

Las políticas sociales en la Argentina y su concepción de sujeto de derecho.

Avance de investigación

GT N° 8 – Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión

Resumen:

Las políticas sociales en la Argentina han ido configurándose en la última década a partir de un conjunto de rasgos que pretenden otorgar una nueva identidad en clave nacional y popular a las acciones públicas de protección y promoción social, revirtiendo el carácter restringido, discriminatorio y excluyente de los programas neoliberales. Estos rasgos son definidos en un documento que sienta las bases programáticas de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación estructuradas en torno a un supuesto fundamental: la del sujeto de derecho.

En este contexto, la ponencia se orienta a analizar este documento centrándose en las interpelaciones que las políticas sociales en la Argentina plantean en términos de inclusión, participación y construcción de ciudadanía.

Autor: Mercedes Oraisón

Palabras claves: políticas sociales – enfoque de derecho - ciudadanía

La cuestión social y las políticas sociales.

Las políticas sociales nacen como respuesta a lo que, a fines del siglo XIX, se llamó la “cuestión social”. Noción que remitía a los disfuncionamientos de la incipiente sociedad industrial y a las fallas estructurales del capitalismo cuya emergencia se expresa en un conjunto de conflictos sociales, entre ellos el de la pauperización, que ya no pueden ser resueltos por la antigua filantropía. La pobreza empieza a ser asociada no a un problema individual sino a una cuestión de interés social que exigía la intervención política, por ser un obstáculo fundamental para la constitucionalización de la ciudadanía.

En este marco se pone en evidencia la contradicción entre el carácter normal de la pobreza asumido por el liberalismo y el problema político que planteaba la desigualdad en un orden social edificado sobre un ideario de igualdad, con lo que se configura un nuevo campo en la política que pretendía ofrecer una base racional para el control de los problemas de desigualdad en una sociedad de iguales. Según Procacci (1999, p. 20) “...Las políticas sociales, al reconocer la existencia de un vacío entre los principios individualistas y los solidarios en la transformación de las sociedades liberales modernas, modificaron notablemente las relaciones con el estado y entre estado y economía, denunciando la insuficiencia de los principios liberales y fomentando prácticas democráticas”.

Las políticas sociales, nacen y se consolidan durante la primera mitad del siglo pasado en de la mano del Estado Benefactor como un conjunto de instituciones proveedoras de programas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida, a facilitar la integración de clases y grupos sociales, nivelando e igualando sus recursos materiales. Estas instituciones garantizaban los derechos sociales, contribuyendo a la construcción de ciudadanía social y a la “desmercantilización” de los sujetos, al permitirles subsistir sin una dependencia absoluta del mercado.

Las transformaciones neoliberales: exclusión social y asistencialismo.

A partir de los años 80, con el triunfo del neoliberalismo, se puso en marcha un conjunto de planes de ajustes y recortes presupuestarios. Al mismo tiempo se establecieron, nuevas pautas laborales que modificaron las relaciones en el ámbito del trabajo ampliando la fuerza del mercado. En lo político, el problema de los países centrales era el exceso de democracia, la fórmula para lidiar con él, fue la “governabilidad”. Esta dio origen a profundas re-estructuraciones en el ámbito del Estado y la sociedad que condujeron a una centralización y privatización de los espacios de poder, una ampliación de la sociedad civil a costa de la reducción del Estado y a la orientación de la protección social en una dirección residual.

A nivel material, estos procesos condujeron 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.

Las políticas sociales orientadas a la resolución del problema de la exclusión, impulsadas durante fines de 1990, se basaron en la asistencia material y la compensación de aquellas características personales asociadas a la pobreza: escaso espíritu emprendedor, pasividad, falta de capacidad para auto-organizarse. Se enfatizará la descentralización y la participación comunitaria (Clemente y Smulovitz, 2004) como eje para la resolución de las llamadas “necesidades sentidas”. El Estado se posicionó en este escenario con un rol subsidiario de estos procesos. De lo que se trataba era que el ciudadano asuma un rol clave en la resolución de sus problemas, procurándose por su cuenta los recursos necesarios para tal fin.

Hacia una nueva generación de políticas sociales: la promoción de derechos y la justicia social.

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 no la beneficencia, la justicia social, y no la asistencia, se postulan como los dos pilares de las políticas sociales de la Argentina. En función de los mismos se procura construir una nueva institucionalidad en la que el Estado es un interlocutor presente en un proceso 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, p. 13).

Políticas sociales y perspectiva de derechos.

La perspectiva o enfoque de derechos utiliza el marco conceptual que brindan los derechos humanos para aplicarlos a las políticas de desarrollo. Los principios y reglas que componen el de derecho internacional de los derechos humanos han establecido con precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un conjunto de obligaciones positivas. Es decir, no se trata sólo proteger a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana, apuntando a garantizar y satisfacer condiciones indispensables para el desarrollo de una vida digna, sin distinción alguna, sino también, de garantizar la plena realización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales. 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 ejecución de medidas y políticas concretas que promuevan la inclusión social. (Pautassi, 2010, p. 41 y 42).

Esta premisa aparece contemplada en el discurso de las políticas sociales, al asumir que

Los derechos, en tanto atribuciones que poseen todas las personas, deben ser garantizados y facilitados tanto por el Estado, a través de sus distintos poderes, servicios y niveles de Gobierno, como por la familia, 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. Así se intenta finalizar con la idea de la ayuda social como caridad, como un accionar que se produce simplemente gracias a la buena voluntad de quien lo otorga. (Ministerio de Desarrollo Social, 2010, p. 44)

Es posible reconocer que el enfoque de derechos supone: (a) el reconocimiento y justicialidad de los DESC; (b) el fortalecimiento de los principales mecanismos de protección de derechos: administración de justicia, participación política y control horizontal; (c) el reconocimiento explícito de la relación directa entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, las obligaciones correlativas y las garantías.

Debido a que estos requisitos suponen transformaciones sustanciales que se reflejan tanto en la configuración de una nueva institucionalidad como en la redistribución del poder, para Pautassi (2010, p. 43), más allá de los consensos “... todavía no se han instituido prácticas y estrategias que vinculen el marco de los derechos con la aplicación de políticas y modelos económicos en la región”. Las nuevas políticas buscan promover una vuelta al Estado, a partir de su fortalecimiento y una revisión de la asignación de bienes públicos mediante el aumento de su capacidad recaudadora y de la incorporación del concepto de protección social en reemplazo del de seguridad social, pero se implementan al margen de un debate público y participativo de la ciudadanía, que no puede expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas. “Aún más grave, al estar impregnadas por una retórica

vinculada a las garantías de derechos, 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” (Pautassi, 2010, p. 44). Ya que para esta autora es necesario considerar que no importa únicamente la calidad de miembro de la sociedad, sino cómo se disfruta tal situación.

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 programas sociales.

Para Dubet (2011) existen en la actualidad dos grandes concepciones de la justicia social. 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 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. Quiere menos 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. Esto se logra redistribuyendo equitativamente derechos políticos y civiles, por lo que esta concepción se asocia con la perspectiva liberal de la ciudadanía.

La perspectiva liberal asume la ciudadanía como un status jurídico, con la posesión formal de derechos políticos, sin considerar la condición social y las posibilidades reales de los sujetos de ejercer tales derechos.

Esta concepción de la ciudadanía 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 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, p. 74 y 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.

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 (Marshall, 1998).

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. “...Social significa que la referencia legitimadora es la sociedad, no los agentes sociales...” (Procacci, p. 21)

Por lo tanto, desde esta noción 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 diferentes 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 igualación 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, 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.

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, p. 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”. (Ibíd., p.66)

Al parecer la participación aparece, en este contexto, como la herramienta para apropiarse de los derechos, además de para reclamarlos.

... 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. (Ibíd., p. 43)

En principio, esto marcaría una impronta clara 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. Sin embargo, en las referencias particulares y concretas a la participación los sentidos que a esta práctica se asocian no se plasman en una redistribución del poder y en la emancipación política.

Por un lado, se observa que 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., p. 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., p. 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., p.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., p. 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, “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., p. 48)

Más allá de esta cita la participación 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 identificaciones 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., p. 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., p. 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., p.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., p. 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., p. 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., p.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., p. 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.

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, p. 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 (2000, p. 70) 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"

En este sentido, para Habermas (1998, p. 450 y 451) la participación política dirigida por intereses emancipatorios se orienta a trata 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.

Referencias Bibliográficas

CLEMENTE, A. y SMULOVITZ, C. (Coord.) (2004) *Descentralización, políticas sociales y participación en Argentina*. Bs. As., IIED.

DUBET, F. (2011) *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Bs. As. Siglo XXI.

HABERMAS, J. (1994) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México, Gustavo Gili

HABERMAS, J. (1998) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Valladolid, Trotta.

HABERMAS, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona,

MARSHALL, T. y BOTTOMORE, T. (1998) *Ciudadanía y clase social*. Bs. As., Losada.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Bs. As., Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.

PAUTASSI, L. (organizadora) (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Bs. As., Biblos.

PROCACCI, G. (1999) “Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar”. En: GARCIA, S y LUKES, S. (comps.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo Veintiuno.

RAWLS, J. (1978) *Teoría de la justicia*. Madrid, F.C.E..

RAWLS, J. (1990) *Sobre las libertades*. Barcelona, Paidós/ICE.