



Ciudadanía, derechos y políticas sociales: El caso argentino*

Levín, Silvia**

Resumen

Como consecuencia de los procesos de ajuste estructural y de aplicación de políticas neoliberales ortodoxas en los años noventa, emerge en América Latina “la cuestión social” con sus nuevas configuraciones. En este marco, el trabajo analiza las transformaciones que se han producido en la ciudadanía social en Argentina en el nuevo escenario. El eje de reflexión lo constituye la idea de integración social. Las políticas sociales y los derechos sociales constituyen elementos fundamentales en la construcción del orden colectivo. Por tanto, el avance o el retroceso producido en el contenido de las políticas incide en la dimensión real que adquieren los derechos sociales y en el alcance de la ciudadanía social.

Palabras clave: Ciudadanía, políticas sociales, derechos sociales, integración social, democracia.

Citizenship, Social Rights and Policies: The Argentinean Case

Abstract

In Latin America, “the social issue” emerges with its new configurations as a consequence of both the processes of structural adjustments and the application of orthodox neo-liberal policies in the nineties. In such a framework, this paper analyses the transformations that have been produced in social citizenship in Argentina in this new panorama. The center of reflection is based on the idea of social integration. Social policy and social rights are crucial elements in the construction of a collective order. Therefore, the advances or reversals suffered because of political content affects the real dimension that social rights acquire and the advances made in social citizenship.

Key words: Citizenship, social politics, social rights, social integration, democracy.

Recibido: 00-02-02 . Aceptado: 01-01-17

* Este trabajo constituye una versión ampliada y actualizada de la ponencia presentada al Curso para Formadores en Gerencia Social, organizado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizado en Washington, D.C. 27 de septiembre al 15 de octubre de 1999.

** Investigadora de la Carrera de Investigador Científico del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario y Profesora Titular de Política Social II de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Argentina. E-Mail: silvial@arnet.com.ar

Introducción

El proceso de globalización, que atraviesa en la actualidad a todos los países del mundo, se manifiesta en Argentina a partir de cambios significativos producidos en el orden económico, político, social y cultural. Las transformaciones en torno al modelo de crecimiento y distribución social modifican sustancialmente la lógica de funcionamiento impuesta por el modelo de Estado intervencionista que estuvo vigente en nuestro país hasta la década del ochenta. Posteriormente, se inician los procesos de ajuste estructural y de aplicación de políticas neoliberales ortodoxas que otorgan centralidad al mercado. Como consecuencia de ello, en los años noventa emerge con mucha fuerza en América Latina "la cuestión social" con sus nuevas configuraciones.

Estas nuevas configuraciones de la cuestión social surgen como consecuencia de los efectos que han producido en el interior de la sociedad esas transformaciones y cambios a que aludíamos anteriormente. Los últimos datos sobre pobreza y empleo del Banco Mundial y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (1) respectivamente, reflejan las repercusiones sociales de este proceso instalando, de manera definitiva, en el debate nacional la cuestión social. Más del 36% de la población de nuestro país (13,4 millones de personas) se encuentra bajo la línea de pobreza, mientras que el 8,6% (3,2 millones de personas) viven en la indigencia según datos del año 1998. En las regiones del noroeste, nordeste y Cuyo la pobreza supera al 50% de la población y la indigencia alcanza al 20%. Asimismo, los datos sobre desempleo, que alcanzan a un 15,4% de la población económicamente activa, resultan muy significativos en tanto que sumados a las situaciones de desocupación encubierta, subocupación y reduc-

ción del número de empleos, constituyen las expresiones más relevantes de inestabilidad laboral, lo cual traducido en cifras afecta a más del 30% de la población económicamente activa de nuestro país.

Del relevamiento realizado por el INDEC se deduce además: 1) que en los hogares más pobres habitan casi el doble de personas (en promedio, cinco por vivienda) que en los hogares de ingresos medios; 2) que los ingresos de los hogares medios superan unas seis veces en promedio los recursos disponibles en los hogares pobres; 3) la tasa de desocupación en los sectores más bajos (pobres y medio-bajo) supera el 40%, mientras que en los sectores medio-alto y alto es del 3%; 4) por cada hogar pobre existen tres personas que no tienen actividad, mientras que en los hogares de ingresos medios, hay sólo una persona inactiva.

Estas estadísticas nos permiten dar cuenta de una situación global, que no se agota con el desempleo sino que la comprende y es el de la precarización de las relaciones de trabajo y de la protección social, que se traduce en definitiva en una precarización de las relaciones sociales, en un deterioro de la ciudadanía social. El progresivo empobrecimiento de determinados sectores sociales aparece como inevitable, frente al progresivo enriquecimiento de quienes se encuentran mejor posicionados acorde a las nuevas reglas del escenario actual. Por otra parte, esta brecha tan pronunciada entre quienes se encuentran al margen de la sociedad -o en situaciones inestables o vulnerables- y quienes están dentro se pone de manifiesto cuando se analizan, en forma desagregada, los datos estadísticos los que permiten dar cuenta que los nuevos fenómenos que nos atraviesan no afectan de la misma manera a todos los sectores sociales.

Una vez más la disociación entre lo económico y lo social queda reflejada a través

Introducción

El proceso de globalización, que atraviesa en la actualidad a todos los países del mundo, se manifiesta en Argentina a partir de cambios significativos producidos en el orden económico, político, social y cultural. Las transformaciones en torno al modelo de crecimiento y distribución social modifican sustancialmente la lógica de funcionamiento impuesta por el modelo de Estado intervencionista que estuvo vigente en nuestro país hasta la década del ochenta. Posteriormente, se inician los procesos de ajuste estructural y de aplicación de políticas neoliberales ortodoxas que otorgan centralidad al mercado. Como consecuencia de ello, en los años noventa emerge con mucha fuerza en América Latina "la cuestión social" con sus nuevas configuraciones.

Estas nuevas configuraciones de la cuestión social surgen como consecuencia de los efectos que han producido en el interior de la sociedad esas transformaciones y cambios a que aludíamos anteriormente. Los últimos datos sobre pobreza y empleo del Banco Mundial y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (1) respectivamente, reflejan las repercusiones sociales de este proceso instalando, de manera definitiva, en el debate nacional la cuestión social. Más del 36% de la población de nuestro país (13,4 millones de personas) se encuentra bajo la línea de pobreza, mientras que el 8,6% (3,2 millones de personas) viven en la indigencia según datos del año 1998. En las regiones del noroeste, noreste y Cuyo la pobreza supera al 50% de la población y la indigencia alcanza al 20%. Asimismo, los datos sobre desempleo, que alcanzan a un 15,4% de la población económicamente activa, resultan muy significativos en tanto que sumados a las situaciones de desocupación encubierta, subocupación y reduc-

ción del número de empleos, constituyen las expresiones más relevantes de inestabilidad laboral, lo cual traducido en cifras afecta a más del 30% de la población económicamente activa de nuestro país.

Del relevamiento realizado por el INDEC se deduce además: 1) que en los hogares más pobres habitan casi el doble de personas (en promedio, cinco por vivienda) que en los hogares de ingresos medios; 2) que los ingresos de los hogares medios superan unas seis veces en promedio los recursos disponibles en los hogares pobres; 3) la tasa de desocupación en los sectores más bajos (pobres y medio-bajo) supera el 40%, mientras que en los sectores medio-alto y alto es del 3%; 4) por cada hogar pobre existen tres personas que no tienen actividad, mientras que en los hogares de ingresos medios, hay sólo una persona inactiva.

Estas estadísticas nos permiten dar cuenta de una situación global, que no se agota con el desempleo sino que la comprende y es el de la precarización de las relaciones de trabajo y de la protección social, que se traduce en definitiva en una precarización de las relaciones sociales, en un deterioro de la ciudadanía social. El progresivo empobrecimiento de determinados sectores sociales aparece como inevitable, frente al progresivo enriquecimiento de quienes se encuentran mejor posicionados acorde a las nuevas reglas del escenario actual. Por otra parte, esta brecha tan pronunciada entre quienes se encuentran al margen de la sociedad -o en situaciones inestables o vulnerables- y quienes están dentro se pone de manifiesto cuando se analizan, en forma desagregada, los datos estadísticos los que permiten dar cuenta que los nuevos fenómenos que nos atraviesan no afectan de la misma manera a todos los sectores sociales.

Una vez más la disociación entre lo económico y lo social queda reflejada a través

de estas desigualdades, las que encierran en su interior la tensión entre eficacia y equidad. Es esta misma tensión la que debilita los componentes centrales a partir de los cuales se construye la ciudadanía social y condiciona sus alcances.

En este marco, nuestro trabajo apunta a analizar las transformaciones que se han producido en la ciudadanía social en Argentina en el nuevo escenario que se instala a partir de los años noventa. El eje de reflexión lo constituye la idea de integración social. Las políticas sociales y los derechos sociales conforman, en este escenario, elementos fundamentales en la intermediación de la construcción del orden social.

1.- Ciudadanía, derechos e integración social

La ciudadanía social puede ser definida, a nuestro modo de ver, como un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales siempre cambiantes en una comunidad. Esta conceptualización nos permite señalar en su interior tres elementos que merecen algunas consideraciones puntuales. En primer lugar, la referencia a *vínculo de integración social* induce a la reflexión acerca de la noción de ciudadanía como marco de contención social y de desarrollo de las potencialidades humanas. En segundo lugar, la posibilidad de *acceso a los derechos sociales* nos permite distinguir el reconocimiento del derecho, como relación social, del ejercicio efectivo de ese derecho en los ámbitos necesarios para experimentarlos. Por último, consideramos, siguiendo a Mario Dos Santos (1994), que la ciudadanía constituye una *categoría histórica* que evoluciona en el mundo de la vida cotidiana y que con el trans-

curso del tiempo va asumiendo distintos contenidos. La movilidad en su agenda temática está evidentemente vinculada al avance o retroceso experimentado en el campo de los derechos sociales y de la política social.

Ahora bien, si señalamos que la ciudadanía constituye un vínculo de integración social inmediatamente nos interrogamos ¿de qué manera se construye en una sociedad ese vínculo?, ¿qué contenido se le asigna? o bien ¿qué factores intervienen en su composición? Se trata de pensar cuáles son los componentes centrales alrededor de los cuales los ciudadanos adoptan un posicionamiento social con cierto grado de permanencia. Es decir, se sienten partícipes del proceso de producción, adquisición y circulación de bienes (2) y servicios en una sociedad. La integración social se estructura, en la visión de Robert Castel, con base a dos órdenes de factores: con relación al *trabajo* y con relación a la *inserción relacional*. Cualquier modificación que se produzca en cada uno de ellos o en ambos a la vez, va a incidir en la condición social de una persona y es lo que permite diferenciar *zonas o niveles de integración social* (Castel, 1991: 94).

Una primera zona es la llamada “*zona de integración*” caracterizada por el trabajo estable y una fuerte inscripción relacional, elementos que generalmente se presentan unidos. La “*zona de vulnerabilidad*” signada por la precariedad laboral y fragilidad relacional y, por último, la “*zona de desafiliación*” donde predomina un doble desenganche: del trabajo, que se expresa en situaciones extremas de desocupación sostenida y de las redes sociales que se traduce en aislamiento relacional (3).

Las alteraciones producidas en el mercado de trabajo -desocupación, subocupación, precarización- inciden directamente en la trama social, tanto en la más próxima (la familia)

como en la más amplia (la comunidad, vecindad o sociedad). Afecta directamente lo que Pierre Bourdieu (1980) denomina el "*capital social*". Vale decir, en las redes sociales, familiares o de amistad que, en función de las diferentes trayectorias sociales y orígenes familiares, se construyen a lo largo de la vida. De allí que no se pueda hablar de un único capital social en sentido genérico, sino una manifiesta diversidad. El valor potencial, determinado en función de un conjunto de factores vinculados a la historia de vida individual, le otorga diferentes contenidos. Es este capital el que sufre signos importantes de debilitamiento que se manifiestan con mayor evidencia en los casos de pobreza estructural. Asimismo, la estructura familiar suele transformarse, estableciéndose por ejemplo como tendencia marcada las "familias monoparentales" (en general en la mayoría de los casos mujeres solas a cargo del hogar). En estos casos se presenta, casi de manera lineal, un eslabonamiento de situaciones frágiles: dependencia económica, aislamiento relacional y riesgo de desocupación. En síntesis, el grado de integración social depende en gran medida de la inscripción relacional.

Trabajo e inserción relacional nos reenvían, a nuestro entender, a dos dimensiones que operan de manera combinada en la concepción de integración social: la material y la simbólica. Así, la "*integración material*" se vincula a la posibilidad de acceder a los bienes y servicios de consumo (inserción ocupacional) y la "*integración simbólica*" a la posibilidad de participar y compartir el proceso de gestación y asimilación de valores sociales (inserción relacional).

Los derechos sociales constituyen el ingrediente fundamental en la construcción y desarrollo de la ciudadanía, en la medida que le asignan contenido. Se presentan, como re-

laciones sociales cambiantes que se construyen como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado.

No obstante, los derechos sociales reclaman no sólo los civiles y políticos, sino también los derechos humanos. En este marco, los derechos sociales -denominados de 2da. generación- surgen en el intento de asegurar las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos individuales -de primera generación- garantizando el acceso a los medios de vida y de trabajo en sentido amplio. Otorgan la posibilidad de participar del bienestar social, entendido como bienes que se incorporan a través de un proceso colectivo y se van acumulando en el tiempo. Por ello, como lo ha señalado Lafer (1994), los derechos de segunda generación previstos en el Estado de bienestar son derechos de crédito del individuo en relación con la colectividad, como son: el derecho al trabajo, a la salud, a la educación. Contribuyen a atenuar o eliminar los impedimentos al pleno uso de las capacidades humanas. El titular de estos derechos es el hombre en su individualidad. Tienen como sujeto pasivo al Estado porque en la interacción entre gobernantes y gobernados, la colectividad asumió la responsabilidad de atenderlos (Lafer, 1994: 144).

Las técnicas jurídicas que conducen al goce de los derechos son diferenciadas para cada generación, el respeto de los derechos sociales depende del Estado y requiere que las normas jurídicas desempeñen un papel de promoción de los individuos en la sociedad a través de la ampliación de los servicios públicos (Lafer, 1994: 149). Estos derechos que se expresan en el plano jurídico por la exigencia de solidaridad, constituyen una idea de razón que trasciende los límites prácticos del conocimiento para detenerse en el problema de la desigualdad.

de estas desigualdades, las que encierran en su interior la tensión entre eficacia y equidad. Es esta misma tensión la que debilita los componentes centrales a partir de los cuales se construye la ciudadanía social y condiciona sus alcances.

En este marco, nuestro trabajo apunta a analizar las transformaciones que se han producido en la ciudadanía social en Argentina en el nuevo escenario que se instala a partir de los años noventa. El eje de reflexión lo constituye la idea de integración social. Las políticas sociales y los derechos sociales conforman, en este escenario, elementos fundamentales en la intermediación de la construcción del orden social.

1.- Ciudadanía, derechos e integración social

La ciudadanía social puede ser definida, a nuestro modo de ver, como un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales siempre cambiantes en una comunidad. Esta conceptualización nos permite señalar en su interior tres elementos que merecen algunas consideraciones puntuales. En primer lugar, la referencia a *vínculo de integración social* induce a la reflexión acerca de la noción de ciudadanía como marco de contención social y de desarrollo de las potencialidades humanas. En segundo lugar, la posibilidad de *acceso a los derechos sociales* nos permite distinguir el reconocimiento del derecho, como relación social, del ejercicio efectivo de ese derecho en los ámbitos necesarios para experimentarlos. Por último, consideramos, siguiendo a Mario Dos Santos (1994), que la ciudadanía constituye una *categoría histórica* que evoluciona en el mundo de la vida cotidiana y que con el trans-

curso del tiempo va asumiendo distintos contenidos. La movilidad en su agenda temática está evidentemente vinculada al avance o retroceso experimentado en el campo de los derechos sociales y de la política social.

Ahora bien, si señalamos que la ciudadanía constituye un vínculo de integración social inmediatamente nos interrogamos ¿de qué manera se construye en una sociedad ese vínculo?, ¿qué contenido se le asigna? o bien ¿qué factores intervienen en su composición? Se trata de pensar cuáles son los componentes centrales alrededor de los cuales los ciudadanos adoptan un posicionamiento social con cierto grado de permanencia. Es decir, se sienten partícipes del proceso de producción, adquisición y circulación de bienes (2) y servicios en una sociedad. La integración social se estructura, en la visión de Robert Castel, con base a dos órdenes de factores: con relación al *trabajo* y con relación a la *inserción relacional*. Cualquier modificación que se produzca en cada uno de ellos o en ambos a la vez, va a incidir en la condición social de una persona y es lo que permite diferenciar *zonas o niveles de integración social* (Castel, 1991: 94).

Una primera zona es la llamada “*zona de integración*” caracterizada por el trabajo estable y una fuerte inscripción relacional, elementos que generalmente se presentan unidos. La “*zona de vulnerabilidad*” signada por la precariedad laboral y fragilidad relacional y, por último, la “*zona de desafiliación*” donde predomina un doble desenganche: del trabajo, que se expresa en situaciones extremas de desocupación sostenida y de las redes sociales que se traduce en aislamiento relacional (3).

Las alteraciones producidas en el mercado de trabajo -desocupación, subocupación, precarización- inciden directamente en la trama social, tanto en la más próxima (la familia)

como en la más amplia (la comunidad, vecindad o sociedad). Afecta directamente lo que Pierre Bourdieu (1980) denomina el "*capital social*". Vale decir, en las redes sociales, familiares o de amistad que, en función de las diferentes trayectorias sociales y orígenes familiares, se construyen a lo largo de la vida. De allí que no se pueda hablar de un único capital social en sentido genérico, sino una manifiesta diversidad. El valor potencial, determinado en función de un conjunto de factores vinculados a la historia de vida individual, le otorga diferentes contenidos. Es este capital el que sufre signos importantes de debilitamiento que se manifiestan con mayor evidencia en los casos de pobreza estructural. Asimismo, la estructura familiar suele transformarse, estableciéndose por ejemplo como tendencia marcada las "familias monoparentales" (en general en la mayoría de los casos mujeres solas a cargo del hogar). En estos casos se presenta, casi de manera lineal, un eslabonamiento de situaciones frágiles: dependencia económica, aislamiento relacional y riesgo de desocupación. En síntesis, el grado de integración social depende en gran medida de la inscripción relacional.

Trabajo e inserción relacional nos reenvían, a nuestro entender, a dos dimensiones que operan de manera combinada en la concepción de integración social: la material y la simbólica. Así, la "*integración material*" se vincula a la posibilidad de acceder a los bienes y servicios de consumo (inserción ocupacional) y la "*integración simbólica*" a la posibilidad de participar y compartir el proceso de gestación y asimilación de valores sociales (inserción relacional).

Los derechos sociales constituyen el ingrediente fundamental en la construcción y desarrollo de la ciudadanía, en la medida que le asignan contenido. Se presentan, como re-

laciones sociales cambiantes que se construyen como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado.

No obstante, los derechos sociales reclaman no sólo los civiles y políticos, sino también los derechos humanos. En este marco, los derechos sociales -denominados de 2da. generación- surgen en el intento de asegurar las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos individuales -de primera generación- garantizando el acceso a los medios de vida y de trabajo en sentido amplio. Otorgan la posibilidad de participar del bienestar social, entendido como bienes que se incorporan a través de un proceso colectivo y se van acumulando en el tiempo. Por ello, como lo ha señalado Lafer (1994), los derechos de segunda generación previstos en el Estado de bienestar son derechos de crédito del individuo en relación con la colectividad, como son: el derecho al trabajo, a la salud, a la educación. Contribuyen a atenuar o eliminar los impedimentos al pleno uso de las capacidades humanas. El titular de estos derechos es el hombre en su individualidad. Tienen como sujeto pasivo al Estado porque en la interacción entre gobernantes y gobernados, la colectividad asumió la responsabilidad de atenderlos (Lafer, 1994: 144).

Las técnicas jurídicas que conducen al goce de los derechos son diferenciadas para cada generación, el respeto de los derechos sociales depende del Estado y requiere que las normas jurídicas desempeñen un papel de promoción de los individuos en la sociedad a través de la ampliación de los servicios públicos (Lafer, 1994: 149). Estos derechos que se expresan en el plano jurídico por la exigencia de solidaridad, constituyen una idea de razón que trasciende los límites prácticos del conocimiento para detenerse en el problema de la desigualdad.

Uno de los problemas centrales en torno al cual se dirime el alcance de la ciudadanía social es el de la relación entre el reconocimiento del derecho y su efectivo acceso. En este sentido, Amartya Sen incorpora el concepto de "titularidades" que expresan una relación entre las personas y los bienes de consumo, mediante la cual se legitima el acceso y control de ellos. Es decir, las titularidades conceden a las personas una pretensión legítima hacia las cosas (Dahrendorf, 1993: 30). Otorgan capacidad para disponer de las cosas a través de los medios legales disponibles en la sociedad. No se trata, por tanto, de una capacidad personal, sino que está estructurada socialmente a través de las leyes que le otorgan un cierto grado de permanencia. Por ello, las titularidades están siempre en la naturaleza de los derechos. Los derechos básicos constituyen titularidades, incluyen derechos garantizados constitucionalmente por el hecho de ser miembros de una sociedad. En este contexto se inscriben los derechos de ciudadanía. La ciudadanía es, señala el autor, un conjunto de titularidades.

Las titularidades permiten acceder a bienes materiales o inmateriales denominados por Dahrendorf (1993) "provisiones". Las provisiones, entonces, constituyen opciones en cuanto al objeto a elegir. Son cosas que pueden crecer o disminuir. La revolución industrial, se advierte, fue una revolución de provisiones, la francesa fue una revolución de titularidades. De la relación que exista entre titularidades y provisiones depende el desarrollo que adquiera la ciudadanía de un país. El concepto de oportunidades vitales, en tanto opciones, parece reunir a ambos conceptos.

En nuestro país el derecho al trabajo, como titularidad, constituye la puerta de acceso al sistema de protección social y de ad-

quisición de bienes y servicios (provisiones) regulado legalmente. Hasta no hace mucho tiempo, el orden contractual del empleo asalariado estaba rodeado y atravesado por regulaciones colectivas garantizadas por la ley y conformadas por dos ramas diferentes y a la vez complementarias como son el derecho al trabajo y a la protección social (Castel, 1996: 67). La relación entre titularidades y provisiones adquiere mayor o menor intensidad en función del comportamiento y regulación legal del trabajo.

La flexibilidad laboral, resulta sumamente ilustrativa de esta situación en tanto nos permite dar cuenta de un doble proceso: por un lado, se ha producido un *debilitamiento de las titularidades* al reducirse, a través de medios legales, la capacidad de las personas de ejercer el derecho al trabajo. Esto es, se le ha restado legitimidad a la pretensión. Por otro lado, como consecuencia de ello, *se ha deteriorado notablemente el equilibrio de la relación entre titularidades y provisiones*: así se observan situaciones que van desde la precarización de las relaciones laborales y sociales en donde se evidencia un distanciamiento entre ambos elementos provocando inestabilidad laboral y social manifiestas; hasta el desempleo que interrumpe o quiebra el nexo entre titularidades y provisiones provocando la exclusión social.

Desde esta perspectiva las políticas sociales constituyen el instrumento institucional que permite acceder y ejercitar los derechos sociales de ciudadanía. En efecto, las políticas de salud, de educación, de seguridad social, de vivienda, generan los espacios institucionales necesarios para hacer efectivos los derechos sociales. De allí que las transformaciones producidas en su interior van a afectar directamente la esfera de los derechos sociales y el

alcance de la ciudadanía como lo veremos en las páginas que siguen.

2.- Ciudadanía y derechos sociales en el modelo universalista de protección social

Durante el período denominado de maduración de la política social argentina, entre 1946 y 1953, se desarrolla una red de instituciones de protección social con el alcance de derechos sociales que reconocen al trabajador como actor fundamental. El sujeto de los derechos sociales fue, en este modelo, el “trabajador formal”. En ésta categoría quedan adscritos los derechos sociales en nuestro país.

Se definió así, un perfil de ciudadanía social que si bien no tuvo un carácter universalista, logró articular un importante vínculo de integración social que funcionó como marco de contención social y a la vez de legitimación política del modelo vigente. Este proceso dio lugar a la consumación de los trabajadores como categoría social con derechos específicos, ampliando notablemente su base social, abarcando y dando identidad a un abanico de categorías ocupacionales que superaron a la del “obrero industrial” para quedar comprendidas en la de “asalariado formal” (Grasi, 1994: 121/124). Se construyó entonces, lo que se denomina una estructura asalariada que logró identificar y asociar el trabajo asalariado a una red de protecciones sociales con base jurídica. Sobre estas bases ese Estado intervencionista desarrolla un sistema de políticas sociales que, con las limitaciones señaladas, no ha logrado ser superado hasta el momento tanto en términos de acceso a derechos sociales como a integración social.

Esta modalidad de actuación pública, de la cual fue testigo el siglo XX, que se sostiene sobre la base de una relación particular

entre Estado y sociedad a partir de la cual las esferas económica y social fueron objeto de regulación y protección estatal y los programas de bienestar fueron incorporados a la política del Estado como elementos constitutivos de la justicia social, comienza a manifestar, a mediados de los setenta, signos evidentes de agotamiento.

Como bien se ha señalado, la crisis económica que acompañó el colapso de los regímenes autoritarios en varios países fue el resultado del agotamiento de las estrategias de desarrollo dirigidas por el Estado y orientadas hacia el mercado interno (Bresser et al., 1993: 11). El Estado creció y reguló excesivamente, también garantizó niveles de protección social superiores a su capacidad de gestión. De allí, advierten Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993), que el Estado en América Latina resultó oneroso así como el de Europa del este fue opresivo.

El proceso de deterioro social, profundo y persistente que surge como consecuencia de la crisis de mediados de los setenta, acompañado de la reducción en el nivel de ingresos de gran parte de la población determinó el empobrecimiento de sectores de clase media y la caída por debajo de la línea de pobreza de sectores que habían logrado escapar de la situación de pobres estructurales.

La década del ochenta se caracterizó por los altos porcentajes de inflación, estancamiento del producto bruto, desindustrialización, reducción del mercado de trabajo y precarización de las condiciones laborales. El disciplinamiento de la economía constituyó uno de los objetivos centrales de la política económica post-1976 tratando de instalar a la elite económica como el actor social gobernante. Este comportamiento se traslada al ámbito de la política social con el desplazamiento de los actores sociales no dominantes a través

de una política social regresiva y un shock de tipo estructural en el mercado de trabajo (Aspiazu y Nochteff, 1994: 86).

El fenómeno de exclusión social y pobreza urbana -agudamente manifestado con los llamados “nuevos pobres”- crece considerablemente y llega a constituir un problema prioritario para el Estado. Se manifiesta, como bien señala Beccaria (1993), como uno de los rasgos que caracterizan a la estructura distributiva, en la medida que el tamaño e intensidad del fenómeno se encuentran en relación directa con el empleo, el ingreso medio y la desigualdad en la distribución (Beccaria, 1993: 123).

Las políticas de protección social en general presentaron signos evidentes de debilitamiento, como consecuencia del endeudamiento externo y el desfinanciamiento del sector público, que se expresaron fundamentalmente en el deterioro de la calidad de los servicios prestados. Las políticas públicas no lograron contener el malestar masivo creado en torno a la inseguridad social, la que se acentúa aún más por la inestabilidad económica.

A partir de 1991 nuestro país ingresa en un período de estabilidad y de recuperación de algunos de sus indicadores macroeconómicos como consecuencia de un severo proceso de ajuste, de un alto costo social. Su estructura social se ha modificado sustancialmente por el masivo empobrecimiento, que da lugar a una sociedad notablemente desigual, segmentada y polarizada. El llamado período de “corte” (4), prolonga sus efectos sobre la estructura socio-económica con posterioridad a 1976. Algunos datos estadísticos resultan más que elocuentes para dar cuenta del enorme retroceso social sufrido, así a manera de ejemplo podemos señalar: en 1991 los salarios eran inferiores en un 41,6% a los de 1975; la participación en el ingreso de los sectores de ingre-

sos bajos era un 16,7% inferior; la de los sectores medios un 10,6% inferior en relación a la población de ingresos altos; la población considerada por debajo de la línea de pobreza creció del 4% al 23% (Aspiazu y Nochteff, 1994: 87). En este sentido, la pérdida de espacio de los actores sociales no dominantes en el escenario de diseño e implementación de las políticas públicas - no sólo por la fuerte alianza existente con la elite económica sino también por la violación sistemática a los derechos humanos y la no vigencia de los derechos políticos- constituyó uno de los factores de peso en la profundización del deterioro social.

3.- La reforma social del modelo neoliberal

La identificación de las proposiciones neoliberales en materia de política social resulta dificultosa (Draibe, 1994: 181), fundamentalmente porque el neoliberalismo no posee un cuerpo teórico propio, específico, que pueda ser confrontado con otras corrientes del pensamiento político sino que por el contrario, en el plano conceptual, reproduce los postulados del liberalismo y del conservadurismo político. Constituye más bien un discurso y un conjunto de reglas prácticas de acción o un “sistema de recetas” dirigidas a gobiernos y a reformas del Estado y de sus políticas. Los lineamientos generales en torno a los cuales se estructura la propuesta neoliberal son: la defensa de la libertad en un sentido genérico; la primacía del mercado sobre el Estado y de lo individual sobre lo colectivo; la eficiencia y la eficacia como corolarios de la acción práctica y la presencia de un Estado mínimo que no debe intervenir en el libre juego de los agentes económicos.

La hipótesis del neoliberalismo que sustenta las reformas orientadas al mercado -coincidente

con el consenso de Washington- es que una vez logradas la estabilidad y la eficiencia el crecimiento económico surgirá de inmediato como resultado. Es justamente en este punto central donde Bresser Pereira, Maravall, Przeworski entre otros, disienten argumentando que las reformas orientadas al mercado por sí solas no son suficientes para generar las condiciones necesarias para el crecimiento (Breser et al., 1993: 19). Por otra parte la existencia de crecimiento económico en este modelo no garantiza equidad en los beneficios, por el contrario hoy sólo reditúa a una minoría de la sociedad. Según Fitoussi (1998), esto es, en parte, consecuencia de una renuncia de la mayoría de los gobiernos a establecer un verdadero contrato social que permita que toda la sociedad, y no sólo una minoría, se beneficie con el crecimiento económico.

El eje central en torno al cual se estructura la propuesta neoliberal en relación a las políticas sociales, es la **libertad individual** como finalidad de las organizaciones sociales. Es este principio el que restringe cualquier tipo de intervención social que constituya una amenaza al libre ejercicio de la voluntad individual. En este sentido, los programas sociales del Estado atentan contra esta lógica individualista inhibiendo incluso la actividad y concurrencia privadas. El Estado entonces, retrocede, se retira del campo social, de las funciones que fueron tradicionalmente de su incumbencia empujando a la sociedad hacia la búsqueda de salidas individuales.

El "paradigma emergente", en la opinión de Rolando Franco (1996) -como modelo opuesto al universalista centrado en el Estado de Bienestar- reconoce, desde el punto de vista institucional, que las funciones de la política social no deben estar centralizadas en el Estado, sino que por el contrario deben ser se-

paradas y asumidas por diferentes subsectores: filantrópico o voluntario, comercial, informal. El Estado no es considerado el único actor de la política social, sino que pasa a ser uno entre varios. De la misma manera, desde el punto de vista financiero se busca la cofinanciación, es decir que los propios beneficiarios contribuyan al sistema.

La desactivación de los programas públicos y el corte en el gasto social se imponen como las medidas económicas claves, necesarias para garantizar el modelo (Draibe, 1994: 185). Para el neoliberalismo el Estado de Bienestar constituyó un mal ejemplo para la sociedad al considerarlo responsable de la mayor parte de los problemas presentes, tales como: ampliación del déficit fiscal, inflación, reducción del ahorro privado, desestímulo al trabajo, disminución de la productividad, etc.

En los países de América Latina, sometidos a procesos de ajuste macroeconómico severos como bien señala Draibe (1994), la "receta neoliberal" está contenida en un conjunto de prescripciones a los sistemas de protección social que se orientan a la privatización, descentralización, focalización y aplicación de políticas de emergencia.

A través de la *descentralización* se intenta aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto acercándose a los problemas y a la gestión. Es decir se potencia el nivel de organización de las esferas municipales que generalmente logran combinar con mayor facilidad recursos públicos con recursos no gubernamentales; como así también formas alternativas de producción y operación de servicios (Draibe, 1994: 191).

La *focalización* implica orientar el gasto social a programas determinados y a una población específica, seleccionada en función de criterios de necesidad y urgencia. Desde el

punto de vista teórico dos argumentaciones justifican este accionar: por un lado Milton Friedman sostiene que el Estado sólo debe intervenir en forma residual en lo social y a través de la asistencia social; y por otro lado se considera que en términos generales no son los más necesitados los que se benefician del gasto social, sino que contrariamente se debe reorientar ese gasto a través de programas sociales hacia los sectores más carenciados (Draibe, 1994: 185).

La *privatización* por su parte, supone que la producción de bienes y servicios públicos se va a trasladar al sector privado lucrativo. De esta manera se estaría dando respuesta a problemas tales como: la crisis fiscal; la irracionalidad en el uso de recursos a causa de la gratuidad de ciertos servicios públicos; se garantiza la progresividad del gasto público evitando que los sectores de mayores recursos obtengan beneficios superiores a la contribución que realizan para financiarlos. Otra de las formas que puede asumir la privatización es desviando la producción y/o la distribución de bienes y servicios públicos hacia el sector privado no lucrativo como lo son las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones filantrópicas y organizaciones comunitarias.

El predominio de las denominadas *políticas compensatorias o de emergencia* en el campo social es otra de las manifestaciones del modelo. Los gobiernos desarrollaron como estrategias gubernamentales para paliar los costos sociales del ajuste este tipo de políticas que tienen como objetivo principal focalizar el gasto social en los sectores más carenciados, más vulnerables de la población. Como consecuencia de ello desde el punto de vista funcional, la implementación de dichas políticas ha minimizado una reestructuración integral de la política social (Dos Santos,

1994: 28). Las políticas sociales compensatorias en sus diversas expresiones -fondos sociales de emergencia o políticas focalizadas de alimentación, salud, empleo, vivienda- revelan un desplazamiento de la acción social del Estado hacia ese estilo de políticas en desmedro de los sectores sociales tradicionales.

Las áreas que el Estado no puede sostener más por el peso de la deuda pública, por la crisis fiscal, por las irracionalidades institucionales y por la presión de los grupos económicos, pasan a integrar el escenario del mercado. Dentro de los beneficiarios de la protección pública entonces podemos diferenciar: 1. los que tienen ingresos suficientes como para encontrar, si lo desean, una salida privada y 2. los que no tienen, quedando marginados de la instancia privada de cobertura, sin tener asegurada su protección tradicional.

La reestructuración política, económica y social va acompañada además de cambios en el sistema de valores de la sociedad. El advenimiento de la democracia trajo consigo la reivindicación de los derechos humanos, de las libertades políticas, de la ética, de la equidad en la distribución del ingreso, de la universalidad en el acceso a los servicios públicos sociales, etc. Con la implementación del neoliberalismo, principalmente en la primer etapa, esos valores son desplazados para ocupar un lugar secundario en la agenda gubernamental, en la que se prioriza en cambio la eficiencia económica, las medidas de ajuste y el plan de convertibilidad.

Nos encontramos frente a un proceso que se ha dado en llamar la "privatización de lo público" (Lo Vuolo, 1993: 82) que se asienta en dos ejes fundamentales: focalización y flexibilidad del sistema de políticas sociales. La idea de focalización, como ya lo señalamos, supone la identificación de los grupos

mas vulnerables o también llamados de alto riesgo, es decir los que se encuentran en situación de pobreza extrema. La detección de estos grupos y el diseño de políticas sociales dirigidas a ellos tiene como objetivos: 1) nivelar el gasto desproporcionado que se presenta en el terreno de las políticas sociales resolviendo así el déficit fiscal que como consecuencia de ello se produce; 2) diferenciar dos categorías de bienes en el mercado: los bienes públicos, que serían los básicos dirigidos a los sectores pobres y los bienes privados, mas sofisticados absorbidos por quienes tienen mayor capacidad de demanda para lo cual se sugiere la privatización de los mismos como una estrategia sumamente rentable y 3) el Estado se liberaría de soportar la carga redistributiva. Desde este enfoque se define a la equidad como la posibilidad de que cada persona absorba del escenario privado la parte que aporta.

La otra idea que sustenta este proceso de privatización es la de flexibilidad del sistema de políticas sociales. Se trata de definir distintos niveles de servicios, de prestaciones en función de la capacidad de demanda de los distintos grupos. Los grupos de mayores ingresos pagarán por servicios acordes a su perfil de demanda. De esta manera no habría prestaciones homogéneas ni igualitarias para toda la población, sino en función de sus ingresos. Se estaría definiendo así un perfil selectivo de las políticas públicas, el acceso a las mismas ya no sería universal sino en función de su perfil de demanda o dicho de otro modo de su capacidad económica.

Parecería entonces que todos estos cambios describen una política social diferente que plantea nuevas relaciones entre Estado y sociedad y nuevos conflictos sociales. Se trata de definir una política social residual, es decir el Estado actuaría solamente donde no llega el mercado. La selectividad orienta la

protección social: ciertos sectores van a ser protegidos por el Estado y otros quedarán afuera soportando de manera individual su propia cobertura. Esta nueva modalidad de intervención social del Estado nos remite a la noción de bien público como la suma de los intereses individuales.

La idea de mercantilización de la protección social subyace en este modelo. La ganancia, el lucro se instala en la definición de la política social actual. Así, compañías financieras manejarán los fondos previsionales; empresas comerciales o grupos económicos se disputarán el mercado de salud; surgirán establecimientos educativos con perfil empresarial, etc. Este proceso salvaje ha producido una "reconversión" de los derechos -salud, educación, vivienda, seguridad social, etc- en "bienes" o "servicios" respondiendo a la pura lógica mercantil que imponen las reglas del mercado (Therborn, 1995: 39-43).

Esta tendencia hacia la mercantilización de la vida social constituye una amenaza latente para la democracia en tanto, por un lado, refleja un desequilibrio entre mercado, estado y sociedad, como bien se ha señalado; y por otro, se restringen cada vez mas los ámbitos de construcción y ejercicio de la ciudadanía en sus distintas dimensiones: civil, social, cultural y política. Nos enfrentamos, entonces, con el problema de la inclusión social, de la equidad, de la solidaridad, de la igualdad, que son reconocidos por la democracia y que sin embargo no tienen cabida en la lógica del mercado. ¿Qué modelo de sociedad estamos construyendo? ¿Es posible hablar de democracia en sociedades donde los niveles de exclusión social en sus distintas manifestaciones (desempleo, precarización laboral y social, pobreza extrema, etc.) y restricciones de ciudadanía afectan casi a la mitad de la población?

Las respuestas a estos interrogantes no son muy alentadoras. Recientemente Jean-Paul Fitoussi (1998) afirmó que el funcionamiento de una economía de mercado, aunque sea óptima, aunque se trate de la más rica, no garantiza la supervivencia del conjunto de la sociedad. Señala que los mercados poseen esa facultad impiadosa de seleccionar la población sobreviviente. Es justamente esta deficiencia estructural de la economía de mercado el punto de entrada del modelo social, de las consideraciones colectivas y de la solidaridad.

El modelo neoliberal impuesto en Argentina avanza hacia “un deliberado proceso de división social” (Lo Vuolo, 1998) que ofrece la máxima seguridad al capital financiero, haciendo soportar todas las incertidumbres e inseguridades al capital humano, a los trabajadores. El resultado explícito de este proceso se pone de manifiesto con las distintas reformas realizadas en el campo de las políticas públicas -salud, educación, previsión social, reforma laboral- que apuntan a quebrar los intereses comunes enfrentando a distintos sectores de la sociedad -trabajadores activos con trabajadores pasivos; empleados con desempleados- dividiendo y fragmentando los intereses colectivos. Es justamente esta separación de los intereses colectivos el resultado deliberado de la división social. Desde esta perspectiva, la afirmación y exaltación del individualismo hace que la gente se sienta responsable personalmente de su fracaso y no lo vea como un hecho social (Fitoussi, 1998).

4.- Las políticas sociales a mediados de los noventa

El rol del Estado en la regulación de lo social -luego de la aplicación de las políticas de ajuste estructural- comienza a plantearse como imprescindible, en momentos en que

transitamos sobre una “nueva matriz de desigualdades: la desigualdad ante la precariedad” (Castel, 1996) que adquiere una dinámica particular. Esto significa que las desigualdades no son homogéneas, no afectan de la misma manera a toda la población, ni a todas las categorías ocupacionales. E incluso en una misma categoría socio ocupacional la vulnerabilidad es desigualmente repartida. Contrariamente a la situación actual en la sociedad salarial de los años sesenta y setenta, nos ilustra Castell, en donde las desigualdades eran reguladas por el Estado, había una suerte de continuidad de posiciones jerárquicas y cada una justamente entraba en competencia con las otras.

El Banco Mundial (1997), reconoce la necesidad de replantear el papel del Estado en el desarrollo económico y social en todo el mundo. Se propone un amplio marco de referencia para abordar el problema de su eficacia a nivel mundial tratando de reducir la brecha creciente entre lo que se espera del Estado y su real capacidad de respuesta. La finalidad es “elevator el nivel de bienestar de la población ampliando la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente”. Las estrategias planteadas para concretar la finalidad propuesta son dos: 1. Acomodar la función del Estado a su capacidad y 2. Aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. El Informe señala también la forma en que los países podrían iniciar un proceso de reconstitución de la capacidad estatal.

Este cambio de posición del Banco Mundial inmediatamente nos sugiere un interrogante ¿a qué se debe esta necesidad de replantear el rol del Estado cuando hasta ahora sólo el mercado- según el discurso del consenso de Washigton- ofrecía y garantizaba la pa-

nacea del bienestar en todas sus dimensiones? Laura Golbert (1998), advierte que no sólo el mundo es el que se está transformando sino que este Informe revela que por primera vez, desde que comenzó la década de los 80', el Banco Mundial se ocupa de analizar la cuestión del Estado intentando dar respuesta a la pregunta "por qué y en qué forma algunos Estados consiguen mejor que otros mantener el desarrollo, eliminar la pobreza y adaptarse al cambio" Golbert, 1998: 26).

Ciertos hechos trascendentes registrados en la economía mundial -caída de las economías dirigidas de la Unión Soviética y de Europa central y oriental; la crisis fiscal del Estado de bienestar en varios países industrializados; el papel central desempeñado por el Estado en los países del Asia Oriental; etc.- obligaron a replantear el rol del Estado a partir de interrogantes fundamentales: cuál debe ser su papel, qué es lo que puede y qué es lo que no puede hacer y cómo debe hacerlo. Según el Banco Mundial la eficacia o ineficacia de los poderes públicos es el factor determinante de los acontecimientos producidos. Desde esta perspectiva, las razones que justifican en este momento la intervención del Estado derivan de las disfunciones que presenta el mercado y la necesidad de obtener mayores niveles de equidad social.

La involución social que sufrimos en nuestro país, como consecuencia del ajuste neoliberal, se manifiesta en un modelo de sociedad donde no sólo los sectores muy pobres no tienen cabida, sino que tampoco la tienen determinados sectores de clase media que no han podido adaptarse a las nuevas reglas de juego. Así, como señala Borón (1995), la "sociedad de los dos tercios" del capitalismo de los países avanzados -que supone la exclusión del tercio restante- en Argentina está a punto de convertirse en la "so-

ciudad del tercio incorporado" una vez que el diluvio neoliberal haya concluido (Borón, 1995: 26). La excesiva concentración de la riqueza y de los ingresos constituye un dato macroeconómico clave para entender este proceso de disgregación social y de aumento de los niveles de pobreza. Por ello, todo intento por revertir este proceso demanda políticas que garanticen una distribución equitativa del ingreso y no meras acciones asistenciales estigmatizantes y discriminatorias al servicio de los gobernantes de turno.

Las características heterogéneas del nuevo escenario social, donde conviven situaciones de vulnerabilidad, de fragilidad en la protección social, de desempleo masivo, y de exclusión, no permiten pensar en modelos de gestión social que orienten su accionar solamente hacia los márgenes, es decir a situaciones extremas, descuidando las zonas vulnerables que son justamente las que alimentan los procesos de exclusión. Si ello fuera así, las atribuciones de la ciudadanía social se verían seriamente debilitadas y se constituirían en el privilegio de unos pocos.

Históricamente se reconocen dos tradiciones conceptuales de protección social: una que se organiza en torno al trabajo tratando de brindar seguridades que garanticen la integración social con un sentido universalista y otra, de tipo asistencialista (la más antigua), orientada a la intervención sobre poblaciones específicas que pueden ser excluidos, discriminados, etc. con el fin de proporcionarles algún tipo de ayuda. La tendencia actual, no sólo en Argentina sino también en algunos países de Europa y en Estados Unidos como bien se ha señalado (Castel, 1996: 12), es a multiplicar este tipo de protección con los riesgos que ello trae aparejado. En particular, abandonar el universalismo implica estigmatizar a diferentes grupos de la población sepa-

rándolos del resto de la sociedad y del ejercicio de la ciudadanía. En definitiva se estarían profundizando las diferencias, las desigualdades, iniciando así el camino hacia una sociedad dual.

El seguro de desempleo en nuestro país, entre otras tantas medidas de tipo asistencial en vigencia, resulta más que ilustrativo para dar cuenta de la inoperancia del modelo de gestión social. Según datos oficiales suministrados por la Secretaría de Seguridad Social (Clarín, 1996/La Nación, 1996) al 1/7/96 las prestaciones del Seguro de desempleo en nuestro país benefician sólo al 8% de los desocupados. Es decir que únicamente 155.000 personas perciben el subsidio de las 2.118.000 que no tienen trabajo, lo que representa el 17,1% de la (PEA). Se tramita ante la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y se hace efectivo luego de cumplir un trámite bastante complicado. Se exigen una serie de requisitos formales para su acceso que exceden la situación de pérdida de trabajo en sí misma. Presentada y aprobada la documentación el potencial beneficiario deberá esperar entre 45 a 60 días para empezar a cobrar el subsidio, siempre que en ese lapso no haya conseguido trabajo. El subsidio consiste en una suma de dinero que asciende a \$270 mensuales. El tiempo de duración del mismo es variable, dependiendo del período de aportes realizados. Asimismo están excluidos del beneficio los trabajadores agrarios, de la construcción, del servicio doméstico, los empleados de la Administración pública Nacional, Provincial o Municipal y quienes perciban jubilaciones o algún otro beneficio previsional.

Las particularidades que adoptan los escenarios actuales se inscriben en el advenimiento de una “nueva cuestión social” que pone en evidencia, como señala Rosanvallón

(1995), una falta de adecuación de los antiguos métodos de gestión social donde el Estado actuaba como un Estado compensador, funcionando como una máquina de indemnizar y los derechos sociales se reducían a derechos de desembolso (Rosanvallón, 1995: 7). Se trataba de dar respuesta a problemas transitorios a través de mecanismos de indemnización. Es ésta lógica la que inspira en buena medida al asistencialismo en nuestro país. Nos enfrentamos hoy a problemas estructurales que amenazan instalarse con carácter permanente, por tanto las soluciones no pueden ser pasajeras.

5.- El rol actual de las políticas sociales ante la “nueva cuestión social”

La política social, en la medida en que se constituye en el ámbito natural de configuración e implementación de los derechos sociales de ciudadanía cumple un rol significativo. De allí que el espacio de construcción de la ciudadanía social está íntimamente vinculado a las transformaciones y reestructuraciones que operan en dicho ámbito. En general podríamos señalar, tal como lo advierte Garretón (2000), que hay consenso en pensar que la política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal (Garretón, 2000: 103). Esto es, un cierto nivel de igualdad, de bienestar social entre sus miembros puesto de manifiesto en la calidad de vida, como así también en la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustentabilidad a la ciudadanía. Desde esta perspectiva la articulación entre la esfera económica y la esfera social resulta imprescindible.

Las políticas sociales actuales, de corte neoliberal, han demostrado que su objetivo ha

sido reducido a compensar los desequilibrios sociales generados por el modelo económico. Es decir se ha producido un *desplazamiento o simplificación de la cuestión social*, pasando de un análisis o consideración global del sistema social a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población. La dinámica social, como bien han señalado Fitoussi y Rosanvallon (1996), ha sido reducida a una visión sesgada de la sociedad por cuanto la mayoría de las atenciones están dirigidas a los fenómenos de exclusión. Aún cuando la exclusión constituya un problema prioritario, no agota la cuestión social en tanto es el resultado de un proceso y no un estado social dado (Fitoussi y Rosanvallon, 1996: 27). De allí la importancia de situarse en sus causas: la desestabilización general de la condición salarial. Estos cambios han dado lugar a que algunos autores, por ejemplo Laurell nos adviertan sobre un “cambio de régimen de política social” dadas sus características.

Predominan las políticas focalizadas, de corte asistencial, que se dirigen a poblaciones en riesgo y que han producido cambios institucionales vinculados a su administración y gestión que funcionan paralelamente a las estructuras del Estado. Luego de diez años de aplicación de ajustes estructurales, en sus distintas versiones, y considerando la situación social del país reflejada en datos estadísticos, podemos afirmar que estas políticas han demostrado su incapacidad para enfrentar los problemas más acuciantes generados por los mecanismos del mercado: la pobreza, y la vulnerabilidad social en sus distintas expresiones.

Podemos señalar las principales falencias que hasta el momento se reconocen a este estilo de intervención social:

a. Retraso dinámico en relación a las demandas formuladas

- b. Pérdida de calidad de los servicios básicos que brindan en relación a las necesidades que debe satisfacer.
- c. Cambio en la entidad de los destinatarios de estos servicios. Pasaron a ser de “sujetos de políticas sociales” en términos de capacidad de procesar sus demandas, legitimidad de su pretensión y de participación a “beneficiarios-clientes” meros receptores de bienes y/o servicios.
- d. No otorgan derechos, en tanto se mueven en el terreno del asistencialismo. No contribuyen por tanto a la integración social.

Paralelamente a estas acciones asistenciales focalizadas, otros sectores sociales han sido privatizados por ejemplo: salud, previsión social, acentuando las desigualdades entre quienes pueden acceder al escenario del mercado y quienes sólo pueden esperar la asistencia del Estado. La tendencia es entonces a generar condiciones estables y permanentes de dualización de la sociedad. La disociación entre la esfera económica, la esfera social y aún la política pone en riesgo la gobernabilidad del sistema. Es entonces cuando comienza a interpelarse a la democracia sobre la efectiva vigencia de sus postulados constitutivos: libertad e igualdad. ¿Hasta qué punto el proceso de democratización política, que hasta el momento aparece desarrollándose autónomamente, puede subsistir sin un paralelo proceso de democratización social? Esto es, ¿en qué medida la democracia puede tolerar niveles tan altos de desigualdad social? O dicho de otro modo, ¿qué nivel de antagonismo entre libertad e igualdad puede tolerar una sociedad?

El proceso de ajuste estructural, al cual hacíamos referencia anteriormente, no sólo implicó el inicio de un nuevo modelo económico complejo y el rápido crecimiento de la pobreza y el desempleo, sino también la desarticulación de las antiguas formas de relación

entre Estado y actores sociales debilitando significativamente su capacidad de organización y de respuesta en el contexto actual.

Por otra parte la debilidad del Estado, derivada de la concepción de Estado subsidiario que predominó fundamentalmente en la primera etapa del neoliberalismo, determinó que en muchos casos la acción social dependiera de actos de (buena) voluntad de actores políticos. Así, el clientelismo y el control social se profundizan y logran instalarse como un estilo predominante en la gestión de las políticas asistenciales y en muchos casos en la definición del estilo de intervención del Estado.

Frente a este escenario nos preguntamos cuáles serían los cambios necesarios que deberían producirse en el terreno de las políticas sociales para que contribuyan a la integración social:

- a. La primera cuestión, a nuestro entender, es reubicar a la política social en sus objetivos centrales, antes señalados. En la medida que sigamos simplificando y reduciendo la cuestión social a las situaciones de emergencia sólo se estarán atendiendo las consecuencias de un problema pero no sus causas.
- b. Una modalidad de articulación diferente entre política social y política económica.
- c. Reestructuración integral del Estado en el campo social dirigida fundamentalmente a recuperar su legitimidad en políticas redistributivas de carácter estructural. Es decir, mejorar la redistribución del ingreso a partir de políticas sociales que se orienten a satisfacer aspectos básicos de la vida social que las políticas focalizadas en general no contemplan, por ejemplo vivienda, educación.
- d. Integrar a la estructura estatal la nueva institucionalidad de las políticas focalizadas de modo de poder combinar las res-

puestas a las necesidades urgentes con objetivos a mediano y largo plazo.

- e. Mayor coordinación entre los distintos niveles del Estado de manera de evitar superposiciones y potenciar recursos. Asimismo actuar coordinadamente con las organizaciones de la sociedad a fin de promover nuevas dimensiones de ciudadanía.

6. La ciudadanía social en el siglo XX

Se puede observar una **interrupción en el proceso de construcción de la ciudadanía social del modelo universalista**, que se inicia con la crisis del Estado intervencionista y se profundiza en la actualidad, que se relaciona fundamentalmente con dos procesos que corren por un mismo carril. En primer lugar, **la pérdida de centralidad del trabajo como vector principal de integración social** que expulsa a importantes sectores de la población a vivir en una suerte de "exilio" respecto de la sociedad y de la ciudadanía (Castel, 1996: 11). Asimismo, expone a situaciones de vulnerabilidad y fragilidad manifiesta a otros que si bien aún permanecen dentro, no tienen ninguna garantía de poder conservar esa condición social.

En este sentido, la flexibilización laboral contribuye a acelerar este proceso en la medida que intenta destruir las regulaciones colectivas de trabajo, que constituyen al mismo tiempo garantías colectivas. Según Castel (1996), la incorporación de las convenciones colectivas al contrato de trabajo ha significado la introducción de la dimensión de solidaridad, que es al mismo tiempo la introducción de una dimensión no económica, que no es dirigida por el mercado, y que constituyó por tanto una forma de domesticación

del mercado (Castel, 1996). La tendencia entonces, es hacia la *reindividualización de las relaciones de trabajo*, como forma de superar las regulaciones colectivas en tanto son consideradas obstáculos para el libre funcionamiento del mercado y para la eficacia económica. Las relaciones de trabajo se personalizan, funcionan con mayor autonomía y mayor margen de maniobra. Esta situación, sin embargo, puede beneficiar únicamente a los obreros calificados, que por otra parte son los menos, quienes tienen así la posibilidad de competir en el mercado de trabajo y optar por las mejores ofertas. Pero para la mayoría de los trabajadores, que son los no calificados, implica un claro retroceso en términos de derechos sociales y de protección social, en la medida en que quedan inhabilitados para competir en el nuevo escenario.

En segundo lugar, *la pérdida de derechos sociales básicos* resulta como consecuencia del perfil que asumen las políticas sociales en la actualidad, en donde el universalismo ha sido desplazado por la selectividad, la solidaridad por el individualismo, la equidad por la eficacia y la idea de beneficio social por la de lucro. En definitiva, frente al avance desmedido de la lógica del mercado se reconoce la necesidad de replantear el papel del Estado en el desarrollo económico y social en todo el mundo.

Prevalece la modalidad asistencial en el estilo de intervención que adopta el Estado a través de las políticas compensatorias o de emergencia, que absorben la mayor parte del escenario de la gestión social. Al reducirse la universalidad y los grados de cobertura de muchos programas sociales, como bien señala Sonia Draibe (1994), se van retirando del campo de los derechos sociales muchos de los beneficios, o bien, en algunos casos se privati-

za la producción, la distribución o ambas formas públicas de prestación de los servicios sociales (Draibe, 1994: 191).

Una forma de expresión de aquella pérdida ha sido la reducción o desaparición de los espacios de sociabilidad gestados por las instituciones destinadas a prestar servicios sociales o a ejercitar los derechos sociales. La integración simbólica derivada de la existencia de los derechos sociales quizás no se vea inmediatamente afectada, pero lo que sí se menoscaba es la posibilidad existencial de vivenciarlos (por ejemplo, para ejercer el derecho a la salud se requiere de hospitales públicos que funcionen). Asimismo, consideramos que esta regresión operada en este perfil de ciudadanía social obedece tanto al deterioro de las funciones del Estado, como al debilitamiento de la sociedad civil. En este sentido, el proceso de desindustrialización y crisis de los sindicatos contribuye a profundizar la precarización de las relaciones de trabajo.

En definitiva, estas dos manifestaciones de deterioro de la ciudadanía no hacen más que advertir que éste proceso deviene en una *disolución progresiva del vínculo de integración social para importantes sectores de la sociedad*. Esto es, el eslabonamiento que la dinámica social construye para garantizar la integración social (derechos sociales-políticas sociales-ciudadanía social) se quiebra en la medida que sus eslabones pierden consistencia, se desdibujan.

7.- Los contornos de la ciudadanía social del siglo XXI: reflexiones finales

Este modelo de ciudadanía social, basado en el reconocimiento y acceso a derechos sociales básicos -salud, educación, vivienda,

alimentación, trabajo- es el que está en crisis. Esta crisis obedece a nuestro entender a las razones antes expuestas y además al surgimiento de nuevos derechos. Así, se observa un **proceso de multiplicación** que exhiben particularmente los derechos sociales -como bien señala Bobbio (1991)-, como resultado de la vinculación existente entre los derechos del hombre y de la sociedad. Se produce fundamentalmente por tres causas: 1. acrecentamiento de los bienes que merecen ser tutelados como derechos; 2. ampliación de la titularidad de derechos a sujetos distintos del hombre o la mujer en su singularidad (por ejemplo: la familia, minorías étnicas, minorías sexuales, religiosas, la humanidad, la preservación de la naturaleza, el medio ambiente, etc.); 3. consideración del hombre o la mujer en función de sus roles sociales, es decir en su especificidad y no como hombre o mujer en abstracto, esto es: como menor, como anciano, como trabajador, como enfermo, como padre, como madre, es decir en relación al sexo, a la edad, a sus condiciones físicas (Bobbio, 1991: 113).

De esta manera, los llamados derechos de la tercera y cuarta generación avanzan dando contenido a la ciudadanía social del siglo XXI. Esta nueva generación de derechos, también denominados "difusos", están vinculados a demandas de calidad de vida, valoración de las diferencias, no discriminación, defensa de roles, valoración de identidades, preservación de la naturaleza y medio ambiente, etc. Tienen como titular no al individuo en su singularidad sino a grupos humanos: familia, pueblo, nación, colectividades (religiosas, étnicas, etc.) o la humanidad.

Los procesos de consolidación de las democracias que se están viviendo en distintos países del mundo en la actualidad, van acompañados de manifestaciones abiertas de

respeto y ampliación de derechos ciudadanos vinculados tanto a la creación de sujetos individuales y colectivos, como a la demanda simbólica de pertenencia anclada en identidades colectivas (Jelin, 1996: 120).

El nuevo perfil ciudadano reconoce cambios en diversos planos que han sido objeto de análisis por distintos autores. Así, se señala que mientras en la ciudadanía de tipo universalista o asociada al Estado de bienestar la *cultura política* estaba centrada en la valoración del Estado, lo colectivo, lo homogéneo, en la actualidad se pone mayor énfasis en la sociedad civil, en el individuo, en lo privado, en lo diferenciado. En este sentido, como bien señala Lechner (1992), no hay aún una imagen fuerte de ciudadano como resultado de un proceso limitado de individuación. Predominan resabios de una identidad colectiva, en donde las nociones de pueblo, masas, clase, tienen mayor poder de evocación que la idea de ciudadano (Lechner, 1992: 136). Al mismo tiempo, la conciencia corporativa de derechos adquiridos, resulta más fuerte que el principio igualitario del "derecho a tener derechos" en que se sostiene la ciudadanía. No olvidemos que las instituciones del Estado de bienestar promovieron un ciudadano pasivo, dependiente del Estado, a tal punto que autores como Habermas (1992) advierten que favorecieron un retraimiento privatista de la ciudadanía y una particular "clientelización" del rol de ciudadano (Habermas, 1992: 11).

En términos de *participación y construcción de identidades* se advierte respectivamente el paso de una participación directa inducida desde arriba, a una participación surgida desde abajo; de identidades fuertes, políticas, centradas en el ciudadano trabajador a la construcción de identidades más débiles, menos políticas basadas en estilos de vida y de

consumo asociadas a la idea de ciudadano consumidor, cliente (García, 1995).

Este proceso de ampliación de la ciudadanía social, ofrece en nuestro país ejemplos recientes sumamente significativos. El reconocimiento público, realizado por el Secretario de Seguridad Social (Clarín, 1997), a las parejas homosexuales al reclamo y cobro de pensiones a la viudez, como así también, el derecho a la cobertura médica al compañero homosexual de un afiliado, abre un capítulo inédito en la Seguridad Social Argentina, registrando antecedentes similares sólo en países europeos. En ambos casos se realizó una interpretación amplia de las leyes que regulan las prestaciones respectivas considerando que en ninguna de las dos situaciones la legislación hace precisiones de género ni exige ningún tipo de unión formal, sino solamente se requiere: acreditar un mínimo de 5 años de convivencia con el afiliado titular y recibir un trato familiar.

La posición adoptada por la Secretaría de Seguridad Social en esta temática abre las puertas para que otras normas sean interpretadas en la misma dirección, priorizando la condición de ciudadano ante la condición sexual de una persona, dejando atrás los prejuicios y las discriminaciones. Asimismo, en las declaraciones vertidas por el funcionario en esta oportunidad, se señala, que es necesario que la Seguridad Social esté preparada para las nuevas situaciones sociales que se presentan tratando de acompañar, en la medida de lo posible, los cambios de época.

Por otra parte, recientes fallos judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Clarín, 1997) reconocen valor económico al trabajo doméstico desempeñado por la mujer. Se trató de casos en que, ante la muerte de la mujer -aunque cumpla además tareas remuneradas fuera del hogar- se reconoce al ma-

rido el pago de una indemnización en función de los gastos que le ocasiona a la familia reemplazar el trabajo cotidiano realizado por la madre. El alcance de este reconocimiento en términos de ciudadanía resulta trascendente en un doble sentido: primero, porque en términos económicos -en caso de ser contemplado legislativamente en el ordenamiento del trabajador formal- implicaría la posibilidad de remunerar esas tareas, que hasta el momento habían sido subestimadas, aumentando los ingresos familiares para muchos hogares, considerando que en Argentina alrededor de 2,5 millones de mujeres trabajan dentro y fuera del hogar y alrededor de 7 millones son amas de casa. En segundo lugar, la mujer estaría habilitada para acceder a los derechos sociales reconocidos a todo trabajador.

En definitiva, el proceso de declinación de la ciudadanía social fundada en el Estado de bienestar parece irreversible, en tanto las políticas del Estado se reducen a la asistencia social, no produciendo efectos en la esfera de los derechos ciudadanos sino en el plano de la política, intentando controlar el conflicto social. En efecto, la asistencia social transita en el ámbito de la ayuda solidaria, del voluntarismo, de la dádiva, restando legitimidad a las demandas. Esto es, se desconocen titularidades, se debilitan capacidades de pretensión en términos legales, alejando cada vez más las posibilidades de equilibrar la relación con las provisiones. En la medida en que la gestión social quede anclada en el modelo asistencial, será cada vez más difícil *responder a las necesidades desde el ámbito de los derechos*.

Los excluidos de la sociedad moderna y sin posibilidades de reinsertarse en ella, no poseen los recursos de acción colectiva de que disponen los incluidos para traducir sus demandas en derechos en tanto presentan serias dificultades de organización a causa de la dis-

gregación producida en el plano las relaciones sociales. En consecuencia, las connotaciones que adquiere la exclusión implica por un lado, privar a la población de las formas más elementales y dignas de vida humana que garantizan los derechos sociales, y por otro, cerrarles las posibilidades de acceso a la nueva etapa a la que está ingresando la humanidad. Cabe remarcar que, el ejercicio de los derechos de ciudadanía supone el reconocimiento de una cierta pertenencia comunitaria a través de la cual el individuo se va desarrollando y autodefiniendo (Calderón, 1995: 49).

Paralelamente, el proceso de cambio que se está dando en este siglo en torno a la ampliación de la ciudadanía, se proyecta a *nuevas dimensiones de posicionamiento social*, que reconoce su punto de partida en los derechos sociales -denominados de la segunda generación- y avanza hacia la consolidación de nuevos derechos que operan de manera complementaria para garantizar un *status* de ciudadano acorde a las demandas de la época. Compartimos la idea de una ciudadanía activa, que no sólo hace referencia a la pertenencia a un Estado como organización, sino también al *status* que se define por los derechos y deberes de los ciudadanos.

Notas

1. Los últimos datos del INDEC reflejan que el número de personas desocupadas en el país es de 2.077.000, sumados a los datos de subocupados (trabajan menos de 35 h. semanales) que alcanza a 2.004.000 personas representan 4.100.000 habitantes que padecen serias dificultades de empleo.
2. Nos referimos no sólo a los bienes materiales.
3. Para un mayor desarrollo de este tema consultar Silvia Levín "Pobreza y ciuda-

danía social: notas en torno al caso argentino" en Revista Internacional de Filosofía Política, N°8, UAM-UNED, Madrid, 1996, pág.120.

4. Nochteff denomina así al corte político-social que se produjo en la historia argentina a partir de 1976 que dio lugar a importantes cambios de diverso orden: políticos, económicos y sociales. Ver al respecto: Azpiazu, D. y Nochteff, H., ob. cit. pág. 85.

Bibliografía citada.

- Acevedo, María José y Volnovich, Carlos (1991). La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión. Espacio Institucional I, Lugar Editorial, Bs. As. Pp. 44.
- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994). El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política. Flacso, Tesis Norma Grupo Editorial, Bs. As. Pp. 86.
- Banco Mundial (2000). Poverty and Income Distribution in Argentina, Patterns and Changes. 23 de marzo de 1999. INDEC, onda mayo.
- Beccaria, Luis (1993). Estancamiento y distribución del ingreso, citado por Minujin A. (1993): Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. UNICEF/Losada, Bs. As. Pp. 123.
- Bobbio, Norberto (1991). El tiempo de los derechos, Ed. Sistema, Madrid, pág. 113.
- Boron, Atilio (1995). "El experimento neoliberal de Carlos Saul Menem" en Boron Atilio y otros **Peronismo y Menemismo**, Ed El cielo por asalto, Bs.As. 1995, pág. 26.

- Bourdieu, Pierre (1995). *Le capital social*, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N°31, 1980, citado en Minujin A. y Kesler, G., *La nueva pobreza en la Argentina*, Ed. Temas de Hoy, Bs. As., pág. 44.
- Breser Pereira, Luiz, Carlos, Maravall José M. y Przeworski, Adam (1993). "Reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata", *El Cielo por Asalto* N° 5, otoño, pág. 11.
- Calderón, Fernando G. (1995). "Gobernabilidad, competitividad e integración social", en *Revista de la Cepal* N° 57, diciembre, pág. 49.
- Castel, Robert (1996). "Para entrar en el siglo XXI sin liquidar el XX", *Revista Debats*, N° 57/58, Edicions Alfons El Magnanim, otoño-invierno, pág.67.
- Castel, Robert (1996). *La Ciudad Futura*, serie Documentos de Trabajo, Bs. As. junio, pág.11.
- Castel, Robert (1996). "Metamorfosis de lo social y refundación de la solidaridad: el debate teórico", conferencia dictada en el Coloquio Internacional "Mutaciones. Metamorfosis de lo social. Refundación de la solidaridad", Bs.As. 4 y 5 de julio.
- Clarín, 17/5/96 - *La Nación* 5/7/96. Clarín, 28/5/1997. Clarín, 12/6/1997. Clarín, 22/7/1998.
- Dahrendorf, Ralf (1993). **El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad**, Biblioteca Mondadori, Grijalbo, Madrid, pág. 30.
- Dos Santos, Mario (1994). "Las estrategias de gobernabilidad en la crisis", Informe comparativo del Proyecto RLA 90/011, PNUD-UNESCO-CLACSO (versión preliminar), Bs.As., pág. 28.
- Mario Dos Santos (1994). Seminario "Democratización y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas comparadas", Rosario, Argentina.
- Draibe, Sonia (1994). "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", en *Desarrollo Económico*, vol.34, N° 134, julio-septiembre, Bs.As. pág. 181.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvalon (1996). **La nueva era de las desigualdades**, Ed. Manantial, Bs.As. 1996, pág.27.
- Franco, Rolando (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina" en **Revista de la CEPAL**, N° 58, abril, pág. 12.
- García Delgado, Daniel (1995). "Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia argentina", ponencia presentada al Seminario Internacional "Nuevos escenarios de construcción de la ciudadanía y la Democracia en el Cono Sur", Septiembre, Montevideo, Uruguay.
- Garretón, Manuel Antonio (2000). *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario octubre, pág.103.
- Golbert, Laura (1998). "Nuevos argumentos del Banco Mundial sobre la intervención del Estado", en *Revista Escenarios Alternativos*. Revista de análisis político, N°3, Bs. As. otoño, pág. 26.
- Grasi, Estela y Otros (1994). **Políticas sociales, crisis y ajuste estructural**, Ed. Nueva Visión, Bs.As., pág.121 y 124.
- Habermas, Jürgen (1992). "Ciudadanía e identidad Nacional. Consideraciones sobre el futuro europeo", *Revista Debats* N° 39, Marzo, Valencia, pág.11.
- Jelin, Elizabeth (1996). "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", en E.Jelin, E. Hershberg (compiladores) **Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía**

- nía y sociedad en América Latina**, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, pág.120.
- Lafer, Celso (1994). **La reconstrucción de los derechos humanos**, F.C.E., México, pág. 144.
- Lechner, Norbert (1992). "¿La política debe y puede representar a lo social?", **¿Qué queda de la representación política?**, Mario R. dos Santos (coord.), Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO-Argentina), Ed.Nueva Sociedad, Venezuela, pág.136.
- Lo Vuolo, Rubén (1993). "El Estado de bienestar en la Argentina contemporánea. Una visión global", Mimeo, Bs.As., pág. 82.
- Nochteff denomina así al corte político-social que se produjo en la historia argentina a partir de 1976 que dio lugar a importantes cambios de diverso orden: políticos, económicos y sociales. Azpiazu, D. y Nochteff, H., ob. cit. pág. 85.
- Rosanvallon, Pierre (1995). **La nouvelle question sociale**, Ed. Seuil, París, pág.7.
- Therborn, 1995, p.p.39-43 cit. en Boron, Atilio "Los nuevos Leviatanes" y la polis democrática: neoliberalismo, descomposición estatal y decadencia de la democracia en América Latina" Eural, Documento de Trabajo N° 85/1996, pág. 7.
- Entrevista a Jean- Paul Fitoussi, Clarín 19/4/1998.
- Informe sobre el Desarrollo Mundial (1997). "El Estado en un mundo en transformación", Banco Mundial, Washington, D.C. EE.UU. 1997, pág. 1 .