

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

DOCUMENTOS / 16

**POLITICAS SOCIALES
Y
DERECHOS HUMANOS**

**Dirección Enlace de Recursos Institucionales
Dirección General de Políticas Sociales
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Secretaría de Promoción Social
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jefatura de Gobierno

Dr. Fernando De La Rúa

Vicejefatura de Gobierno

Dr. Enrique Olivera

Secretaría de Promoción Social

Lic. María Cecilia Felgureras

Subsecretaría de Gestión de la Acción Social

Dr. Justo Daniel Figueroa

Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario

Lic. Ricardo Murtagh

Dirección General de Políticas Sociales

Lic. Graciela Di Marco

Dirección Enlace de Recursos Institucionales

Lic. Susana Reca

BUENOS AIRES SIN FRONTERAS

Organización:

Programa de Vinculación Regional y Municipal

Seminarios de Integración Municipal América Area Sur

Oficina de Enlace del Plata - S.I.M.A.A.S. -

Apoyo:

Centro de Gestión y Participación n° 1

FUNDAM, Fundación para el Desarrollo Municipal

Centro Cultural Fortunato Lacámara

Secretaría de Enlace S.I.M.A.A.S.

Dirección General de Estructuras y Sistemas de Información

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

DOCUMENTOS / 16

POLITICAS SOCIALES Y DERECHOS HUMANOS

Mesa Redonda realizada en el marco de

Buenos Aires Sin Fronteras

Un espacio para el diálogo

26-27 de abril de 1999

Panelistas: Sra. Pampa Mercado. Coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos. GCBA

Lic. Javier Moro. Asesor de la Dirección General de Políticas Sociales. GCBA

Lic. Héctor Palomino. Dirección General de Políticas Sociales . GCBA

**Buenos Aires
1999**

Políticas Sociales y Derechos Humanos

Ponencia de la Sra. Pampa Mercado

Buenos Aires sin Fronteras constituye un foro propicio para reflexionar y entre todos tratar de poner en acción programas sociales concretos desde una perspectiva de Derechos.

Enfrentamos desafíos y preocupaciones que golpean muy fuerte nuestra conciencia ética, en medio de una globalización económica y financiera que vá acompañada de profundos desgarrs en el tejido social de los países con concentración de la riqueza en pocas manos y avance peligroso de la pobreza dura, el desempleo y la exclusión social tanto en los países desarrollados como en los países pobres.

La exclusión va más allá de la pobreza. El excluido esta fuera del sistema, fuera del mercado, fuera de la ciudadanía, desiguales ante la ley.

Son los desaparecidos sociales que pueblan nuestras villas con sistemas arcaicos de organización, atravesados por la violencia horizontal, luchando entre iguales, con sus modestas viviendas con rejas en puertas y ventanas, empeñados en sobrevivir pero carentes de organización para poder salir de los bordes e integrarse a las tramas urbanas con la dignidad recuperada.

Pero la realidad que tenemos enfrente es un mundo hipertecnificado que sustituye trabajo humano por máquinas y alberga en la actualidad cerca de mil millones de desocupados o subocupados y con la perspectiva que alrededor del año 2020 desaparecerán virtualmente los trabajadores industriales.

En este escenario no podemos ignorar el desafío de producir un viraje en la implementación de políticas sociales de desarrollo con enfoques de Derechos Humanos que pongan el acento en el acceso de todos al goce y ejercicio de los Derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los diez compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social reunida en Copenhague en 1995 que también traducen el consenso Universal que existe en torno al desarrollo, definiendo la pobreza, el desempleo y la exclusión social como los tres grandes problemas sociales que aquejan a la humanidad en este fin de siglo.

Las políticas públicas con enfoques de Derechos en el combate contra la pobreza deberán contemplar aspectos fundamentales como la realización de Derechos Humanos específicos que guardan relación con la pobreza; por ejemplo:

- El Derecho a la Vida
- El Derecho al Trabajo
- El Derecho a un nivel de Vida adecuado
- El Derecho a la Salud
- El Derecho a la Alimentación
- El Derecho a la Educación permanente

¿Llegará el día en que los DDHH consagrados en la mayoría de las Constituciones Nacionales y en los Pactos y Tratados Internacionales y todos los instrumentos de protección dejen de ser solo idealmente reconocidos y con el esfuerzo mancomunado de todos logremos su efectiva protección, incluso accionando legalmente contra los Estados que los violan?.

Con relación al caso específico del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como instan a una acción positiva por parte de los Estados y sus recomendaciones no tienen poder punitivo, no son exigibles para los tribunales nacionales ni ante los Organismos Internacionales para el control y efectivización de las reparaciones.

La necesidad de su judicialidad ya es un debate instalado en la Comisión Interamericana de DDHH y es preocupación de la Corte.

Sería importante propiciar en nuestro país el debate legislativo a los fines de implementar una ley nacional que brinde la posibilidad a grupos humanos pobres y vulnerables en situación de riesgo, víctimas de violaciones de Derechos Humanos a denunciar ante las instancias judiciales argentinas y agotadas las mismas continuar las acciones de revisión en la Comisión Interamericana y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que sus fallos reparatorios sean de cumplimiento obligatorio para el Estado.

Estas ideas solo pueden llevarse a la práctica dentro del funcionamiento de una democracia ya que fuera de ella no existe esa posibilidad.

Son decisiones políticas de Estado.

Volviendo al enorme desafío de erradicar la pobreza, para esta Comisión de Derechos Humanos una de las prioridades de trabajo en lo inmediato es profundizar los canales de participación ciudadana y educar en el conocimiento de los DDHH en el largo combate de vencer la pobreza y el flagelo de la desocupación.

Las políticas Sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires deben impregnarse de un activismo “pro Derechos Humanos” eficaz y articulado que incluya a la gente por la cual aboga, ya sea desde el enfoque de Derechos Civiles y Políticos o de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya que los mismos son indivisibles y están entrelazados.

Las Políticas Sociales con enfoque de Derechos incluye el trabajo con poblaciones afectadas para que recuperen la palabra, le pongan voz a sus necesidades y preocupaciones. Estas formas de abordaje de inclusión y participación de la comunidad en los programas es un componente central de los esfuerzos de defensa y hace a la credibilidad de las políticas sociales de Estado.

Esta es la gran tarea que nos espera y que en un mediano y largo plazo nutrirán una cultura de Derechos Humanos que redundará en la recuperación de la dignidad del pueblo argentino.

¿Por que insisto en la educación en Derechos Humanos?

La misma se transforma en integradora, proporciona el sentido de la identidad, crea valores solidarios, inventa nuevas formas de sobrevivencia con esfuerzo propio y ayuda mutua, evita la discriminación y allana en armonía la resolución de conflictos.

Crea el otro derecho, avizora el otro país posible.

En este sentido la Comisión de DDHH del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As. sostiene y está impulsando y recomendando que la mejor calidad de educación debe brindarse en las escuelas de zonas de riesgo a fin de igualar hacia arriba en calidad y excelencia de los conocimientos y con programas especiales de educación no formal, capacitando en atención primaria de la salud o preparando para adquirir conocimientos en carreras cortas para el mejor desempeño en áreas de servicios y economías alternativas.

El estado debe volcar sus mayores recursos hacia esas áreas donde la deserción escolar lleva a los niños a no concluir la escuela primaria y dramáticamente observamos que muchas veces concurren solamente por que allí reciben, tal vez, la única comida del día.

En esta etapa la Comisión de DDHH está desarrollando programas pilotos y talleres de conocimiento de los DDHH dirigidos a sectores populares para que sepan hacerlos valer a la hora de peticionar y exigir su cumplimiento.

Nuestros equipos interdisciplinarios integrados con las áreas de Políticas Sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ONGS y voluntariado tienen en las zonas de riesgo como apoyatura para la organización y convocatoria a los vecinos para su asistencia a los talleres, a las mujeres a cargo de los comedores comunitarios que poseen un conocimiento muy preciso sobre lo que preocupa al sector.

Estoy convencida que la pobreza se vence desde abajo.

Es construir una amalgama de acciones individuales y colectivas que puedan incidir fuertemente en las decisiones del Estado sobre la mejor distribución del ingreso, focalizando los recursos a donde verdaderamente deben ser dirigidos y manejados por ONGs para su ejecución y organismos gubernamentales de control y seguimiento.

Llegar a los más pobres como lo señala UNICEF en uno de sus estudios.

Quería terminar con unas reflexiones de hombres de pensamiento crítico Jeremy Rifkin quién en su libro el Fín del Trabajo, destaca la equivalencia entre el desempleo y el aumento de la delincuencia en el mundo, y dice que se presenta una oportunidad única para organizar la sociedad sobre nuevas bases y propone un nuevo contrato social combinando políticas de estado articuladas con (ONGs) y fuerte trabajo comunitario.

José Saramago Premio Nobel de literatura que tuvimos el honor de tenerlo entre nosotros y fue declarado Visitante Ilustre de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el Sr. Jefe de Gobierno Dr. Fernando de la Rúa.

En la conferencia que nos brindó “Sobre las estructuras de poder y los Derechos Humanos” como parte de los actos programados por la Comisión de Derechos Humanos en el 50º Aniversario de la Declaración Universal, nos manifestaba que él desea corregir la historia, habla de un nuevo humanismo, afirma que, los hombres de hoy, “Los últimos de una civilización que acabará con el siglo” están cada vez más lejos de lo humano. Instó a una insurrección ética que corrija las injusticias del mundo.

La Academia Sueca otorgo el Premio Nobel de Economía al Profesor Indio Amartya Sen por sus trabajos sobre los motivos del hambre y la pobreza en el mundo. Los anteriores galardonados siempre eran otorgados a representantes de corrientes neoliberales.

Sen llama a la acción, con una fuerte connotación ética. Espero que podamos todos juntos aportar a este gran desafío.

Para volar un poco con la imaginación termino con un poema

El gran mantel

Sentémonos pronto a comer

Con todos los que no han comido

Pongamos los largos manteles

La sal en los lagos del mundo

Panaderías planetarias,

Mesas con fresas en la nieve,

Y un plato como la luna

En donde todos almorcemos.

Por ahora no pido más

Que la justicia del almuerzo.

Pablo Neruda

Ciudadanía y políticas sociales

Ponencia del Lic. Javier Moro

1. Introducción

Apelar a la ciudadanía en políticas sociales es un reconocimiento al lugar de sujetos de derechos de los “beneficiarios”, es asumir desde el rol estatal cierta responsabilidad en garantizar condiciones de igualdad y de respeto a las diferencias y es también reconocer una situación real de subordinación de determinados sectores de la población.

Esta ponencia recoge algunos de los variados aportes que desde la teoría social se hacen en torno a la discusión de la ciudadanía, en un intento de recuperarlos para darle marco a las acciones de la Dirección General de Políticas Sociales del GCBA. En tal sentido, parte de lo aquí expuesto es el sustento teórico de los proyectos de dicha instancia¹.

El itinerario que propongo es el siguiente: en primer lugar voy a hacer mención de manera muy sucinta sobre la particular coyuntura político-institucional que atraviesa la Ciudad de Buenos Aires; luego me voy a referir específicamente a algunas consideraciones sobre el concepto de ciudadanía desde dos aspectos: primero su construcción sociohistórica, luego la dimensión más antropológica de esta categoría y algunas de sus implicancias políticas; hacia el final intentaré hacer algunas salvedades del uso de este concepto para la realidad latinoamericana y argentina en particular, para luego defender el uso de una perspectiva de ciudadanía en políticas sociales y concluir con algunos interrogantes y desafíos que a mi parecer merecen nuestra atención.

2. La coyuntura político institucional de la Ciudad de Buenos Aires y el contexto socioeconómico

En los últimos años se han producido cambios profundos e importantes en la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, aparece un nuevo escenario político institucional: por primera vez en este siglo se le reconocen a la ciudad facultades para el autogobierno. Por otro lado, conjuntamente con todo el país, se observa un deterioro en la situación socioeconómica de una parte considerable de la población.

La Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de nuestro país, era hasta hace muy poco gobernada por un intendente designado por el ejecutivo nacional y sus ciudadanos sólo elegían autoridades legislativas. Ahora la ciudad elige también al jefe de gobierno y cuenta con una flamante Constitución que reconoce explícitamente los derechos políticos, civiles, sociales, culturales y económicos de todos los habitantes (art. 62); además establece una serie de mecanismos de participación y de control de los ciudadanos y también fija los tiempos para la futura descentralización en comunas.

Junto a este aspecto político institucional debemos considerar el aspecto socioeconómico. La reestructuración económica y la crisis laboral provocaron una agudización de los problemas relacionados a la pobreza que ya sufrían sectores de la población. El aumento del desempleo y la cada vez mayor precarización laboral, afectan de manera particular a los sectores en situación de pobreza estructural pero también a los llamados nuevos pobres, la clase media pauperizada, sectores que quedaron afuera del aparato productivo o no consiguieron ingresar en el mismo de manera

¹ Muchas de estas reflexiones se gestaron en discusiones e intercambios con Graciela Di Marco. Esto no me desliga de la responsabilidad que me cabe como autor.

continuada (este fenómeno comenzó a ser registrado y constatado por diferentes investigaciones a fines de los años '80 y en los '90 se profundiza). Esta situación, la mayoría de las veces, no sólo implica la pérdida del empleo sino que conlleva una dificultad para el acceso a otros derechos.

En este contexto, a partir del reconocimiento de todos los ciudadanos como titulares de derechos, resulta un desafío prioritario de la gestión pública llevar a cabo acciones para **garantizar el derecho a la inserción social** de todos los habitantes de la ciudad y conjuntamente **promover el ejercicio de una ciudadanía responsable**.

3. Una aproximación sociohistórica al concepto

Todas las sociedades con algún tipo de organización democrática se fundan, implícita o explícitamente, en un tipo ideal de ciudadanía. Esta noción, que como toda construcción histórica y social va variando en el devenir del tiempo, implica un **status de igualdad de derechos y obligaciones**. Desde una perspectiva histórica O' Donnell afirma: "Ciudadano es el que tiene derecho a cumplir los actos que resultan en la constitución del poder de las instituciones estatales, en la elección de los gobernantes que pueden movilizar los recursos de aquellas y reclamar obediencia, y en la pretensión de recurrir a procedimientos jurídicamente preestablecidos para ampararse de intromisiones que considera arbitrarias. Históricamente, la ciudadanía se desplegó junto con el capitalismo, el estado moderno y el derecho racional-formal. Esto no es casual: el ciudadano corresponde exactamente al sujeto jurídico capaz de contraer libremente obligaciones" (1977:37).

Tal como aparece en esta definición y como ya ha sido señalado por Bendix (1974), la categoría del "ciudadano" históricamente comienza a cobrar relevancia a partir de las transformaciones en el orden político y social de la Europa Medieval que con la **emergencia de los Estados Nacionales** marcaron el reemplazo de las relaciones feudales para pasar a **relaciones más individualistas en términos de autoridad y un ideal de relaciones más igualitarias**. La noción de ciudadanía se relacionaba también con el nuevo patrón económico que emergía con la Revolución Industrial y adquiere un papel rutilante en la Revolución Francesa.

Hablar de ciudadanía nos remite a dos dimensiones de la vida de cada persona. Por un lado hace referencia a los derechos individuales de cada uno, por otro nos remite a un vínculo de pertenencia con una comunidad determinada. En tal sentido **ser ciudadano implica derechos frente y deberes con la comunidad**. Su connotación en su acepción moderna se presenta muy vinculada al desarrollo de la democracia liberal y emparentada a una perspectiva de derechos y responsabilidades de los individuos en tanto miembros de una comunidad determinada. La condición de ciudadanía **supone dos capacidades básicas del individuo: la capacidad de autogobierno y la de participar en decisiones colectivas**. En este último aspecto es fundamental la forma de posicionarse frente a la autoridad.

La ciudadanía **presupone un cierto grado de participación** en la vida comunitaria. No es un atributo que los individuos tienen o poseen, es un proceso de construcción social y de aprendizaje. La ciudadanía sólo cobra entidad cuando se ejercen los distintos derechos, **es una relación dialógica frente a la autoridad y un aprendizaje colectivo junto a los propios pares**, es el derecho a tener derechos y el compromiso de participar en el debate público acerca del contenido de normas (formales e informales) y de leyes.

Por tanto, la noción de ciudadanía está estrechamente ligada a las relaciones de poder y a los significados sociales, delimita quiénes y cómo participan en la toma de decisión de los asuntos

colectivos. Esta categoría, que **define quiénes tienen voz y capacidad de decisión**, está por tanto en el centro de las luchas sociales y la ampliación de la base social de la ciudadanía es un proceso de construcción y cambio.

El aporte de T. Marshall (1950)², es ya un clásico para el abordaje al tema de la ciudadanía. A partir de considerar al ciudadano es un poseedor de derechos, los cuales le permiten ser tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, este autor realiza una distinción analítica básica (que luego fue reformulando) de tres aspectos complementarios o tres dimensiones de la ciudadanía entendida siempre como titularidad de derechos:

1. la dimensión de los *derechos civiles* (libertad, igualdad ante la ley, derecho a la propiedad, derecho al trabajo)
2. la dimensión de los *derechos políticos* (acceso a la toma de decisiones a través del sufragio y a la posibilidad de ser electo)
3. la dimensión de los *derechos sociales* (el acceso a los bienes colectivos o servicios públicos con la salud y la educación)

Esta clasificación fue fuertemente cuestionada y criticada por *el marcado acento evolucionista* casi natural de los derechos de ciudadanía, donde en forma inevitable la ciudadanía civil antecederá a la política y ambas a la social (Giddens, 1982 citado en Held, 1997: critica en especial que Marshall parecería olvidarse que los derechos fueron conquistados a través de las luchas sociales). En este mismo sentido también se le cuestiona la *unidireccionalidad* (Giddens 1982) como si fuera un proceso irreversible.

Aún considerando esta tipología sólo como una distinción analítica, es decir sin intentar un correlato histórico, esta aproximación por sí sola resulta insuficiente para analizar *cómo* se construye socialmente la ciudadanía.

En la propuesta de Marshall aparece una sólo cara de la ciudadanía, el lado de los derechos, *nada dice de las responsabilidades*. Por eso se lo llama *ciudadanía pasiva*, si los derechos han sido productos de conquistas es porque estos vinieron de la mano de asumir responsabilidades y obligaciones en la esfera pública.

Otra de las críticas a este análisis es que parte del supuesto implícito de que el titular de derechos (el ciudadano) es un varón, adulto, de clase media, con cierto nivel de educación y con relativa participación pública. De este modo se puede caer en una ilusoria homogeneización de este proceso desde una pretendida neutralidad. Esto puede ocurrir debido a su marcado *acento economicista* que no le permiten analizar clivajes extra-clases, el origen de la ciudadanía queda demasiado atado a la Revolución Industrial acontecida a partir de mediados del siglo XVIII, no se la vincula con aspectos extra-económicos (Held, 1997) y de este modo se pasan por alto los criterios de inclusión y exclusión que aparecen atravesados por cuestiones de clase, de diferencias étnicas, culturales, de género, de edad y de capacidades.

4. La dimensión antropológica de la ciudadanía y sus implicancias políticas

Las concepciones liberales en su forma más pura, dan por supuesto la igualdad de oportunidades y entienden el derecho a la identidad en el sentido unívoco mencionado anteriormente. De este modo **esta supuesta igualdad encubre determinadas relaciones de poder asimétricas y a la vez niega**

² Marshall tomando como referencia la experiencia inglesa realiza su clásica tipología: el siglo XVIII corresponde a la expansión de los derechos civiles (las Cortes de Justicia aparecen como institución central), el XIX al avance de los derechos políticos (el Parlamento ocupa el centro de la escena) y el XX a la emergencia de los derechos sociales (los Servicios Sociales son el principal soporte).

la diferencia, el derecho de los otros a ser diferentes nunca puede llegar a ser reconocido ya que directamente se les niega entidad.

El derecho universal implica que todas las personas son iguales por naturaleza. Sirve para combatir ciertas formas de discriminación, afirmar la individualidad y poner límites al Estado, pero los individuos no son iguales. Un dilema central que presenta la postulación de los derechos universales es **la tensión entre la universalidad de los derechos y el pluralismo cultural**, las diferencias de género, clase o etnia que generan diversidad.

El concepto de derechos humanos sólo adquiere sentido en circunstancias culturales específicas, que se convierten en requisitos y en parte de esos derechos. Hablar de derechos humanos también es hablar de los derechos de sociedades y culturas a su propio estilo de vida, su propio idioma, su derecho a ser tratadas con justicia por las leyes del estado-nación en que les toca vivir. Los derechos existen y cobran sentido dentro de estructuras sociales y culturales y el pasaje de lo universal a lo social, histórico y contingente es una tarea difícil. Una definición individualista y universal de los derechos humanos corre el riesgo de forzar una identificación de los mismos con los valores occidentales, masculinos y adultos y presupone una determinada normalidad.

La apelación a la ciudadanía provoca otra tensión, permanente e inevitable, entre los derechos individuales y los derechos colectivos. Si la idea original de los derechos humanos universales estaba orientada por una visión individualista, en las últimas décadas de este siglo el eje se desplazó hacia las comunidades y los colectivos. Así aparecen en escena las declamaciones a los derechos de las mujeres, de los ancianos, de los discapacitados, de la infancia, de los indígenas, de minorías étnicas, de grupos específicos de la población que tradicionalmente han sido postergados y marginados. Esto implica un reconocimiento de una historia de discriminación y opresión y un compromiso activo para revertir esta situación a través de la estimulación del “empoderamiento” de los marginados.

Explícita o implícitamente, al hablar de ciudadanía, estamos incursionando en el terreno de las identidades. De tal forma que es propicio aclarar que **las identidades son procesos de construcción social**, tanto colectivos como individuales, que **suponen siempre la distinción con algún otro**. No hay identidades naturales, normales u ontológicas en sí mismas. Es a partir de la diferencia con un *ellos* que afirmamos un *nosotros*.

Sin embargo la construcción social de esta distinción con algún “otro” no requiere constituirse como un vínculo de antagonismo insalvable. Aunque en la historia de la humanidad abundan los ejemplos de enfrentamientos y guerras generadas a partir de entender a las identidades como antagonistas, la afirmación de una identidad no necesita de la destrucción de otra para sostenerse a sí misma como tal. El *otro*, no se constituye en un enemigo por ser diferente (Mouffe, 1996).

Los teóricos del pluralismo cultural han acuñado el concepto de “ciudadanía diferenciada” (Young, 1989), tratando de captar bajo dicho rótulo las diferencias socioculturales de grupos que aparecían escondidos en la propuesta homogeneizadora de Marshall. Así los negros, los pueblos indígenas, las mujeres, las minorías étnicas y religiosas, los homosexuales, las lesbianas, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, las personas con necesidades especiales, etc. cobran protagonismo no sólo como individuos sino también como colectivos sociales (Kymlicka y Norman, 1997). Sus derechos dependerán en parte de su pertenencia a ese colectivo, de la capacidad de movilización y negociación que logren a través del mismo.

La construcción de una identidad colectiva ciudadana resuelve la tensión existente entre la lógica de la igualdad y la lógica de la diferencia, nos iguala como ciudadanos y ciudadanas, a la vez que nos respeta las libertades individuales. En tal sentido este “nosotros/as ciudadanos/as” es compatible con la democracia pluralista que aspiramos mantener y con el contexto de diversidad sociocultural de nuestra Ciudad.

5. Algunas acotaciones sobre la construcción de ciudadanía en Argentina

En nuestro país la expansión de derechos diferenciados en los niveles clásicos ya mencionados: civiles, políticos y sociales, no ha sido lineal, tampoco unidireccional, ni siquiera muchas veces siguieron carriles en el mismo sentido, y más bien tendríamos que hablar de avances y retrocesos.

Veamos, una interpretación a la Marshall en nuestro país propondría el avance de los derechos civiles tomando como hito la Constitución de 1853 y su consolidación en las últimas décadas del siglo pasado. Luego la expansión de los derchos políticos estaría dada por la conquista del voto universal en 1912 con la Ley Saenz Peña (claro que en este esquema obviaríamos a las mujeres, que recién se incorporan en 1949) y finalmente en las décadas del ‘40 y ‘50 alcanzan a materializarse los derechos sociales.

Este esquema no da una cabal idea de los procesos sociales, políticos y económicos particulares que se dieron en América Latina. Sobre todo en lo que hace a la relación misma del Estado con la sociedad civil. Mientras que en Europa la ciudadanía, como ya fuese mencionado, se construyó como una noción desde la cual posicionarse frente a la autoridad estatal, en nuestros países la idea de ciudadanía fue impulsada muchas veces desde el mismo Estado.

Por eso en una perspectiva histórica Pérez Baltodano plantea el uso del término **ciudadanía estatal**. Este último término es en sí mismo contradictorio, pero refleja en buena medida justamente las contradicciones que llevamos auestas por estas partes del mundo. Este autor lo expresa así: “la colonización del Estado por parte de los criollos inicia el desarrollo de una tendencia histórica estructural que se manifiesta en la cristalización de un modelo de ‘ciudadanía estatal’ en los países de la región ...no se deriva como en el caso europeo, del desarrollo de la capacidad de la sociedad para condicionar el funcionamiento del Esatdo desde espacios públicos independientes. Se basa más bien en la capacidad desarrollada por grupos y sectores de la sociedad para participar en el diseño y la formulación de decisiones y políticas públicas dentro del ámbito del Estado” (1997: 43).

En Argentina la emergencia de nuevos actores sociales, los inmigrantes a principios de siglo, y los obreros en la década del ‘40, genera importantes avances en la expansión de los derechos políticos con la transformación del sistema político de dominación oligárquico y posteriormente la legitimación y legalidad de los derechos sociales junto a la incorporación de la clase obrera a la vida cívica. En este punto muchos autores prefieren hablar de **ciudadanía regulada** (Dos Santos, 1979) continuando un poco la lógica de la ciudadanía estatal, para referirse a los derechos sociales otorgados en la posguerra.

Si nos concentramos en un análisis de los derechos políticos en las últimas tres décadas, sin duda que hemos avanzado y mucho. El tema sin embargo se complejiza si nos cusionamos un poco este recorte rígido en la distinción de los derechos y los planteamos como una distinción analítica sobre procesos que se dan de manera conjunta y a veces contradictoria. Si a esto incorporamos la noción de ciudadanía diferenciada intentando dar cuantea de la realidad de diferentes sectores y colectivos sociales, el panorama parece no tener una respuesta tan sencilla. Para poner en palabras una pregunta que puede servir de ejemplo ¿Quién asegura la existencia real de la igualdad ante la ley? Esto justamente pone en cuestión aquella lógica evolucionista que algunos observan en Marshall y evidencia una situación que O’Donnell (1997) denomina “ciudadanía de baja intensidad”.

Aún incorporando las críticas y los aportes del pluralismo cultural, y estas acotaciones a la particular construcción de ciudadanía en nuestro país, desde una perspectiva de políticas públicas queda planteado un dilema de no fácil resolución. Al decir de Kessler se mantienen dos dimensiones constitutivas de la noción de ciudadanía: la titularidad (de derechos) y la provisión (de servicios): “la *titularidad*, que implica la existencia legal de los derechos propios de los ciudadanos y la *provisión*, referida al acceso real a los beneficios -sean bienes y servicios materiales o simbólicos- de los que se tiene titularidad” (1996:143).

Este esquema, que podría ser cuestionado por una mirada muy restringida de la ciudadanía en relación directa al Estado, nos sirve para introducir el problema en esa relación entre titularidad y provisión. En otras palabras la titularidad sería la ciudadanía ideal, y la provisión, la ciudadanía real³. Justamente esta tensión entre titularidad y provisión es el gran dilema que deben afrontar los gobiernos y sin duda es notoria la diferencia entre los países desarrollados y Latinoamérica.

6. Ciudadanía y políticas sociales

Tal como observamos la ciudadanía social es un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales. Al respecto, en nuestro país el trabajo ocupó un lugar central. A partir del trabajo, hasta ahora, se producía la integración social y productiva de cada ciudadano. El nivel creciente de desempleo y la precarización laboral cuestionan esta centralidad y esto afecta el proceso histórico de construcción de ciudadanía en particular para los sectores de menores recursos y la clase media pauperizada. El trabajo ya no brinda el derecho a la ciudadanía. Más bien la situación del mercado de trabajo aparece como un factor fundamental del proceso de exclusión social.

La pérdida del trabajo va mucho más allá de la pérdida de un ingreso seguro, tiene repercusiones en la integración o afiliación social; no sólo implica déficit de ingresos sino de vínculos sociales o de recursos culturales. Castel (1997) llama la atención sobre estos procesos de **desafiliación** y la emergencia de una nueva cuestión social: un porcentaje significativo de personas que ya no tienen cabida en el sistema productivo y en consecuencia, tampoco en el sistema social.

A esta situación se agrega una forma asistencialista de hacer políticas sociales desde los organismos estatales intervinientes⁴. Esta manera promovió una vinculación clientelar entre los funcionarios y los destinatarios de las políticas. Formas que continúan en muchos casos aún vigentes y que encuentran ciertas continuidades aun con los formatos más modernos. Minujin y Bustelo (1997) cuestionan las actuales recomendaciones de los organismos internacionales ya que entienden que en las mismas subyace un “modelo de ciudadanía asistida” es decir que se parte de tomar de manera muy pragmática la desigualdad social como “cuasi natural”, se propugna una escasa solidaridad social y la competencia se constituye en el centro de las relaciones sociales a través del mercado, con un papel subsidiario y muy focalizado del Estado con respecto a los pobres.

³ Sin embargo me parece necesario hacer dos salvedades o advertir sobre dos riesgos de este planteo: uno es que toda posibilidad de ciudadanía real quede subsumida a lo que el Estado provee o deje de proveer, el otro tiene que ver con interpretar este esquema de manera rígida, estática y desde una pretendida objetividad, es decir olvidarse que estamos situados siempre en el plano de las representaciones y por tanto esa “brecha” tiene un fuerte componente de subjetividad, o más bien de construcción intersubjetiva.

⁴ A la vez se mantienen ciertas políticas redistributivas (por ejemplo el salario familiar) que se plantean como universales pero se ejecutan sólo para los asalariados con relación de dependencia, que en otros tiempos sí constituían el grueso de la población.

Sin embargo la ciudadanía implica ser titular de derechos y esto cambia la percepción y el posicionamiento de la gente frente a las políticas sociales. Ya no se trata de ubicarlos y que se ubiquen como meros receptores pasivos de una ayuda, asistencia o dádiva estatal; sino que en tanto titulares de derechos pueden y deben, demandar una provisión de servicios que garanticen un piso mínimo universal desde el cual acceder a las oportunidades.

Para ello se requiere la intervención del estado para la articulación entre las políticas económicas y sociales que potencien a fondo sus complementariedades a fin de posibilitar la integración exitosa de individuos, hogares y grupos sociales a la economía y al medio institucional, social y cultural. Esto es factible a partir de la conformación de espacios de interés público que tiendan al desarrollo del capital social y cultural, a la concertación de alianzas estratégicas continuas entre los distintos actores sociales en favor de la superación de la pobreza y puesto al servicio de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la promoción de derechos y la construcción de ciudadanía no es una instancia “pos-asistencialista” de las políticas sociales, se trata de modificar la lógica clientelística del sistema desde su punto de partida y así llevar a cabo *políticas con verdadera participación ciudadana* que oriente las respuestas a las necesidades colectivas.

La construcción de la ciudadanía social es un proceso de aprendizaje y la descentralización de los servicios sociales hacia las comunas constituyen una oportunidad para poner en marcha un programa de promoción de la ciudadanía en el ámbito local de cada barrio.

Según hemos visto del posicionamiento teórico que se adopte, dependerá la estrategia y el espacios privilegiado para lograr este objetivo. La escuela sigue siendo reconocida, tanto de posiciones de izquierda como de derecha, como un lugar central en la construcción de las virtudes cívicas ciudadanas. Los mecanismos de participación hacia el interior de la escuela, que ahora se están discutiendo, junto con los contenidos curriculares que incluyen los temas de ciudadanía, pueden constituirse en herramientas importantes para tender hacia un cambio en la cultura de los jóvenes. Sin embargo no debemos circunscribirnos sólo a la escuela, es necesario generar otros espacios para los adolescentes y los jóvenes.

Desde la perspectiva de la Nueva Derecha, tan en voga en los ochenta (y por estos pagos hasta hace muy poco), el énfasis está puesto en la responsabilidades y obligaciones, y el mercado aparece como el espacio preferencial donde el individuo aprende a hacerse cargo de sí mismo (Kymlicka y Norman, 1997).

Mientras que desde una perspectiva más democrática se impulsa una fuerte promoción de la participación política, de la generación de espacios para que los individuos se interesen y sean parte de los asuntos públicos.

En los ochenta el auge las ONGs, sumado a la resonancia que ya en los ‘70 habían alcanzado diversos movimientos sociales, comenzó a desarrollarse cada vez con la fuerza la idea de la conformación de redes sociales. Este mecanismo de asociación y en muchos casos de articulación para gestión de proyectos se constituye en otro lugar privilegiado para la promoción de ciudadanía.

El cuestionamiento actual al esquema de coordinación política a través del mercado, y la imposibilidad de retrotraernos a tiempos de un Estado de tipo Benefactor, abre la posibilidad de pensar un nuevo papel para el Estado como promotor del desarrollo a través de la articulación y la coordinación. En este esquema, la gestión en red adquiere una relevancia central.

Si bien la expansión de la ciudadanía en el mundo moderno dio lugar la mayoría de las veces a una disminución de las desigualdades y a un mejoramiento de las condiciones de vida. Sería interesante indagar qué pasa en tiempos donde la globalización económica se expande y se combina con efectos de fragmentación y exclusión social. La centralidad del trabajo para la inserción social no puede ser

pasada por alto y, en tal sentido no es posible seguir pensando políticas sociales separadas de las políticas económicas, ni separadas de las políticas de empleo. Este es el desafío fundamental que opera como condicionante para superar definitivamente un modelo de ciudadanía asistida o tutelada.

Bibliografía

- BENDIX, Reinhard (1974) *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires.
- CASTEL, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.
- DI MARCO, Ciudadanía femenina y estado, ponencia presentada en XX Congreso de LASA, Guadalajara-México, 1996.
- DOS SANTOS, Wanderley (1979) *Cidadania e Justica*, Campus, Rio de Janeiro.
- GARCIA CANCLINI, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.
- GIDDENS, Anthony (1982) *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, Macmillan.
- HELD, David (1997) "Ciudadanía y autonomía", en *Agora*, N° 7, invierno, Buenos Aires.
- JELIN, Elizabeth; "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en América Latina en los años 90", en *Sociedad* N° 8, abril 1996.
- KESSLER, Gabriel (1996) "Adolescencia, pobreza, ciudadanía y exclusión", en Konterllnik, Irene y Jacinto, Claudia (comps.) *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo*, Losada / Unicef, Buenos Aires.
- KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne (1997) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *Agora*, N° 7, invierno, Buenos Aires.
- LECHNER, Norbert (1997) "Tres esquemas de coordinación política"
- LEVÍN, Silvia (1997) "La ciudadanía social en Argentina: encuentros y desencuentros con la política social", en Oszlak, Oscar (comp.) *Estado y Sociedad*, Colección CEA - CBC, Oficinas de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Buenos Aires.
- MARSHALL, Thomas (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Londres, Cambridge University Press.
- MILLER, David; "Ciudadanía y pluralismo" en *Agora* N° 7
- MINUJIN, Alberto y Bustelo, Eduardo (1997) *La política social esquiva*, mimeo, Buenos Aires.
- MOUFFE, Chantal; "Por una política de la identidad nómada" en *debate feminista*,
- PÉREZ BALTODANO, Andrés "Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina"; en Pérez Baltodano (Ed.) Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones, Nueva Sociedad, 1997.
- O' DONNELL, Guillermo (1977) "Apuntes para una teoría del Estado", *Documento CEDES/CLACSO*, N° 9, Buenos Aires.
- O' DONNELL, Guillermo (1997) *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- YOUNG, Iris (1989) "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", en *Ethics*, N° 99.

Ciudadanía y derechos sociales en la Argentina contemporánea

Ponencia del Lic. Héctor Palomino

La reflexión sobre ciudadanía en las ciencias sociales tendió a adoptar el esquema conceptual que el sociólogo inglés T. H. Marshall elaboró hacia fines de la década de los '40, luego de finalizada la 2da Guerra Mundial ("*Citizenship and Social Class*", conferencia pronunciada en 1949 en la Universidad de Cambridge, e incluida en el volumen titulado "Class, Citizenship and Social Development". Ed. Doubleday. N.York, 1965 –existe una versión castellana reciente de aquella conferencia que incluye un prólogo de Tom Bottomore). La formulación de Marshall adquirió rápidamente un status de "clásica" seguramente por su carácter a la vez sintético, claro y profundo. Esa formulación daba respuesta a un interrogante típico de la época, vinculado con las condiciones de adhesión a los diversos regímenes sociopolíticos que acababan de enfrentarse en la guerra. De acuerdo con Marshall la adhesión popular a los regímenes políticos de las democracias occidentales –téngase en cuenta que éstas acababan de derrotar a las potencias lideradas por el régimen nazi, y se diferenciaban asimismo de los regímenes socialistas también triunfadores en la contienda-, se sustentaba en la vigencia de tres órdenes de derechos básicos, verdaderos pilares de la condición de ciudadanía: los derechos civiles, los derechos políticos, los derechos económicos y sociales.

En la visión de Marshall, esos tres órdenes debían emerger sucesivamente; aquí claro el sociólogo inglés recayó en esa concepción evolucionista y eurocéntrica que extrapola el devenir histórico singular de un país –en este caso Inglaterra- como modelo de desarrollo universal. Pero este aspecto cuestionable puede dejarse de lado y sostener un concepto amplio de ciudadanía sustentado en:

- los derechos civiles –que hoy tendemos a conceptualizar más genéricamente como derechos humanos otorgándoles cada vez mayor amplitud e incorporándoles nuevos sentidos-,
- los derechos políticos, que pueden sintetizarse en la consigna: "un hombre, un voto" –ampliados luego con el voto femenino-,
- y por último los derechos económicos y sociales, que después de la 2da. Guerra tendieron a generalizarse en las democracias occidentales, en coincidencia con el predominio de las políticas keynesianas de intervención estatal para el sostén e impulso de la demanda y del pleno empleo, así como de instituciones que garantizan diversos mecanismos de protección social –las que en Europa tienden a conformar lo que se denomina habitualmente "Estado de Bienestar".

La ciudadanía contemporánea involucra estos tres órdenes de derechos. En Argentina, la consolidación de los derechos en cada uno de esos campos siguió diversos senderos, registró evoluciones e involuciones diversas y resultaría difícil sintetizar aquí toda su historia, que tiende a confundirse casi con la de la nación. Para tener una idea de la magnitud de esta historia bastaría señalar que en relación con los derechos políticos sería necesario abordar desde los itinerarios que condujeron a la Ley Sáenz Peña en la segunda década del siglo, luego a la universalización del voto por medio de la incorporación de las mujeres hacia 1950, hasta la restricción sistemática de esos derechos por los golpes militares que se sucedieron desde 1930. En relación con la afirmación de los derechos civiles habría que remontarse por lo menos hasta el período que culminó con la revolución de 1810, inequívocamente inspirada en la revolución francesa de 1789 que portaba esos derechos en sus consignas y estandartes. La dictadura militar de 1976-83 integraría el capítulo más oscuro de esa historia de los derechos civiles, dado el carácter masivo y perverso de su violación en ese período, cuyas consecuencias seguimos padeciendo. Puede afirmarse que la historia de la conquista de la ciudadanía plena en Argentina aún no ha finalizado, sobre todo por la recurrente exposición de los

derechos civiles, políticos y sociales a su violación por parte de algunos de los protagonistas de los hondos conflictos que siguen atravesando nuestra sociedad.

En la medida que es una historia que estamos viviendo, que estamos haciendo, carecemos de la distancia suficiente para afirmar si vamos bien o mal, si con nuestra acción se expande la ciudadanía, o bien ésta por diversas razones, aparece restringida o clausurada. En tren de ser optimistas, si se enfoca la vigencia de los derechos civiles en Argentina se puede observar por ejemplo cómo la fortaleza de la sociedad civil logra acotar el poder de ciertos grupos corporativos. Tal vez el ejemplo más notable de esto haya sido la eliminación del servicio militar obligatorio, como conclusión del hondo debate planteado por el llamado “caso Carrasco”: la negativa de los padres a enviar a sus hijos al servicio militar obligó a las Fuerzas Armadas a cancelar el sistema de reclutamiento compulsivo. En el mismo sentido, la reacción social ante el asesinato de un periodista condujo al desmantelamiento orgánico de la policía bonaerense.

Claro que esto es un campo de conflictos y frente a estos avances parciales de la ciudadanía se observan también retrocesos. Así por ejemplo, el caso Cabezas aún no fue esclarecido ni sus responsables últimos castigados, el caso Carrasco aún sigue ventilándose en los tribunales, en fin, las mafias enquistadas en los aparatos de represión del Estado intentan recurrentemente, en nombre de la seguridad de los ciudadanos, restringir la vigencia de los derechos civiles, como si para brindar seguridad los organismos estatales debieran conculcar libertades. Como argentinos, sabemos claramente adonde conducen este tipo de argumentos.

Si se enfoca la vigencia de los derechos políticos, largamente conculcados en el pasado por sucesivos golpes militares, se observan hoy las amenazas que sobre ellos cierne la actual situación social y económica. Los episodios recientes ocurridos en ocasión de las elecciones internas del partido de gobierno en la Capital Federal, testimoniados y documentados por los medios de comunicación, de intercambios espúreos de votos por dinero y alimentos en barrios carenciados, así como las denuncias sobre adulteración de documentos y otro tipo de corruptelas, pone en cuestión la vigencia plena de los derechos políticos y la necesidad de controles ciudadanos para garantizar su vigencia. De otro modo, el principio “un hombre = un voto” se convertirá en letra muerta.

Pero es en el campo social y económico donde la ciudadanía aparece hoy claramente bloqueada en Argentina. Contra toda una tradición de progreso y crecimiento económico secular que se prolongó hasta mediados de los '70, el último cuarto de siglo trajo aparejado estancamiento económico, incremento de la pobreza y de la exclusión social. Contra las ideas de progreso y desarrollo articuladas a través de una voluntad conciente que llegaron a predominar en el pasado, se erigen hoy las fuerzas impersonales del mercado y un discurso neoliberal que preconiza la adaptación a procesos concebidos como cuasi naturales –tales como la apertura económica o la globalización- y el abandono de las herramientas de intervención estatal. Y finalmente contra la provisión y la garantía de acceso universal a bienes básicos, se plantean en cambio mecanismos selectivos de dudosa eficacia y equidad, en combinación con mecanismos de mercado que restringen sistemáticamente el acceso a dichos bienes. Es esta la situación actual en los sistemas de educación y salud, de acceso a la vivienda y, sobre todo, del acceso al trabajo. La erosión del mundo del trabajo aparece hoy a la vez como causa y como síntoma del deterioro de la ciudadanía social en Argentina.

El crecimiento reciente de la desocupación constituye por su envergadura un fenómeno inédito para un país como Argentina, que desde fines del siglo pasado era miembro de ese selecto grupo de

países en los cuales la demanda de mano de obra superaba a su oferta (EE UU, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Uruguay, Argentina: media docena de países que hacia fines del siglo pasado recurrieron a la migración extranjera para poner en producción sus campos y fábricas). Esto equivale a decir que el pleno empleo constituía una norma del mercado de trabajo local, y posiblemente esto facilitó el hecho que el acceso a un conjunto de bienes para el trabajador y su familia descansara sobre la relación de trabajo: la previsión social a través del mecanismo de la jubilación, los servicios de salud a través de las obras sociales, hasta la norma de indemnización por despido era percibida como un mecanismo de protección –y no como resulta frecuente concebirla en la actualidad en términos de una facultad empresaria de flexibilización.

Con la desocupación todo el sistema de protección social que se apoyaba en la relación de trabajo se desmorona. La precarización salarial, es decir, la vigencia creciente de contratos de trabajo desarticulados de los institutos de protección social, acelera este proceso de erosión. Al punto que actualmente menos de un tercio de la población económicamente activa de nuestro país se inserta laboralmente en relaciones de trabajo garantidas y protegidas por esos institutos clásicos de previsión, salud, indemnización por despido. El resto carece parcial o totalmente de esa protección, o lisa y llanamente carece de trabajo.

Pero esto no es todo. La vigencia de un salario mínimo irrisorio estimula la constitución de un segmento de bajos salarios, que comúnmente coincide con el de los trabajadores precarizados carentes de protección y garantías asociados con sus ingresos. Asimismo, ante la carencia de oportunidades de acceso a empleos formales –estables y protegidos-, muchos trabajadores se ven obligados a autoemplearse en el sector informal de la economía, cuando no a integrarse de modo perverso en los circuitos ilegales de comercialización.

La desocupación, la precarización salarial, los bajos ingresos, la informalidad, constituyen hoy las opciones prevalecientes para quienes buscan insertarse en el mercado de trabajo. La ciudadanía social se ha evaporado en Argentina. ¿Cómo pudo haber ocurrido esto? Es posible que sea necesario buscar en la historia las razones de semejante colapso; esa búsqueda mostraría por ejemplo que varios de los institutos que conforman el Welfare State de los países europeos, en Argentina estaban articulados con el trabajo asalariado. El declive del trabajo asalariado, vía desocupación, precarización, bajos ingresos, etc., terminó finalmente desvinculando el trabajo de los institutos de protección social. Esto plantea el interrogante de cómo restituir esos institutos: significa que debemos restituirlos a través de la vigencia del trabajo asalariado en sentido clásico? O bien desvincularlos del empleo, es decir otorgándoles un sentido más universal que el puro beneficio derivado del vínculo de dependencia laboral? En suma, colocar en primer plano los derechos de la ciudadanía social hoy en Argentina, significa vincularlos exclusivamente al trabajo como antes, o bien desvincularlos de éste? al mismo tiempo, cómo concretar en la realidad el precepto constitucional del derecho al trabajo?.

No existen en la actualidad buenas respuestas para estos interrogantes. Los proyectos gubernamentales al respecto son, por decirlo suavemente, perversos. Recientemente tomó estado público un proyecto oficial de jubilación anticipada a los 55 años, que disminuía paralelamente a 20 años el período de aportes para acceder a las prestaciones, aumentaba al mismo tiempo el piso jubilatorio para las mujeres a los 62/64 años, y finalmente eliminaba el sistema solidario de reparto. Semejante manipulación de los lazos intergeneracionales, el reconocimiento que de los 14 ó 15 millones de activos sólo aporta a lo sumo un 40% -de 5 a 6 millones-, constituyen testimonios de un reconocimiento: el fracaso de la reforma previsional, ante la cual se postula una fuga hacia adelante,

la de eliminar el último vestigio de solidaridad que aún resta en el actual sistema. Y todo esto sólo para asegurar que en el último año de este gobierno podrán sostenerse los ingresos fiscales.

Respecto de las propuestas del sindicalismo nucleado en la CGT, cualesquiera sean, padecen de falta de verosimilitud y de confiabilidad. Cómo creer o confiar en las posiciones adoptadas por quienes en nombre de beneficios corporativos o de categoría –los derivados de su rol de dirigentes– aceptaron todas y cada una de las propuestas de flexibilización laboral, de restricción del derecho constitucional de huelga, de disminución de los montos indemnizatorios por accidentes de trabajo? La falta de legitimidad de estos dirigentes erosiona al mismo tiempo sus posibilidades de imponer sus propuestas y posiciones.

Y esto en el mejor de los casos, ya que cuando las imponen el remedio suele ser peor que la enfermedad, es decir una restricción del campo de los derechos más que el de su ampliación. Así por ejemplo, la inserción en el espacio contractual de la normativa laboral de principios tales como el que preserva a las mujeres del acoso sexual, amenaza vaciar a éste de contenido. En realidad se busca preservar a las empresas de los costos derivados del mantenimiento de sus propias culturas represivas: al imponer topes indemnizatorios a las empresas por el acoso sexual que se opera en su seno, simplemente se logra sostener una cultura represiva con un costo mínimo. Y el avance logrado en el espacio de los derechos públicos se restringe en el espacio privado del mundo del trabajo, donde sigue reinando la jerarquía, el control disciplinario, el autoritarismo, es decir, lo contrario de la regla de juego democrática que prevalece en el espacio de la sociedad civil.

Respecto del nuevo sindicalismo nucleado en la CTA, aunque carente de fuerza suficiente disfruta sin embargo la posibilidad de expresar una palabra legítima, la reservada a los que luchan honestamente y buscan sostener su rol de representantes más allá de privilegios corporativos. Para la CTA la centralidad del mundo del trabajo mantiene su vigencia, sin embargo pretende redistribuir el trabajo existente y disminuir la edad para acceder a la jubilación. Redistribuir el trabajo existente significa seguramente redistribuir pobreza: hace falta más bien crear nuevos puestos de trabajo, lo cual se traduce como crecimiento o desarrollo económico –como se decía antes, en la era del pleno empleo–, única manera de garantizar la vigencia del derecho al trabajo. Del mismo modo, disminuir la edad de jubilación es casi lo mismo que aceptar la ruptura del pacto generacional operada por la ideología neoliberal en las empresas. Por el contrario, deberíamos preguntar hoy a las personas mayores de 50, 60 o 70 años si quieren trabajar o no y en qué, si quieren estudiar, si quieren seguir aportando su saber, experiencia y capacidad de trabajo a la sociedad; es decir, deberíamos abandonar las imágenes estereotipadas de lo que llamamos “tercera edad”. Se entiende la propuesta de bajar la edad de jubilación en términos de achicar el mercado de trabajo como mecanismo de disminución del desempleo; es posible en cambio que una visión de crecimiento económico suponga una ampliación de ese mercado, lo cual además atenuaría la carga de los pasivos sobre los activos. Pero todo esto reclama un debate social, debate que no puede saldarse con propuestas administrativas.

Y qué proponen los partidos políticos? Lamentablemente no hay demasiadas propuestas sobre estos temas. Por un lado se tiende a derivar la cuestión hacia los economistas, por otro lado éstos se muestran aferrados al equilibrio del gasto público y razonan como secretarios de hacienda más que como estrategas, como administradores de lo existente más que como promotores de su ampliación. Puede acordarse en que la magnitud de los problemas actuales es tal como para disuadir de la búsqueda de soluciones inmediateistas, mágicas. Pero se echa de menos de todos modos la discusión de estrategias de largo plazo, del rumbo u orientación futura de nuestros esfuerzos, en suma la recreación de un horizonte de certidumbres. Los partidos políticos están en deuda por ahora.

Resta sin embargo la sociedad civil, allí se lucha por existir, por recrear lazos de solidaridad, por trabajar. Tampoco reina allí la certidumbre. Digámoslo así: alguien cree que un país se puede edificar exclusivamente a través de micro-emprendimientos? Es obvio que no cabe aquí la dimensión de la utopía. Sin embargo vale la pena volver a reflexionar lo que significan los derechos en general y los derechos de la ciudadanía social en particular. Es sobre estos derechos que se amplía el espacio público, la democracia, la posibilidad de ejercer y disponer de nuestros derechos, posiblemente de construir nuevas utopías. Estos derechos y esta construcción no son garantizados por el mercado, sino por la sociedad.



Dirección Enlace de Recursos Institucionales
Dirección General de Políticas Sociales
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Secretaría de Promoción Social - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Av. Entre Ríos 1492 - P.B Of.1. (1133) Buenos Aires Tels.: 4300-9634 / 4304-1292

DOCUMENTOS PUBLICADOS

- 1.- Kliksberg, Bernardo. **Hacia una nueva política social**
- 2.- Tonucci, Francesco. **La ciudad de los niños**
- 3.- Rotelli, Franco. **Empresas sociales en Italia**
- 4.- Ramos, Cleide **La televisión en el s.XXI y los jóvenes**
- 5.- Di Marco, Graciela; Carranza, Hugo; Grillo, Oscar; Primavera, Heloisa;
Descentralización y Políticas Sociales
- 6.- Pszemirower, Santiago; Pochtar, Nora; Finkelstein, Susana. **Los adultos mayores y sus derechos**
- 7.- Murtagh, R.; Mitzubuti, S. ; Daza, Rubén; y otros. **Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional**
- 8.- Riverón y otros. **Discriminación contra los extranjeros.**
- 9.- Aguiar, E.; Lapaccó, C.; Dizenfeld, R.; Brenner, Viviana. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy I**
- 10.- Viaggio, J; Recalde, H; Zamorano, C.. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy II**
- 11.- Redín, M.E.; Bravo, Ema; Suárez, María y otros. **Redes sociales y redes institucionales**
- 12.- Chitarroni, Horacio. **Estudios sobre la estructura social de la ciudad**
- 13.- Castells, Manuel. **Productividad, competitividad en la sociedad de la información**
- 14.- Pochtar, Nora; Pszemirower, Santiago. **La tan temida ancianidad**
- 15.- Fleury, Sonia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa**

