POLITICAS SOCIALES Y CIUDADANÍA

Las políticas sociales despiertan inquietud en tanto son objeto de la mirada atenta de la población, entre otras cosas por haberse expandido fuertemente, a la vez que se han realizado modificaciones en las lógicas que las rigen.

El presente trabajo tiene como punto de partida la concepción de *Ciudadanía* planteada por Marshall y los nuevos paradigmas de las políticas sociales. Se pretende alcanzar una articulación que permita dar cuenta de la posibilidad para las políticas sociales de impulsar la ciudadanía como uno de los objetivos a alcanzar.

* A CERCA DEL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Marshall en su desarrollo a cerca de la noción de ciudadanía se impulsa en la relación de los sujetos con su trabajo y como miembros de una comunidad.

Plantea la noción de ciudadanía como un "estilo de vida" que se origina en el interior de los sujetos, ya que no es una modalidad impuesta desde afuera. La ciudadanía no solo incluye derechos sino obligaciones que colocan al sujeto en una actitud mas activa en su comunidad y en el mundo. Dicho "estilo de vida" brinda al individuo un estatus diferente.

Para alcanzar éste "status" es necesaria la educación, entiende que es el estado el que debe garantizar y desarrollar dispositivos que impulsen a la vez que coercionen para que los niños tengan acceso a la educación básica. Esta educación permite que los niños que aún no pueden ser considerados ciudadanos, se preparen para ello. Coloca a los futuros ciudadanos en una situación de igualdad de derechos a la vez que brinda elementos que promueven libertad a los mismos, siendo la educación el requisito imprescindible para la libertad civil. La educación le permite a los sujetos elegir.

Marshall desarrolla el concepto de igualdad básica, confrontándolo con la desigualdad de clases, al plantear que los sujetos los unen necesidades, derechos, obligaciones que los colocan en situación de igualdad - relacionado íntimamente con el

ser ciudadano- que posteriormente sufre transformaciones debido a la evolución propia de la ciudadanía haciendo visible la desigualdad en las clases sociales.

ELEMENTOS QUE COMPONEN LA CIUDADANÍA

Marshall plantea tres elementos para estudiar la ciudadanía:

* Elementos Civil: Lo integran los derechos que se relacionan con la libertad individual libertad de la persona, de expresión, de pensamiento, religión, derecho a la propiedad, etc).

* Elemento Político: Relacionado con la autoridad política como el derecho y obligación de ser elector.

* Elemento Social: Es el mas amplio, se puede ubicar entre el derecho a la seguridad y el derecho de un mínimo bienestar económico que garantice un nivel de vida que permita el acceso a económico a lo básico.

A cada uno de estos elementos le corresponde un Institución que se desarrolla con el fin de ordenar los elementos que componen la ciudadanía.

En el caso del elemento Civil, la Institución que lo representa son los tribunales de justicia, mientras que la que rige el elemento Político es el poder ejecutivo, el legislativo. En el caso del elemento Social son las bases ministeriales.

Es importante destacar que el autor planteaba que los tres derechos anteriormente planteados ya existían antes que la sociedad se conformara en un estado capitalista, ya que para que una sociedad se conforme como tal, que se desarrolle un orden social, requiere un mínimo de protección social que pueden desarrollarse a partir del diseño de formatos institucionales. Si no están desarrollados los derechos sociales no puede desplegarse los civiles ni los políticos. Aunque cada uno de ellos tienen diferentes historias porque han transitado diferentes caminos, y mientras los derechos políticos recién comenzaban, los derechos civiles ya tenían años desde sus comienzos, estando establecidos y con las características estables que expresaban sus características básicas que conserva hasta hoy en día.

DIFERENCIA ENTRE CIUDADANÍA Y SISTEMA DE CLASES

Marshall, como he planteado anteriormente, dice que existen derechos y necesidades naturales a los sujetos que los ubica en una situación de igualdad, los cuales están directamente desarrollados con el ser ciudadano. Como parte de la evolución natural de éste ser ciudadano se desarrollan las diferencias que luego serán las diferencias de clases.

Lo que el autor plantea es que la ciudadanía permite el derecho al desarrollo de las diferencias, la tolerancia y aceptación de las mismas. Al ingresar a la escuela los sujetos se encuentran en igualdad de condiciones, de oportunidades, pero el sistema Educativo permite y genera la posibilidad de hacer visible las diferencias que no tienen que ver solo con lo económico, porque el rico y el pobre están en las mismas condiciones. Las diferencias se hacen notorias en cuanto al estatus desigual de los sujetos que se relaciona directamente con sus capacidades diversas.

Las clases sociales surgen de la relación de la educación con la estructura ocupacional y la ciudadanía es el elemento que habilita y funciona como un elemento para el despliegue de las diferencias en las clases sociales.

Se entiende que una sociedad debe ser estratificada, debe permitir y tolerar las diferencias en cuanto a género, a edades, a clases sociales a funciones laborales, a la vez que todos los miembros de la comunidad encuentren un lugar, para aceptar la estratificación social es necesario reconocer la igualdad que implica la ciudadanía.

Los sujetos piden que la sociedad garantice seguridad y decencia sin importar clase social, ni la cantidad de dinero que perciban por sus salarios.

* PARADIGMAS DE POLÍTICAS SOCIALES

Repetto plantea "Las políticas sociales constituyen un subconjunto de las políticas públicas". El término política social se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos"[1].

Las políticas sociales se desarrollan en tres áreas:

- Universales: Son aquellas que buscan dar respuesta a todos los ciudadanos no estableciendo diferencias. Son desarrolladas en la educación y la salud.
- Relacionadas con la seguridad social: estas políticas son para quienes componen una "fuerza laboral organizada"[2] por lo que no cubre a todos los ciudadanos.
- Las que enfrentan la pobreza: Mientras que en los países desarrollados a nivel industrial han tendido a la extinción, en América Latina continúa su desarrollo, haciéndose visibles en la beneficencia y la asistencia pública.

Es interesante abordar, para plantear un paralelismo entre la ciudadanía y las políticas sociales, el tema de las políticas enfocadas a enfrentar la pobreza. Repetto plantea que las acciones que fueron diseñadas para enfrentar la pobreza surgen del mismo sistema capitalista. En los años ochenta y noventa se da un proceso de focalización en el tema pobreza, donde se recrudece la forma de abordar las políticas dirigidas hacia éste sector, la beneficencia y el asistencialismo se intensifican, a partir de uso de la "matriz política" como herramienta, se posibilita el aumento en el control social y político de los ciudadanos.

Rolando Franco en "Los paradigmas de la política social en América Latina" aborda dos paradigmas en cuanto a las políticas sociales y los denomina como el dominante y el emergente. Es aquí donde plantea: "Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social" elemento que anteriormente mencionábamos al plantear que las políticas sociales tiene que ver con la mirada de quien lee esa realidad para definir el abordaje a realizar y los intereses puestos en juego.

[1] Repetto, Fabián; "Notas para el análisis de las políticas socales. Una propuesta desde el Institucionalismo"
[2] idem

Es importante continuar con las líneas de pensamiento del autor para desarrollar ésta concepción.

En la dimensión **institucional**, en el paradigma dominante, el estado desarrolla programas en los que realiza la totalidad de funciones (financia, diseña, implementa, supervisa y evalúa). En el paradigma emergente el Estado ya no realiza todas las tareas. Surgen las O.N.Gs, con quienes comparte funciones, entre ellas las financiaciones. Esto habla del dualismo centralización- descentralización. Mientras la centralización favorece y refuerza el grupo dominante a la vez que no habilita la participación; la descentralización favorecería la participación, generando consenso social a la vez que impulsaría lo democrático.

En la dimensión de la **Lógica Desicional**, en el paradigma dominante el Estado es el que implementa las políticas sociales en cuanto a su saber sin dejar a los destinatarios-usuarios posibilidades de elección. En cuanto al paradigma emergente éste promueve la participación de la población como forma de crear y recrear las políticas sociales, ya que entiende que el estado no tiene la misma posibilidad de innovación.

En cuanto a la **financiación**, específicamente la *fuente de recursos* para las políticas públicas, el paradigma emergente como lo mencionábamos en el primer punto- pretende ser el único financiador de las políticas sociales, aunque se sienta intensamente la escasez de recursos producto de las fuentes fiscales, a la vez que aumenta la complejización de las demandas. En cambio el paradigma emergente entiende que el Estado debe de ser uno de los financiadores, inclusive buscando el aporte de los propios usuarios como forma de comprometerse con la comunidad. Por otro lado en cuanto a la *asignación de recursos*, el paradigma dominante plantea que se financiarán los costos de los servicios prestados para abordar el problema social. El paradigma emergente en cambio plantea una diversidad de ofertas, habilitando a los ciudadanos la posibilidad de elegir a través de la transferencia del poder de compra de los servicios que requiere el sujeto, lo que implica que el Estado sea quién normatice la oferta y oriente a los ciudadanos en la reducción de costos entre otras cosas.

En cuanto al **objetivo**, el paradigma dominante lleva adelante la universalización, de ésta manera se busca igualar las necesidades y demandas de los sujetos, aunque quienes necesiten mas apoyo, no logren acceder, por tener menor instrucción, más dificultades de acceso, estar menos informados, menos organizados, etc. Si bien es una política con altos costos, es de bajo impacto, lo que implica que para hacerla posible se bajen costos, por lo que deja de ser universal, para convertirse, posiblemente en una restricción hacia un sector. El paradigma emergente plantea una universalización que parte de la diversidad, de la misma diversidad de necesidades y acorde con los recursos económicos con los que cuentan los ciudadanos.

En cuanto al **criterio de prioridad y expansión**, el paradigma dominante plantea que la protección social va a ampliarse y quienes van a ser mas considerados, serán quienes tienen la capacidad para organizarse y reclamar a la vez que tienen un menor número de necesidades. El paradigma emergente al respecto plantea que en lugar de asignar recursos a quienes no lo necesitan tanto pero llagan mas rápido y con mas ruido a hacerse oír, lo hará a quienes tengan mas necesidades a partir de la focalización sobre los potenciales beneficiarios, buscando un beneficio mas profundo y contundente para ellos, a la vez que se mejora el diseño de los programas al identificar claramente el problema, se utilizan los recursos mas correctamente y se aumenta el impacto.

En cuanto a la **población beneficiaria**, el paradigma dominante tenía en cuenta a la clase media en sus reclamos, por ser quién ejercía mas presión. El paradigma emergente entiende que es hora de brindar mas atención a los mas necesitados, entendiendo que quienes han sido beneficiados hasta ahora tienen mas recursos para salir adelante.

En cuanto al **enfoque**, el paradigma dominante plantea el aumento de su cobertura, aunque sea en detrimento de la calidad, aunque ello genera gastos innecesarios cuando se responde a demandas que no son tales, además de realizar grandes gastos estructurales sin saber si luego podrán permanecer en funcionamiento, se tiene en cuenta el gasto histórico sin analizar las necesidades del momento. El paradigma

emergente busca aumentar el impacto en la gente beneficiada a la vez que mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos.

En cuanto al **indicador utilizado**, el paradigma dominante maneja el gasto público social que es un mal indicador en cuanto a la proporción del gasto social que realiza un estado, ya que éste adjudicación tiene porcentajes que nunca legarán al beneficiarios, por lo que es necesario pensar en nuevas formas para que éste gasto social llegue con mas impacto a la población objetivo. El paradigma emergente busca indicadores que se relacionen con cada programa específico de manera tal de poder analizar con que inversión se logra tal resultado.

El autor pretende a partir de su planteo dar cuenta de que el paradigma dominante y el Estado como representante del mismo no logran implementar políticas que permitan desarrollar y mejorar las condiciones de vida de los sujetos, es por ello que se intenta crear y recrear las instituciones que llevan adelante ésta tarea.

Las políticas sociales están requiriendo un exhaustivo análisis, para poder introducir innovaciones que permitan desarrollar el capital humano para ajustarse a los tiempos actuales, reforzando y legitimando el poder del estado, siendo un elemento pilar en la dimensión política de cualquier Estado. Es importante destacar que el autor plantea la posibilidad de realizar una combinación novedosa de estos dos paradigmas que permita los cambios esperados.

* POLÍTICAS SOCIALES Y CIUDADANÍA

Posteriormente a la mirada dual de los modelos de Política Sociales desarrollados por Rolando Franco quisiera introducir algunas ideas que plantea Ximena Baraibar en relación a la focalización en las políticas sociales locales.

Las transformaciones sufridas por aquellas políticas Keynesianas quedaron atrás, dando lugar a modelos neoliberales con características de descentralización, focalización, de políticas integrales, delegando funciones en el sector privado, luego de la caída del estado de bienestar.

Filgueiras en cuanto al surgimiento de los modelos de prestaciones sociales básicas, dice que son originarios de países desarrollados que se extienden hasta nuestra región aunque aquí no existieran variables que promovieran su surgimiento.

Estas modificaciones dieron lugar a una mirada distinta, donde las diferencias están desde el punto de partida, donde la focalización permite colocarse en otro lugar para dar cuenta de las políticas sociales, al respecto Baraibar plantea " "La focalización no implica un mero cambio técnico- operativo, sino una modificación en la forma de entender como debe proveerse la protección social, implica un cambio en la forma de entender la responsabilidad en la satisfacción de las necesidades sociales".[3]

La autora plantea algunos elementos de la focalización que se relacionan directamente con aspectos que tienen que ver con la ciudadanía. Entre ellos plantea la participación como uno de los objetivos, como una característica de la focalización, para que los beneficiarios no sean solo espectadores y puedan intervenir en el diseño, la ejecución y la evaluación. Esta perspectiva tiene una contracara que es la que excluye a los más necesitados en la posibilidad de participación, por motivos que tienen que ver con su propia cotidianeidad familiar, así como las dificultades con las que cuentan para movilizarse, por la dificultad de construir una organización fuerte que pueda ejercer presión y hacerse escuchar. Es de ésta manera que finalmente los mas necesitados son a quienes no llegan los beneficios.

Por otro lado las características de transitoriedad de las prestaciones están contextuadas en el momento socio histórico en que vivimos, donde la precariedad y la posibilidad de proyectarse a futuro en un empleo se hacen cada vez mas difícil, pero fortalece desde otra mirada una visión empobrecida del sí mismo cuando se fortalece la vivencia del ahora, a la vez que nadie es imprescindible en ninguna función laboral.

La focalización presenta una dimensión política como lo hemos planteado anteriormente. Por un lado intensifica las diferencias y las similitudes por lo que se fortalecen ciertos segmentos de la población que se diferencian de otros intensamente.

[3] Baraibar, Ximena; "Las paradojas de la focalización"

Por otro lado estigmatiza cuando focaliza y coloca a los sujetos en una actitud de dependencia al sentirse reconocidos con la ayuda y no fortalece el que se sientan apropiándose de sus derechos.

CONCLUSIONES

Las políticas sociales promueven la ciudadanía y se sustentan en ella por lo menos eso queda claro en lo discursivo.

Por otro lado en los hechos, la focalización tiene otro correlato que se encuentra con la concepción de la ciudadanía, si hablamos de una focalización que profundiza las diferencias a la vez que estigmatiza, no estamos hablando de fortalecer un estatus común, sino de separar, dividir. A la vez que quienes tienen más necesidades, que están en la pobreza extrema no cuentan con lo necesario para participar del diseño, implementación y evaluación de las mismas. Por otro lado la dificultad de estos sectores para organizarse y presionar en busca de sus derechos, complejiza el alcance de los objetivos propuestos en el discurso.

Nuria Cunill plantea que las prácticas que operan fragmentando el tejido social, atentan contra el sentido de comunidad que influye en la responsabilidad y compromiso necesarios para el surgimiento y sostenimiento de la cultura ciudadana.

Sin duda estos planteamientos son posibles tras una mirada reflexiva y crítica aportada por otras miradas, la idea es que funcionen como insumos para acercarnos cada vez más a la ciudadanía planteada por Marshall.

Rolando Franco al respecto planteaba "Es probable que una combinación de lo mejor de los paradigmas dominante y emergente, dé una resultante más eficiente y eficaz"[4].

Que éste "paradigma resultante" logre modificar lo que planteaba Baraibar a cerca de los efectos de las políticas sociales "Las políticas globales no se ponen en cuestión, es decir,

[4] Franco, Rolando; "Los paradigmas de la política social en América Latina". CEPAL. Argentina, 20 de Febrero de 1996.

las matrices neoliberales que además de haber producido riquezas también producen mediante la centralidad del mercado, fragmentación social, desafiliación, marginalidad, violencia, etc. En suma, se priorizan los requerimientos funcionales de la acumulación capitalista en detrimento de la integración social"[5].

Lic. Psic. Silvana Simonet

2006

BIBLIOGRAFÍA

* Baraibar, Ximena; "Las paradojas de la focalización". En prensa en la revista Servicio Social y Sociedad. San Pablo. 2003

* Franco, Rolando; "Los paradigmas de la política social en América Latina". CEPAL. Argentina, 20 de Febrero de 1996.

* Filgueira, Fernando; "Ciudadanía y Políticas sociales Latinoamericanas". FLACSO, Costa Rica. 1998.

* Marshall, T.H, Bottomore, T; "Ciudadanía, Clase social E STATUS".Ed. Zahar. Rio de Janeiro.1967.

* Marsiglia, Javier, Sárez, Matilde; "Articulación Estado y Sociedad Civil: Reflexiones sobre el diseño y la implementación de políticas sociales en el ámbito local en el Uruguay". Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAHE). Seminario Desarrollo Local. Santiago, Mayo de 2002.

* Repetto, Fabian; "Autoridad social en Argentina: Aspectos políticos institucionales que dificultan su construcción. Serie Políticas Sociales. N° 62. CEPAL. Santiago de Chile. 2003.

[5] Baraibar, Ximena; "Las paradojas de la focalización". En prensa en la revista Servicio Social y Sociedad. San Pablo. 2003