. (2012): *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de Asistencia y Promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- BALIBAR, E. (2001): *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, Roma, Manifestolibri.
- DAHRENDORF, RALF (1982): *El nuevo liberalismo, Entrevista a cargo de Vincenzo Ferrari*, Madrid, Tecnos.
- DANANI, C. (2009): "La gestión de la Política Social: un intento de aportar a su problematización". En CHIARA y DI VIRGILIO (Compiladoras): *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Prometeo Editorial, Buenos Aires.
- DE SOUZA SANTOS, B. (2010): *La refundación del Estado y las epistemologías del Sur*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- DEMO, P. (1996): *Política social, educação e cidadania*. Campinas: Papirus.
- DUBET F. (2006). *El declive de la institución. Profesiones sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa
- FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio y Carmen CARAVACA LLAMAS (2011): "La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico". *Aposta, Revista de Ciencias Sociales No 50*. En: www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/serferi.pdf
- FRANCO, CARLOS (1996): "Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática. Cuatro notas para el debate". *Socialismo y Participación* 75:58-91.

- FRANCO, CARLOS (1997): “Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú” (Otro camino para “otra” democracia), en G. de SIERRA, Dir., *Democracia emergente en América del Sur*. México: UNAM, PP.95-120.
- FRANCO, ROLANDO ET. AL. (2011): “Cambia y crece la clase media en América Latina: una puesta al día”. *Revista de la CEPAL* 103:7-26.
- GARCÍA LINERA, A. (2010): “La construcción del Estado. Tres pensamientos políticos.” En *Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la UBA*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- GARRETÓN, MANUEL A. (2002): “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* 76, disponible en <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/transformacion%20de%20la%20accion%20colectiva.%20M%20A.Garreton.pdf>.
- GARRETÓN, MANUEL A.... [et al] (2004), *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*, Santiago, LOM Ediciones.
- GRASSI, ESTELA (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- HOLSTON, JAMES (2008): *Insurgent Citizenship*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN, (2010): “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina” en http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf
- KESSLER, GABRIEL (2003): “Empobrecimiento y fragmentación de la clase media argentina”. [Artículo]. En *Proposiciones Vol.34*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2003. Versión disponible online en: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=739>
- ----- y DI VIRGILIO, MA. MERCEDES (2008): “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas”. *Revista de la CEPAL* 95:31-50

- ----- (2010): “Exclusión social y desigualdad ¿Nociones útiles para pensar la estructura social argentina?” En *Laboratorio/on line, Revista de estudios sobre cambio social, año XII, número 24, Verano 2011*. Buenos Aires. Instituto G. Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires Versión disponible online en: http://www.laboratorio.sociales.uba.ar/textos/Lavbo24_1.pdf
- KYMLICKA, W., (1996): *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona.
- ----- y NORMAN W. (1997): "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente de la teoría de la ciudadanía", *Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad N° 3*, Octubre, Paidós, España, Págs 5-40
- LINDBLOM, CH. (1992): “La ciencia de <salir del paso>”, en Aguilar Villanueva (comp.), *La hechura de las políticas públicas*, Porrúa Grupo Editorial, México.
- MARSHALL, T. H. (2002): *Cittadinanza e Classe Sociale*, a c. di Mezzadra, S., Laterza, Roma – Bari.
- O’DONNELL, G. (2007): “Apuntes para una Teoría del Estado”, en *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado* - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (1984): "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- OSZLAK, O. (2006): “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”, en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, Abr.*, Buenos Aires. Versión disponible online en <http://www.oscaroszlak.org.ar>
- OSZLAK, O. (2011): “Información y Políticas Urbanas”, en *Debate, Año 8, número 14*, Bs. As. Versión disponible online en <http://www.oscaroszlak.org.ar>
- OSZLAK, OSCAR y O’DONNELL, GUILLERMO (1981): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), *Documento G.E: CLACSO. Vol. 4.*, Buenos Aires. Versión online disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar>

- PAULINO, MARÍA INÉS (2011): “El concepto de ciudadanía, un recorrido desde una perspectiva del movimiento sin clausura”; en *X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina De Análisis Político* CD registro ISBN 978-987-26929-6.
- ----- y PÉREZ JAIME, BÁRBARA (2013): “La cuestión social: ¿progreso o desarrollo? Un camino de definiciones”, en *XI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina De Análisis Político* CD registrado.
- PÉREZ SÁINZ, JUAN PABLO (2009): “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología* 71 (3) 411-451
- RANCIERE, J. (2007): *El desacuerdo. Política y filosofía*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- SEMAN, PABLO (2006): *Bajo continuo. Exploraciones descentradas sobre cultura popular y masiva*. Buenos Aires. Editorial Gorla.
- SOJO, ANA (2007): “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL* 91:111-131
- SOLIMANO, ANDRÉS (2005): “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. *Revista de la CEPAL* 87:45-60.
- SOMMERS, MARGARET R. (1996/97): “Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: El lugar de la cultura política y de la esfera pública”. *Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales*. Versión disponible online en: www.cholonautas.edu.pe
- SVAMPA, M. (2004): Disertación para la apertura del Seminario los nuevos rostros de la marginalidad Publicado en Lavboratorio/on line, Revista de estudios sobre cambio social, año IV, número 15, primavera 2004. Buenos Aires. Instituto G. Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. En <http://www.maristellavampa.net/archivos/ensayo26.pdf>
- TRAVERSA, FEDERICO (2011): “¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales, bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista”. *Nueva Sociedad* 229:112-133.

- VILAS, CARLOS M. coord. (1996): *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- ----- (1997): "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)". *Desarrollo Económico* 144:931-952.
- ----- (2005) *¿Estado víctima o promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo Globalizado en Forcinito*, Karina. *Estado y política en la Argentina Actual*. Buenos Aires: Prometeo. Versión disponible online en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/33-estado-victimita-o-estado-protector-el-debate-sobre-soberania-y-autonomia-en-el-capitalismo-globalizado>
- ----- (2007): "Desigualdad social y procesos políticos: un enfoque interdisciplinario". Cuyo, *Anuario de Filosofía Argentina y Americana* vol. 24:9-33.
- ----- (2011a): Después del neoliberalismo, Estado y procesos políticos en América Latina. Lanús: UNLa. Capítulos 3 y 4.
- ----- (2011b): "Estrategias de acumulación y estrategias de política social". Versión disponible online en: <http://www.cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategiasde-a-cumulacion-y-estrategias-de-politica-social>