


# POLÍTICAS SOCIALES SIGNIFICACIONES Y PRÁCTICAS

ANA MARÍA PÉREZ RUBIO  
PABLO BARBETTI  
COORDINADORES

 ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS  
EDITORIA

**POLÍTICAS SOCIALES:  
SIGNIFICACIONES Y PRÁCTICAS**

**Ana María Pérez Rubio y Pablo Barbetti  
Coordinadores**

Políticas sociales: significaciones y prácticas / Ana María Pérez Rubio ... [et al.];  
compilado por Ana María Pérez Rubio; Pablo Barbetti. - 1a ed. -  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, 2016.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3713-12-5

1. Sociología. 2. Análisis de Políticas. I. Pérez Rubio, Ana María  
II. Pérez Rubio, Ana María, comp. III. Barbetti, Pablo, comp.  
CDD 306.2

Diseño de tapa, diagramación y corrección: Juan Ignacio Ferreras

© 2016 Estudios Sociológicos Editora  
Mail: [editorial@estudiosociologicos.com.ar](mailto:editorial@estudiosociologicos.com.ar)  
Sitio Web: [www.estudiosociologicos.com.ar](http://www.estudiosociologicos.com.ar)

Primera edición: enero de 2016.  
Hecho el depósito que establece la Ley 11723.  
Libro de edición argentina.

El presente libro puede ser descargado desde el sitio web de nuestra editorial.

## **La participación como estrategia de inclusión: el discurso de las políticas del Bicentenario**

*Mercedes Oraisón*

### **Sobre la participación y subjetivación política**

Desde casi diez años venimos estudiando la participación en distintos ámbitos,<sup>1</sup> analizando el potencial o las limitaciones de esta práctica en vinculación con la construcción de ciudadanía. Nos interesa particularmente poder dar cuenta en este contexto cómo se configuran los posicionamientos y relaciones de los actores sociales en la participación, para poder comprender más críticamente los procesos de subjetivación política que se dirimen en ella.

Indudablemente estos abordajes están apoyados en un supuesto normativo fuerte: que el ejercicio de la ciudadanía en su mayor plenitud o realización supone la necesidad de participar de manera activa y crítica en la toma de decisiones sobre aquellas cuestiones que nos involucran. Lo que conduce a postular la posibilidad de un sujeto autónomo y racionalmente motivado para intervenir en asuntos que exceden sus intereses individuales. En contraposición asumimos, con Freire, que la forma más radical de exclusión o negación de la ciudadanía se da en la clausura o el arrebato al sujeto de la capacidad para influir y transformar la realidad que lo somete.

Para Freire, las posibilidades de superar la condición de excluido van ligadas a una comprensión de la realidad en su condicionamiento histórico-cultural. En tanto el sujeto se halle sumergido en su realidad más próxima, encerrado en sí mismo y dominado, sus preocupaciones se circunscriben a sus necesidades

---

<sup>1</sup> A partir de nuestra participación en proyecto tales como “*Políticas de inclusión social en Chaco y Corrientes: procesos de implementación, actores, y prácticas* 2011 – 2014. Directora: Lic. (Mg) Ana María Pérez. Secretaría de Ciencia y técnica de la UNNE; “*Inclusión y construcción de ciudadanía. Subjetivación y praxis de la participación*”. 2008 – 2011 Directora: Lic. (Mg) Ana María Pérez. CONICET (PIP 112-200801-01881); “*Estudios de participación en contextos específicos: educacional, habitacional y laboral*”. 2008 - 2011 Directora: Lic. (Mg) Ana María Pérez. Secretaría de Ciencia y técnica de la UNNE (121/07) 2008 – 2011.

vitales. Es incapaz de proyectarse históricamente y de transformar su realidad. La atención de sus necesidades materiales a través de acciones asistencialistas lo atan a este estado que Freire llama de *intransitividad*.

El gran peligro del asistencialismo está en la violencia del antidiálogo, que impone al hombre mutismo y pasividad, no le ofrece condiciones especiales para el desarrollo o la “apertura” de su conciencia que, en las democracias auténticas, ha de ser más crítica.

Lo que importa, realmente, es ayudar al hombre a recuperarse. También a los pueblos. Hacerlos agentes de su propia recuperación

El asistencialismo, al contrario, es una forma de acción que roba al hombre condiciones para el logro de las necesidades fundamentales de su alma – la responsabilidad.

Es esta falta de oportunidad para decidir y para participar responsablemente lo característico del asistencialismo que lleva en sus soluciones una contradicción en cuanto a la vocación del hombre a ser sujeto, y a la democratización fundamental...

(...) En el asistencialismo no hay responsabilidad, no hay decisión, solo hay gestos que revelan pasividad y “domesticación” (Freire, 2005: 50-51).

La ruptura con los procesos generadores y reforzadores de la exclusión, debe darse necesariamente en la transición hacia un estado de conciencia crítica que le permita comprender su posición dentro de su contexto.

Si la vocación ontológica del hombre es la de ser sujeto y no objeto, sólo podrá desarrollarla en la medida en que, reflexionando sobre sus condiciones tempo-espaciales, se inserte en ellas, críticamente. Cuanto más sea llevado a reflexionar sobre su situacionalidad, sobre su enraizamiento tempo-espacial, más “emergerá” de ella concientemente “cargado” de compromiso con su realidad, en la cual, porque es sujeto, no debe ser mero espectador, sino que debe intervenir cada vez más (Freire, 2002: 67).

De ahí que para Freire, ser ciudadano sea ser sujeto de la historia, de la propia historia que se construye en primera instancia en la comprensión de la realidad de sometimiento, de deshumanización y negación de la ciudadanía, que requiere, en segunda instancia, del compromiso existencial y la responsabilidad para

transformar la realidad opresora. Construcción de ciudadanía y humanización son, desde esta perspectiva, partes de un mismo proceso, por lo que no es posible subordinar aquella condición a cuestiones como el trabajo, la pertenencia a un pueblo, la posesión de un derecho o la afiliación política. La ciudadanía las supone y las trasciende, en tanto se trata una búsqueda permanente e inacabable de la completud humana, de una acción emancipadora y transformadora del propio sujeto y de la realidad que lo constituye.

Tal concepción resulta reveladora porque, por un lado, plantea la posibilidad de comprender e imaginar la ciudadanía de aquellos a los que históricamente se les ha negado esta condición, y por otro, resignifica esta cuestión vinculándola inexorablemente con la praxis. La ciudadanía aparece de este modo como un potencial humano que se realiza en la práctica, que se verifica, no en su carácter adscriptivo, sino en su carácter activo, es decir, en la participación real y efectiva y, en consecuencia, en la acción política.

Freire y Habermas rescatan el ideal participacionista ligándolo a las posibilidades efectivas de incidir en los procesos de deliberación públicos y plantear alternativas. En la relación dialéctica que se verifica entre los condicionamientos estructurales y las circunstancias particulares, la participación y la comunicación abrirían las posibilidades de la auto-determinación crítica y la acción transformadora del sujeto en una praxis social y política emancipadora.

En este marco, este artículo recupera algunas consideraciones provenientes de diferentes proyectos de investigación desarrollados en los últimos años, particularmente de un estudio recientemente iniciado sobre las políticas públicas orientadas a la inclusión en el que la indagación se centra en el modo en que, en este escenario, se configura la participación, sus actores, espacios, interpelaciones y tensiones. De lo que se trata es de reconocer en esta práctica las limitaciones y oportunidades para la adopción de roles de decisión que los procesos políticos imponen

### **Las políticas sociales en la Argentina kirchnerista: el enfoque de derechos**

Los procesos de construcción de una nueva hegemonía que se sucedieron en distintos países de América Latina en la última década se caracterizaron por su esfuerzo por revertir las condiciones de desestructuración, precariedad y fragmentación social que dejaron las políticas neoliberales, y así se comienza a delinear una propuesta alternativa. Las políticas sociales en Argentina formuladas por la actual gestión se posicionan claramente en esta perspectiva planteando un nuevo paradigma que atraviesa todas las políticas de Estado.

Al mismo tiempo que se intenta recuperar el rol de Estado como garante de los derechos sociales y económicos, se pretende sustituir la noción de beneficiario, propia de las políticas neoliberales, y en la que se visualiza al sujeto como un cliente pasivo, por una nueva concepción que lo interpela como un ciudadano consciente de sus derechos y proactivo en la reivindicación y defensa de los mismos.

La promoción de derechos y la justicia social se postulan como los dos pilares de las Políticas Sociales (PS de aquí en adelante) de la Argentina, en lugar de la beneficencia y el asistencialismo característico de las PS en la etapa neoliberal. En función de estos pilares se procura construir una nueva institucionalidad en la que el Estado es un interlocutor presente en un proceso de ampliación y profundización de la ciudadanía.

En palabras de la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kichner: “Hablar de derechos ciudadanos no es una mera referencia teórica: Implica el acceso al trabajo, a la educación, a la salud, se vincula también con ingresos dignos, calidad de vida, representación política, participación y libertad para todos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 13).

Al parecer el nuevo modelo de PS centrado en la perspectiva de derechos asume a la participación como estrategia de reivindicación y apropiación de derechos. Es posible reconocer claramente que el enfoque de derechos supone, además del reconocimiento y justicialidad de los DESC (Derechos económicos, sociales y culturales), el fortalecimiento de los principales mecanismos de protección de derechos: la administración de justicia, la participación política y el control horizontal.

Para Pautassi (2010), la contribución del enfoque de derechos resulta importante ya que establece el nexo entre las políticas sociales y el conjunto de derechos humanos al identificar las razones principales de la privación y las desigualdades existentes en diversos campos pero también las responsabilidades que le compete al Estado. Esto es, interpela y conmina al Estado a “hacer” en el campo social, pero también en los campos económico y político de modo de asumir un compromiso activo no sólo en la erradicación de la pobreza, sino en el diseño, la implementación y la ejecución de medidas y políticas concretas que promuevan la inclusión social.

## **El enfoque de derechos: tensiones en la construcción de la ciudadanía y de la justicia social**

El problema del enfoque de derecho es que en sí mismo encierra un conjunto de tensiones en relación con los modos de entender la ciudadanía, los derechos, las libertades que se priorizan al momento de la intervención, así como con las concepciones de la justicia que se sostienen a la hora de diseñar e implementar los PS.

Para Dubet (2011) existen en la actualidad dos grandes concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones o lugares y la igualdad de oportunidades. Ambas persiguen los mismos propósitos, buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna. Sin embargo, esas dos concepciones difieren profundamente y se enfrentan. En materia de políticas sociales y de programas, dar preferencia a una u otra no es indistinto, más allá de las estrategias que se empleen, la diferencia fundamental entre estas dos concepciones de la justicia se vincula con las interpelaciones que plantea a la ciudadanía.

La concepción de la igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos. Esta representación de la justicia social busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales que ocupan los individuos, altamente dispares en términos de sus calificaciones, de su edad, de su talento, etc. La igualdad de las posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén en la estructura social, más próximas las unas de las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad. Se privilegian de este modo los derechos sociales y económicos de los individuos por considerar que son la base de una ciudadanía plena.

La segunda concepción de la justicia se centra en la igualdad de oportunidades: consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Apunta menos a reducir la inequidad entre las diferentes posiciones sociales que luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas. Con la igualdad de oportunidades, la definición de las inequidades sociales cambia sensiblemente en relación con un modelo de posiciones: aquellas son menos desigualdades de posición que obstáculos que se oponen al desarrollo de una competencia



equitativa. De lo que se trata es de asegurar las condiciones para que cada uno, más allá de las posiciones que ocupa en la estructura social, pueda desarrollar sus capacidades y decidir acerca de lo que es mejor para sí. Por lo tanto, los esfuerzos estarán puestos en redistribuir equitativamente derechos políticos y civiles, lo que asocia esta concepción con la perspectiva liberal de la ciudadanía.

La perspectiva liberal asume la ciudadanía como un status jurídico, esto es, con la posesión formal de derechos políticos, sin considerar la condición social y las posibilidades reales de los sujetos de ejercer tales derechos. La concepción adscriptiva de la ciudadanía de corte liberal define dicha condición en términos del status social del individuo o un grupo a partir de sus derechos y obligaciones: derechos contra el ejercicio arbitrario del poder estatal y obligaciones en relación con las actividades del Estado. La tradición liberal parte del pacto social del que surge el moderno Estado de Derecho, cuya fuente de normatividad la encontramos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este instrumento normativo es suscrito por individuos a los que su condición de ciudadanos los hace libres e iguales. La condición de ciudadanos se despliega en los derechos civiles – necesarios para la libertad individual- y los derechos políticos de asociación y voto. Los derechos políticos igualan formalmente a todos los hombres, no pueden vincularse con sus circunstancias particulares, su origen social, su educación, su etnia o religión.

En este marco, Rawls (1978) concibe que el más importante de los bienes primarios y el único que debería asegurarse en la situación originaria del contrato social son las libertades básicas, entendidas como el derecho a la participación, a ocupar un cargo público o a influir en las decisiones políticas. Esto es lo decisivo para Rawls, porque si el procedimiento político es justo, lo demás también. Basta garantizar las reglas del juego para que las asimetrías se resuelvan favorablemente para todos. Aún admitiendo que “(...) los que tienen medios relativamente mayores pueden unirse y excluir a los que tienen menos medios a falta de la garantía del valor equitativo de las libertades ... que la utilidad de nuestras libertades políticas esté mucho más sujeta a nuestra posición social y a nuestro lugar en la distribución de ingresos y riqueza ...” (Rawls, 1990: 74-75), una mayor ampliación del principio equitativo mediante una distribución proporcional de bienes económicos y sociales no resolvería el problema de la equidad, por el contrario, sería un elemento desequilibrador. En realidad, si es necesaria cierta compensación de los desequilibrios y la restitución de la estructura de simetría, tal cual lo ha formulado en el segundo principio de justicia que llama “de la diferencia”, ese máximo beneficio estaría relacionado con las oportunidades de participación, o libertades básicas, y no con los demás bienes primarios.

Una de las críticas que se hacen a la teoría de justicia de Rawls, es que su concepción de las libertades básicas cae en un excesivo formalismo, debido a que la prioridad de las libertades sobre los otros bienes no resultaría admisible en contextos sociales y políticos donde las condiciones materiales de vida impiden un adecuado desarrollo de la subjetividad moral, ética y política. Por lo tanto, desde la perspectiva liberal de Rawls, la justicia puede aparecer como “(...) un lujo que tal vez sólo puedan permitirse quienes han logrado un cierto desarrollo en todas las dimensiones de una sociedad...” (Camps, 1990)

Disentir con Rawls llevaría, entre otras cosas, a invertir el orden de prioridades de los derechos necesarios para la conquista de la ciudadanía. Para la concepción social de la ciudadanía sólo aquel que goza de sus derechos sociales fundamentales estaría habilitado para la participación política.

Son justamente las políticas sociales las que vuelven visible el problema que plantea la desigualdad de un orden social edificado sobre la igualdad. Aunque haya igualdad en la capacidad jurídica, sigue siendo necesario actuar sobre la estructura social para garantizar eficazmente la autonomía individual frente a los límites que impone el entorno social.

Dos rasgos distinguen los derechos sociales: el primero reconoce que el derecho que un individuo tiene al estado de bienestar no se mide por el valor de mercado de dicho individuo; el segundo se vincula con su condición de derechos públicos, aunque sea una persona la que esté disfrutando eventualmente del derecho, el objetivo que se persigue en realidad con él es la mejora de la sociedad.

Con base en estas consideraciones se asume que los derechos políticos no son los esenciales y los únicos que han de garantizarse, sino que son la consecuencia de los derechos sociales fundamentales. Para que los miembros de una sociedad puedan ejercer eficazmente sus derechos civiles y políticos, es necesario que se encuentren libres de la inseguridad y dependencia que impone la extrema pobreza, el hambre, los problemas de salud y la falta de educación y de información.

Las dos perspectivas de la ciudadanía adscriptiva, como vimos, priorizan de manera diferente los derechos que deben ser garantizados para que un Estado, o una política pública sean considerados justos. En este marco, las discusiones que se plantean en torno a la justicia social y las intervenciones del Estado se complejizan y se vuelven conflictivas a la hora de interpretar e implementar medidas concretas para promover la inclusión. Por un lado, la igualdad formal de las oportunidades no parece ser suficiente para resolver las desigualdades en tanto desconozcan las coacciones materiales que operan sobre los sujetos y condicionan sus posibilidades de expresión y autodeterminación. Por otro, las

instituciones del estado de bienestar no pueden evadirse de las críticas centradas en el tipo de subjetividad que se configura en la relación política de la asistencia: “(...) Se ha invertido el argumento político y parece que sobre la aplicación práctica de derechos sociales pesa hoy una duda fundamental: en vez de favorecer la materialización de la ciudadanía eliminando las cargas de la pobreza, mantienen al individuo en una condición subordinada, en la que se limita a participar en un sistema de protecciones sociales” (Procacci, 1999: 33).

Tanto las teorías liberales y las del Estado social presentan importantes limitaciones a la hora de plantear la vinculación entre exclusión-inclusión y los procesos de construcción de ciudadanía. En el enfoque de derechos estas tensiones pretenden ser resueltas mediante una mirada integral, abarcadora de los derechos humanos sustanciales. Este intento aparece en el discurso de las políticas sociales de la actual gestión en la Argentina, que sostiene que el acceso a los derechos “antes que un permiso para ingresar, es una cumplimentación efectiva del derecho de pertenecer a un proyecto nacional inclusivo que contemple a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones y posibilidades” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 67).

En este discurso se vincula la restitución de derechos tanto con las igualdades de oportunidades, los derechos sociales y la construcción de ciudadanía.

Construir ciudadanía significa trabajar mucho sobre la participación aunque parezca, en el logro del desarrollo humano, un camino más lento. Sin embargo, sirve para lograr cambios absolutamente profundos y positivos (...)

Cuando las necesidades son concebidas como derechos, la democratización de los espacios de participación y toma de decisiones se transforma en una política pública y una invaluable oportunidad para construir prioridades estratégicas de la gestión (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 66).

A nivel discursivo, la participación aparece, en este contexto, como la herramienta para apropiarse, para reclamar y para ejercer el conjunto de derechos que le asisten a los ciudadanos en su condición de tal. Esto plantea a las políticas sociales un gran desafío: asegurar al mismo tiempo y con el mismo énfasis las condiciones materiales, simbólicas y formales para el ejercicio de la participación, evadiéndose tanto de la racionalidad tecnocrática como del paternalismo autoritarista.

### **La participación y las políticas sociales en la Argentina: de la participación comunitaria a la participación ciudadana**

La emergencia y construcción de una de la noción de participación como participación comunitaria puede asociarse a las transformaciones estructurales impuestas a partir de la hegemonía del Neoliberalismo en la década de 1980 y 1990. Estos procesos llevaron a un profundo deterioro en las condiciones laborales y de vida y se expresaron en la profundización de la exclusión social de una creciente masa de población. A nivel simbólico, aparece una fragilización de los vínculos, la desconfianza y la vulnerabilidad.

Las políticas sociales orientadas a la resolución del problema de la exclusión, impulsadas durante fines de los 90 y principios del 2000, se basaron en la asistencia material y la compensación de aquellas características personales que se asumen asociadas a la pobreza: escaso espíritu emprendedor, pasividad, inacción, falta de capacidad para auto-organizarse. En el marco de estas políticas se enfatizará la descentralización y la participación (Clemente y Smulovitz, 2004.) El componente participativo de los programas intenta promover la elevación de la autoestima, como modo de aumentar el capital social y el capital humano, necesario para propender los procesos de empoderamiento de los agentes (Putnam, 2001).

Se observa un pasaje de lo social a lo comunitario, los procesos de construcción de ciudadanía se vinculan, así, con la transferencia de herramientas propiciadoras de prácticas sociales, productivas y culturales que permitan el crecimiento y desarrollo de las organizaciones y los grupos, a fin de afianzar capacidades y competencias personales y socio-comunitarias, sin hacer referencia a las causas más estructurales que ocasionan la pobreza y la exclusión.

Este tipo de participación aparece claramente en el desarrollo de las políticas sociales caracterizadas por incorporar como parte de su ejecución metodologías con uno o más componentes participativos (talleres, foros, consejos, etc.). La práctica de la participación es vista como contraprestación, adquiriendo un sesgo voluntarista y despolitizado (Clemente, 2007). La reproducción de estas condiciones materiales de vida se asegura mediante la participación de los sujetos en un sistema de intercambio, de cooperación, ayuda mutua y de redes clientelares.

De lo que se trata es de que el ciudadano asuma un rol clave en la resolución de sus propios problemas, procurándose por su cuenta los recursos necesarios para tal fin. A partir del cuestionamiento del clientelismo y la pasividad generada por el Estado Benefactor, el Neoliberalismo promueve una estrategia de ciudadanía autogestiva que posiciona al actor social en un lugar de autosuficiencia. El ciudadano se convierte en un “gestor” de sus propias necesidades e intereses.

Pero en años más recientes, surgen otros modos de participación que asumen sentidos e intencionalidades políticas diferentes, inscribiéndose tanto en el contexto de crisis o “metamorfosis” de las democracias contemporáneas como en el de las nuevas orientaciones en materia de políticas públicas.

En los últimos años se hacen oír cada vez más fuerte demandas concretas de mayor participación; emergen nuevas formas de comportamiento ciudadano que dan cuenta del protagonismo y autonomización de los ciudadanos frente a los poderes del Estado, que además de la desconfianza en los representantes y la debilidad de las adhesiones partidarias, ponen de manifiesto formas inéditas de expresión de la ciudadanía: “El desarrollo de las formas de participación de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen es en ese marco uno de los rasgos mayores de la evolución reciente de los regímenes democráticos” (Rosanvallon, 2007: 284).

Tales procesos ponen en clara evidencia que vivimos una etapa de transición del modelo liberal clásico de democracia representativa, basado en la partidocracia, a un modelo “híbrido” que da cabida a diferentes ensayos de democracia participativa mediante la revalorización del rol de la opinión pública y, la formación de consensos sociales. De esta manera, ha ido conformándose lo que se han llamado las “democracias representativas impuras” caracterizadas por la incorporación de mecanismos de democracia semi-directas (referéndum, plesbicitos, audiencias públicas, revocatorias de mandatos, iniciativa popular, etc.) en los sistemas representativos de gobierno, que sin excluir los mecanismos de representación tradicionales, abren nuevas instancias para la expresión de la voluntad popular, fundamentales para la canalización de las nuevas y múltiples demandas emergentes (Abal Medina, 2009: 206).

En este escenario se configura un nuevo modelo de relación Estado-Sociedad en la que el primero, tal como lo observa Santos Souza (2003), se convierte en una organización política más amplia que articula y coordina los distintos intereses, flujos y organizaciones nacidos de la desestatización de la regulación social. De esta manera, el Estado puede estar más directamente comprometido con los criterios de redistribución y por tanto con los criterios de inclusión y exclusión.

Los procesos de democratización del Estado convergen con la democratización de la esfera no estatal, lo que permite reconstruir el espacio público de la deliberación democrática y revitalizar el protagonismo del ciudadano a partir de la idea del co-gobierno como “buen gobierno”. Se trata de una “nueva manera de gobernar, menos jerárquica, donde los actores públicos y privados tomen parte y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2000:151).

La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de la política pública permite que los verdaderos intereses de la población sean tomados en cuenta, que las decisiones tengan mayor apoyo entre los pobladores, que se pueda reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad, y que aumenten, de esta manera, sus probabilidades de éxito y sostenibilidad.

Desde la izquierda se ha criticado al Estado de Bienestar por reforzar la pobreza y la dependencia de la ayuda social debido a la acción del estado. La nueva relación Estado-ciudadanía basada en la participación ciudadana, inaugura nuevos sentidos de lo social y lo político. Según Rosanvallon

La refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican, en efecto, una mejor articulación entre la práctica de la democracia, es decir la invención de las reglas del vivir juntos y la deliberación sobre la justicia, y la gestión social; invitan también a pensar de otra manera la idea misma de reforma. En lo sucesivo, profundización de la democracia y progreso social debería ir necesariamente a la par (1995: 12).

En el terreno de las políticas sociales el acercamiento a la democracia supuso revalorizar la dimensión política de la participación. Para Canto Chac (2008), nuevos enfoques como el de desarrollo humano y el de la gobernanza vuelven la mirada hacia el aporte que las sociedades pueden hacer a los procesos de construcción de políticas. Esto supone la superación de una visión estratégica de la participación ciudadana, para pasar a situarla en el nivel superior de la democracia. Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos. Para el autor recién mencionado la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza –y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.

En el escenario de movilidad social, del que dan cuenta los diagnósticos actuales, se registran crecientes y variadas formas de participación que hacen pensar en cierta reconstitución del tejido social lesionado y en la transformación en mito de la pasividad de la ciudadanía (Rosanvallon, 2007). La política pública se asocia aquí a una acción que involucra activamente a los actores sociales y que pone en tensión la concepción “desde arriba” que asume a aquellas como programas de acción gubernamental dirigida hacia un sector de la sociedad o hacia

un espacio geográfico determinados, privilegiando la definición y la intervención estatal y centrandolo en las decisiones en lo técnico, legal y administrativo.

Por el contrario, la concepción “desde abajo” de las políticas públicas, que se configura cuando la sociedad civil se posiciona en un rol protagónico en estos procesos, se origina en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los diversos grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas

Hay que apuntar a la organización social desde la participación. Y eso implica involucrarse en las discusiones de los problemas que atañen al país, a la comunidad, al barrio, ser parte de la toma de decisiones y actuar de manera colectiva, partiendo de propuestas genuinas para abordar los problemas (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 44).

Si bien es cierto que para que este modelo de políticas públicas pueda consolidarse y prosperar debe existir una ciudadanía madura, crítica y empoderada que pueda impulsar y canalizar demandas, a la vez que generar mecanismos de incidencia, el gobierno debe estar dispuesto a ceder espacios de poder, y a garantizar procesos de deliberación pública lo suficientemente amplios que permitan incorporar a las decisiones políticas a aquellos sectores particularmente involucrados.

De ahí que Habermas (1999), entre otros, ha destacado la necesidad de construir e institucionalizar, por vía del derecho, un principio procedimental de legitimación que regule las relaciones y el pacto social, asegurando las condiciones básicas de igualdad y libertad para la participación de todos los ciudadanos en los procesos comunicativos de formación de la voluntad general y en la definición del contenido de las políticas que los afectan.

Para Pautassi, el enfoque de derecho requiere un amplio debate público que permita expresar a la ciudadanía sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas. Cuando esta instancia de participación ciudadana no se verifica “(...) al estar impregnadas por una retórica vinculada a las garantías de derechos, (las políticas) tienden a confundir el discurso con sus verdaderas lógicas de implementación, que son restrictivas en relación con el contenido de los derechos que dicen garantizar” (2010: 44).

### **La participación en las Políticas Sociales del Bicentenario.**

En América Latina, observa Canto Chac (2008), la participación ciudadana tuvo que irse abriendo espacio por los intersticios de las rígidas puertas del autoritarismo, añadiendo a las demandas de democracia y desarrollo la de derechos para la ciudadanía, no sólo en una lógica de racionalización de las políticas públicas, sino de obligaciones del Estado.

Frente a lo anterior, múltiples actores sociales sumaron a la demanda de los derechos humanos, civiles y políticos que los hicieron relevantes en los peores momentos del autoritarismo, los económicos y sociales como reivindicación fundamental en la democracia retornada, cayendo a la vez en cuenta de que éstos ni avanzan gradualmente, como lo supuso Marshall, ni una vez conquistados resultan irreversibles. La reivindicación de los derechos sociales y económicos se convirtió en la posibilidad de fundamentar la transformación de las políticas más allá de las pugnas ideológicas, pero también se cobró conciencia de que a la par de la dimensión práctica de la exigibilidad de garantía de estos derechos, se requiere de mecanismos de influencia en las políticas públicas y que, por tanto, demanda instituciones específicas para la participación.

Los derechos, en tanto atribuciones que poseen todas las personas, deben ser garantizados y facilitados por el Estado a través de sus distintos poderes, servicios y niveles de gobierno, como por las familias, las instituciones y el sector privado, siendo responsables de su concreción. Este deber tiene que expresarse en normativas, instituciones, medidas, estrategias y otras iniciativas en las cuales deben quedar claramente establecidas las responsabilidades que asumen los diferentes actores institucionales y sociales para dar efectividad a esos derechos. (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 44)

En base a las anteriores consideraciones se advierte que la participación es clave en el enfoque de derecho asumido por las actuales políticas públicas en la Argentina, fundamentalmente para comprender el carácter político de las mismas.

La participación resulta una herramienta esencial para desmontar las posturas tecnocráticas del neoliberalismo, quien postula a la participación y a la democracia participativa como una “nueva etiqueta para convalidar y legitimar las transformaciones en proceso”, detrás de la cual se solapa el corrimiento y debilitamiento del Estado, la despolitización de los sectores populares, y el desplazamiento de las cuestiones y decisiones macro y micropolíticas a los organismos de planeación económica (Mejía Quintana, 2006).



Pero también, en el marco de un enfoque de derechos, la participación es condición de posibilidad para la superación de los efectos no previstos del paternalismo del Estado social, al considerar que los beneficiarios de los derechos que se pretenden materializar, se ven limitados en su libertad para configurar autónomamente su vida. Y por ello, en la equiparación anhelada de las condiciones de vida y de las posiciones de poder, las intervenciones “normalizadoras” pueden convertir “la pretendida compensación de daño en renovada discriminación, transformando la garantía de libertad en privación de la libertad” (Habermas, 1999: 257).

En contraposición con esto, una perspectiva basada en derechos nos exige considerar a nuestros beneficiarios como titulares de derechos –y no como simples objetos de protección– que, en su condición de seres humanos, pueden reclamar niveles mínimos de trato, servicio y oportunidad (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 43).

Desde el discurso de las políticas sociales se enfatiza la impronta a favor de la restitución de derechos en el marco de la construcción y profundización de la ciudadanía, y de una repolitización de la relación Estado-Sociedad, tal como se advierte en las expresiones del texto “Políticas Sociales del Bicentenario” que vinculan claramente derechos, con ciudadanía y participación.

No obstante estos supuestos, en el análisis de dicho documento oficial se observa una cuestión conflictiva y contradictoria: en las referencias particulares y concretas a la participación, en lo que hace a la implementación de las políticas, los sentidos que a aquella práctica se asocian no se plasman en una redistribución efectiva del poder y en la emancipación política.

Por un lado, la participación se vincula al fortalecimiento del lazo social, el desarrollo del sentido de comunidad, y la organización de los actores. En este sentido, de manera recurrente se habla de participación popular, participación social, o de la participación comunitaria con significados y sentidos más o menos equivalentes. Se entiende que la participación genera integración y cohesión social

La pluralidad debe garantizar siempre la participación. Sirve para unir y articular, facilita el paso de lo individual a lo colectivo, la construcción de un espacio que incluya a las diversidades,... sin perder de vista los objetivos principales de la gestión. Sostenemos que estas son políticas

sociales de última generación... La práctica social en un proyecto de inclusión, colectivo, con responsabilidades compartidas y asumidas (Ibíd.: 81).

Además por medio de la participación se construye una identidad colectiva que refuerza los sentimientos de pertenencia y de compromiso social

(...) lo que importa es el protagonismo de las comunidades y su participación en procesos en los cuales se crean y comparten percepciones, conocimientos e información, se construyen obras físicas de patrimonio comunitario, proporcionándoles así un sentido de pertenencia. (Ibíd: 86)

La comunidad, a partir de la participación, reflexiona en su identidad colectiva construida con los “*otros*”, en relación al vínculo que intersubjetivamente establecen con el espacio tanto físico como simbólico que este les representa. (Ibíd: 115)

De este modo la participación permite movilizar a los actores sociales en pos de objetivos comunes y organizarse para colaborar con el Estado en la resolución de los problemas que los atraviesan.

Un Estado promotor –no paternalista– concibe la participación y la organización popular, como procesos fundamentales para la construcción de un país inclusivo.

Los cambios estructurales requieren de la constitución de una ciudadanía diferente, comprometida en la solución de los problemas comunes, con espacios para debatir y trabajar en conjunto (Ibíd: 127).

Por otro lado, y también de manera insistente, la participación queda imbricada con la gestión. De este modo la participación es concebida como una instancia necesaria de todo proceso de desarrollo e implementación de los programas sociales, más que del diseño de las políticas públicas. En todo el texto encontramos una sola alusión a la incorporación ó “inclusión” de los destinatarios de las políticas en los procesos de su formulación.

Por eso los problemas no están sólo para ser identificados y cuantificados, interesa su desarrollo y cualificación. Sabiendo sobre todo que el rincón

de la pobreza y la miseria no se cubre con tecnología o programas enlatados. Se encara desde la práctica social que nos permite iniciar un proceso donde las voces de los excluidos son incluidas, de tal modo que se constituyan en copartícipes del proceso de planificación de las políticas sociales. Las personas y las comunidades son agentes activos a la hora de determinar las formas y los medios de vida que más valoran (Ibíd: 48).

Más allá de esta cita, no hay ninguna mención, ni descripción de procedimientos y mecanismos que prevean y garanticen la intervención de los actores sociales a los que van orientados los programas sociales, en la definición de las políticas públicas que enmarcan y fundan dichos programas.

Sin embargo, la participación aparece relacionada con las distintas etapas del desarrollo y la implementación de tales programas. Explícitamente, se la vincula con: las acciones de capacitación, la elaboración de un diagnóstico, la identificación de problemas, la priorización de necesidades, la organización comunitaria para la co-gestión de los recursos, articulación de actores, hasta la toma de decisiones.

(...) privilegiamos la participación de todos y todas en la construcción colectiva del conocimiento y la intervención sobre la realidad. Buscamos que las decisiones que se tomen representen los intereses y valoraciones de la mayoría, que se generen experiencias de participación e intervención, en tanto motor de organización social, porque cuando la gente se siente parte, se involucra, se abre al diálogo y construye con los otros un mejor barrio, una mejor comuna, un mejor municipio, un mejor lugar para todos (Ibíd: 69 y 70).

La idea de la co-gestión recorre de manera transversal el discurso de las políticas sociales "(...) porque todos juntos, pueblo y Gobierno deciden un país como un emprendimiento conjunto. No se puede ser simple espectador, un país que crece necesita activa participación" (Ibíd.: 36).

En este marco, se pretende que la participación sea el principal sostén en la gestión e implementación de los programas. "Así, se pretende promover el protagonismo ciudadano; instalar y desarrollar capacidades de promoción socio-comunitaria; generar procesos colectivos y gestionar proyectos participativos; promover el desarrollo de redes sociales,

fortalecer las ya existentes; y favorecer el acceso de la población a los programas y planes sociales” (Ibíd: 89).

De esta manera se visualiza a la participación con un valor estratégico vinculado al desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias que potencian los procesos en los que “(...) los actores proponen y se comprometen con la gestión de soluciones para sus problemas comunitarios” (Ibíd: 118).

La concepción de la gestión está puesta en la participación directa de la comunidad para definir “(...) las problemáticas sociales de sus comunidades y los caminos de resolución de las mismas en base a las particulares características sociales y culturales” (Ibíd: 145).

Se observa, pues, que la participación sigue siendo, en continuidad con épocas anteriores, un instrumento de los programas para garantizar su eficacia, al permitir un mejor conocimiento del contexto, mejor definición de los problemas y manejo más eficiente de los recursos.

Al mismo tiempo, la toma de decisiones se abre sobre cuestiones territoriales, y se construye sobre una mirada restringida de la realidad, enfocada sobre problemáticas concretas relacionadas, en la mayoría de los casos, con las condiciones de reproducción material de la vida. Si bien desde el discurso se sostiene que de este modo “se impulsa una innovadora construcción en la agenda local de la política social” (Ibíd: 114), que permite establecer prioridades estratégicas de desarrollo territorial, estas instancias de participación no involucran la posibilidad de puesta en cuestión, de confrontación, o de posicionamientos alternativos al modelo hegemónico de gestión de la cuestión social.

En términos del valor simbólico, el discurso de las políticas asume que las instancias de participación permiten a los actores “(...) visualizarse e incluirse en las actividades y acciones colectivas que tienden al mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades y al desarrollo local de las mismas”. Lo que facilita “... la toma de conciencia de la comunidad con respecto a derechos, saberes y capacidades” (Ibíd: 110)

No obstante, teniendo en cuenta los tres niveles, el de las políticas, el de los programas y el de los proyectos, lo que se evidencia es que la participación se vincula con el último nivel. Se orienta a la organización, la articulación y la inclusión de los actores sociales pero dentro de los límites marcados por las políticas y los programas ya instituidos.

**En conclusión**

Las políticas sociales en la Argentina basadas en el enfoque de derecho no plantean significativas rupturas con períodos anteriores, debido a que la relación política que se configura con los destinatarios y su interpelación como ciudadanos, aún siendo reconocidos titulares de derechos, es restringida y disciplinadora. Tal como Habermas lo ha advertido, la colonización del mundo de la vida –por parte de la racionalidad instrumental– supone la constricción de los espacios de deliberación e intervención públicos y la cooptación de formas sustantivas de interacción social a partir de la racionalidad del sistema. De este modo, la posibilidad de construir y ejercer una ciudadanía activa y autónoma, se ve condicionada por las limitaciones a las oportunidades de asumir roles de decisión e incidencia por parte de los actores sociales impuestas, tanto por los procesos de racionalización moderna del aparato estatal, como por las formas de relacionamiento y posicionamiento que se despliegan en los actuales escenarios sociales. Estas limitaciones resultan mucho más complejas cuando los sujetos se hallan inmersos en una relación de asistencia.

Habermas plantea en este marco la necesidad de revisar el concepto marxista de emancipación, entendiéndolo como conciencia crítica, autodeterminación y autonomía, y vinculándolo, no sólo con aumento de las fuerzas productivas y extensión del poder de disposición técnica, sino, fundamentalmente, con dimensiones que se estructuran en los ámbitos institucionales y simbólicos, fundamentalmente en el campo de la acción política, y que permiten configurar prácticas influyentes sobre la voluntad política y las resoluciones vinculantes.

Habermas (1994) apunta que, liberado de las fuerzas de naturaleza, el hombre no advierte de las nuevas formas de dominación por ser tan sutiles como la que conduce a la despolitización de las masas o la inclusión disciplinada. Formas de coacción que impiden sistemáticamente una discusión racional sobre cuestiones políticas de fondo.

Pero para este autor los derechos subjetivos requieren para realizarse del ejercicio de la autonomía política, debido a que tales derechos “(...) que garantizan la posibilidad de una vida autónoma no pueden ser formulados adecuadamente si antes los afectados no participan por sí mismos en discusiones públicas sobre los fundamentos de los aspectos más relevantes para el tratamiento igual y desigual de los casos típicos...” (Habermas, 1999: 258)

El enfoque de derecho, además de materializar los derechos económicos, sociales y culturales debe avanzar en la institucionalización de la participación genuina. Para Habermas el estatus de ciudadano democrático dotado de competencias para

elaborar leyes sólo se puede fundar con la ayuda del derecho coercitivo, “(...) no hay ningún derecho sin libertades subjetivas de acción reclamables jurídicamente que garanticen la autonomía privada de las personas jurídicas individuales; y no hay ningún derecho legítimo sin la legislación democrática común de ciudadanos legitimados para participar como libres e iguales en dicho proceso” (2000: 70).

En este sentido, para Habermas (1998) la participación política dirigida por intereses emancipatorios se orienta a tratar de poner sobre la mesa temas cuya relevancia afecta a la sociedad global, definir problemas y hacer contribuciones, introducir cambios en los criterios de formación de la voluntad política y presionar sobre los parlamentos y los gobiernos a favor de determinadas políticas. Pero a la vez, trata de generar contra-espacios públicos y contra-instituciones, fijar nuevas identidades y modos expresivos, normativos y comunicativos de acción social que transforman la cultura.

Las políticas sociales en la Argentina distan mucho aún de acercarse a este ideal.

### **Bibliografía**

- ABAL MEDINA, J. (comp.) (2009) *Participación y control ciudadanos*. Buenos Aires: Prometeo.
- CAMPS, V. (1990) “Prólogo”, en: Rawls, J. *Sobre las libertades*. Barcelona: Paidós/ICE.
- CANTO CHAC, M (2008) “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y Cultura* N° 30, pp. 9-37.
- CLEMENTE, A. y SMULOVITZ, C. (coord.) (2004) *Descentralización, políticas sociales y participación en Argentina*. Buenos Aires: IIED.
- CLEMENTE, A. (2007) “Participación en las políticas sociales y cuestión social: revisión de enfoques y conceptos”, en: Clemente, A.; Fleury, S.; Garreton, M.; Huergo, J.; Uranga, W. y Zibechi, R., *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*. Buenos Aires: UNDP-Ministerio de Desarrollo Social.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2003) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- DUBET, F. (2011) *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- FREIRE, P. (2005) *La educación como práctica de la libertad*. México: Siglo XXI Editores.
- FREIRE, P. (2002) *Educación y cambio*. 5ta. Ed. Buenos Aires: Galerna-Búsqueda de Ayllu.
- HABERMAS, J. (1994) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México: Gustavo Gili
- \_\_\_\_\_ (1998) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Valladolid: Trotta.
- \_\_\_\_\_ (1999) *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- MARSHALL, T. y BOTTOMORE, T. (1998) *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- MAYNTZ, R. (2000) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, Caracas.
- MEJÍA QUINTANA, O. (2005) “Cultura y valores democráticos en América Latina. Una reflexión desde la filosofía política”, en: Oraison, M. (coord.), *Globalización, educación y ciudadanía*. Barcelona: Octaedro-OEI.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.
- PAUTASSI, L. (org.) (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- PROCACCI, G. (1999) “Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar”, en: García, S y Lukes, S. (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.
- PUTNAM, R. (2001) “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”. *Zona Abierta* N° 94/95. Madrid.
- RAWLS, J. (1978) *Teoría de la justicia*. Madrid: F.C.E..
- \_\_\_\_\_ (1990) *Sobre las libertades*. Barcelona: Paidós/ICE.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- \_\_\_\_\_ (2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.