

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Límites y alcances de la participación ciudadana en
el ejercicio de los derechos de ciudadanía**

Alicia Llanes Lorenze
Tutor: Adela Claramunt

2006

ÍNDICE

1. Presentación preliminar	1
1.1. Introducción	1
1.2. Fundamentación	1
1.3. Líneas hipotéticas preliminares	3
1.4. Estructura del trabajo	4
2. Las políticas sociales	6
2.1. Una aproximación a algunas conceptualizaciones	6
2.2. Evolución de las políticas sociales en Uruguay	13
3. Ciudadanía	24
3.1. Concepto de ciudadanía y sus implicancias	24
3.2. Derechos de ciudadanía	25
3.3. Derechos sociales: perspectivas desde distintas ideologías	28
3.4. Cumplimiento de los derechos sociales y ciudadanía activa	32
4. Participación ciudadana	34
4.1. Algunas definiciones	34
4.2. Breve desarrollo histórico de la participación	35
4.3. Participación como componente de las políticas sociales	36
4.4. Participación como ejercicio de ciudadanía	42
5. Consideraciones finales	44
6. Bibliografía consultada	50

1. PRESENTACIÓN PRELIMINAR

1.1. Introducción

Esta monografía final de grado corresponde al proceso de culminación de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. La realización de este trabajo monográfico fue una tarea de largo aliento que abarcó no sólo los años de docencia y aprendizaje curricular universitario, sino que se nutrió de una práctica preprofesional importante e interesante que me permitió un acercamiento práctico a la temática que desarrollaré en las páginas sucesivas.

El tema central de esta monografía final de grado tiene como eje fundamental de análisis los alcances de la participación social en el ejercicio de los derechos de ciudadanía en el marco de las políticas sociales actuales. Para decirlo en términos más concretos, el objetivo es reflexionar acerca de la participación social articulada con el concepto de ciudadanía inscriptas en el marco de las políticas sociales. Para ello es necesario establecer claramente cuáles son los aportes, los alcances y los límites del concepto de participación para el mejor ejercicio de los derechos de ciudadanía. Los conceptos señalados anteriormente —y que son centrales en el trabajo que inicio— se analizan en un contexto específico, marcado por la implementación de políticas sociales en un escenario pautado por el pensamiento neoliberal. Esta elección responde a que las nociones de participación social y derechos de ciudadanía son muy empleadas en el discurso de las políticas sociales, conceptos que cumplen funciones que se tratarán de analizar en el presente trabajo.

1.2. Fundamentación

Las políticas sociales han sido históricamente el semillero desde donde se proyecta el Trabajo Social como disciplina, comúnmente ubicado profesionalmente en el lugar de ejecutor (la *acción*) y con pocas posibilidades de diseñar las políticas sociales (el *pensar*), según indica la experiencia, al menos en Uruguay. Por lo tanto es un tema que sería necesario incorporar en el debate diario que hace a la práctica profesional de los trabajadores sociales, y analizar y discutir el rol profesional en esta nueva coyuntura nacional, regional e internacional.

Con respecto al tema vertebral de este trabajo parto del supuesto de que no se trata de un tema que se pueda saldar de una vez y para siempre, no existe una sola mirada al respecto, sino que se encuentra abierto a la discusión y el análisis. A tales efectos presentaré distintas concepciones teóricas que analizan el tema de las políticas sociales y que recojo como aportes y fundamentos para la elaboración de este trabajo.

Para la realización de esta monografía final se hace necesario explicitar claramente el marco temporal en el que se inscriben las nociones de participación social y derechos de ciudadanía en el escenario de las políticas sociales actuales. Vale decir que, tanto el concepto de participación social como el concepto de ciudadanía, están íntimamente ligados y se desarrollan en el terreno de las políticas sociales, de manera que resulta absolutamente necesario un análisis de estas políticas, sus definiciones, funciones y desarrollo histórico.

En términos generales, las políticas sociales deberían garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los sujetos, entendidos a éstos como una parte integral de los derechos de ciudadanía inherentes a los individuos. A lo largo del trabajo se analiza la relación de ambos conceptos y sus implicancias.

Retomando el aspecto de la práctica laboral, el trabajador social es un profesional técnico especializado que tiene como uno de los terrenos de intervención el cumplimiento de los derechos de los sujetos. Cabe señalar que la garantía de estos derechos es una de las funciones básicas del aparato estatal: la concepción de Estado de Derecho está ligada intrínsecamente a la responsabilidad estatal de dar promoción, asegurar y defender los derechos de ciudadanía. El ejercicio efectivo de la ciudadanía (en tanto derechos de los sujetos) debería ser promovido por las políticas sociales y por el trabajador social. Apuntar a esa promoción, como objetivo de las políticas sociales, tiene necesariamente que privilegiar a los sujetos.

Para analizar el lugar de los sujetos en la implementación de las políticas sociales es necesario articular el concepto de participación social: entendiendo que la participación no

asegura el éxito de las políticas sociales, pero posibilitaría el mejor ejercicio de los derechos de ciudadanía y el desarrollo pleno de los sujetos.

Sin embargo, la participación social y la promoción de los derechos de ciudadanía tienen también una función política. Actualmente muchas políticas sociales fomentan estos dos conceptos porque cumplen algunas funciones integradoras, pero también ejercen *funciones políticas*: vinculadas con la legitimación del orden establecido y con amortiguar los posibles conflictos sociales. Esta idea se desarrollará en profundidad en los capítulos siguientes, ya que considero fundamental analizar estas funciones políticas de la participación social y la promoción de los derechos de ciudadanía, tan centrales en los análisis contemporáneos de las políticas sociales.

1.3. Líneas hipotéticas preliminares

La indagatoria presentada anteriormente está guiada por una serie de hipótesis preliminares que dan cuenta de preocupaciones a partir de las cuales se inicia este proceso de estudio y orientan la revisión del tema.

Se establece como punto de partida la idea de que si existe por parte de los individuos un sentimiento de inhibición hacia la participación en las políticas sociales esto implica un déficit para un pleno ejercicio de la ciudadanía. ¿Por qué? Parte de la base de que la ciudadanía es un conjunto de derechos conquistados que pone en primer plano a los sujetos y este protagonismo implica necesariamente algún procedimiento establecido o instituyente de participación. Es decir, si las políticas sociales son ejecutadas de manera verticalista, negando la participación (tanto en el diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación), éstas se entenderán —en el mejor de los casos— como concesiones, servicios o beneficios a favor de los sectores con mayores dificultades y nunca se concebirán como un derecho, producto de procesos de resistencia, rebeldía y conquista. Se entiende que esto último niega un pleno ejercicio de la ciudadanía.

Esta hipótesis tiene relación con el lugar históricamente otorgado a la participación de los sujetos en las políticas sociales. La hipótesis es que la participación de los sujetos en las

políticas sociales nunca ha trascendido ciertos niveles de los que señala José Luis Coraggio.¹ Este autor distingue tres estilos de participación con respecto a las políticas sociales, y cada uno de estos estilos de participación adjudican algún lugar a los ciudadanos en relación a las políticas sociales: (a) el estilo vertical/alienante, que coloca a los ciudadanos pasivamente frente a las políticas sociales; (b) el estilo vertical/pedagógico, que requiere la construcción de consensos para su ejecución, pero adjudica al Estado un rol central en el diseño de las políticas sociales; y (c) el estilo democrático/dialógico, donde se institucionalizan formas de participación ciudadana en el diseño y la ejecución de las políticas sociales. Esta categorización será retomada en el capítulo tercero a propósito de la participación en las políticas sociales.

1.4. Estructura del trabajo

La monografía se desarrolla en cinco capítulos. Luego de la presentación preliminar, el primer capítulo se refiere a las políticas sociales, comenzando por una conceptualización desde distintas corrientes teóricas y una descripción histórica del proceso de su desarrollo en el Uruguay. En este capítulo la intención es plasmar el contexto actual en el que se implementan las políticas sociales que encuadra el análisis posterior.

En el tercer capítulo se hace una introducción en el tema de ciudadanía, presentando conceptos teóricos y discusiones ideológicas que atraviesan el desarrollo de las nociones de ciudadanía. A partir de la problematización del concepto de ciudadanía, se presenta en el cuarto capítulo el tema de la participación social, como un aporte a la construcción de ciudadanía, pero también discutiendo sus alcances y tratando de develar y exponer las intenciones políticas que subyacen a la promoción de la participación, sobre todo en el marco de las «nuevas políticas sociales».²

Las discusiones presentadas en los capítulos dos, tres y cuatro son retomadas en el quinto capítulo donde presento algunas conclusiones, preguntas e inquietudes para seguir

¹ José Luis Coraggio. «Participación popular: ideologías y realidad», en *Revista de Trabajo Social*, año 3, n.º 9, Montevideo, Ediciones Populares para América Latina (EPPAL), Montevideo, 1990 (ponencia presentada al XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, 23-28 de julio de 1989, Quito, Ecuador).

² Me refiero a las políticas sociales inscriptas en el escenario neoliberal, cuyas implicancias detallaré más adelante en el capítulo señalado.

ahondando. Con respecto a esto último cabe señalar que en este trabajo se pretende realizar un estudio de corte descriptivo, que intenta recorrer diversas facetas en la configuración de los conceptos de participación social y derechos de ciudadanía. No obstante, esta inclinación descriptiva no supone una renuncia a la introducción de elementos de corte explicativo, orientados a cuestiones vinculadas a la centralidad de estos conceptos en la políticas sociales actuales. Si bien la intención que orienta esta indagatoria está centrada en la descripción conceptual de estos fenómenos, en el señalamiento de sus componentes, cualidades e interrelaciones, de hecho se intenta no quedarse allí, sino que se pretende finalizar el trabajo presentado nuevas inquietudes que sirvan de base para futuras indagatorias.

2. LAS POLÍTICAS SOCIALES

2.1. Una aproximación a algunas conceptualizaciones

Sobre la temática de las políticas sociales hay diferentes lecturas y distintas perspectivas teóricas. Detrás de cada elaboración conceptual de las políticas sociales encontramos distintas concepciones sobre el Estado y sus funciones, acerca del modelo de desarrollo de cada sociedad, el rol de las políticas sociales en la superación de situaciones de pobreza, entre otras. Se podría ahondar en las diversas lecturas que hacen referencia a las políticas sociales: sin embargo, se presentan algunas de las corrientes teóricas exponiendo sus definiciones acerca de las políticas sociales y, en cada caso, lo que aportan estas definiciones a la elaboración de este trabajo.

Una de las corrientes de pensamiento que presenta el tema de las políticas sociales es la que podríamos catalogar, en sentido amplio, como *marxista*. Potyara Pereira —una de las exponentes de esta corriente— plantea que: «[...] cuando hablamos de política social estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía. [...] Se trata de una política asociada a un patrón de organización social y política [...] que se fue transformando en un esquema de protección social que incumbe al Estado la responsabilidad del bienestar de los ciudadanos».³

Desde esta perspectiva se incorpora la idea de las políticas sociales como concesiones del Estado y como conquistas de las clases trabajadoras.⁴ Las políticas sociales son producto del conflicto —histórico y permanente— entre los diferentes actores sociales involucrados (Estado, clase trabajadora, clase dominante, destinatarios de políticas sociales, entre otros). Es un producto histórico, resultado de conflictos sociales y luchas de clase.

³ Potyara Pereira: «La política social en el contexto de la seguridad social y del *Welfare State*: la particularidad de la asistencia social», en Elisabete Borgianni y Carlos Montaña (orgs.): *La política social hoy*, San Pablo, Cortez Editora, 2000, p. 149.

⁴ Alejandra Pastorini: «¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?. Avances u límites en la categoría concesión-conquista», en Elisabete Borgianni y Carlos Montaña (orgs.): *La política social hoy*, San Pablo, Cortez Editora, 2000, p. 213.

Esta línea de pensamiento y abordaje del tema de las políticas sociales pone el acento en el proceso que determina el producto de la política social: es decir, la prestación del servicio. Este proceso significa un enfrentamiento entre intereses de clases, de ahí el concepto de conquista por parte de las clases trabajadoras. Este enfoque complejiza más el tema de las políticas sociales, porque lo inscribe en un proceso histórico de lucha y reconoce en las políticas sociales, además de su clásica función social, una función política y económica. La corriente marxista analiza las políticas sociales desde una perspectiva de totalidad, tomando en consideración y analizando el tema de la lucha de clases. Este enfoque de totalidad expone las funciones que las políticas sociales cumplen en el Estado capitalista (funciones sociales, económicas y políticas que se explicaran más adelante).

Otra autora de la corriente marxista, Marilda V. Yamamoto, sostiene que los servicios públicos son una devolución a las clases trabajadoras de una porción mínima del producto general de una sociedad generado por ellas, pero apropiado por la clase dominante, bajo un nuevo ropaje: la de los servicios o beneficios sociales. Al asumir esta forma aparecen como si fueran donados u otorgados al trabajador por el poder político directamente o por el capital, como expresión de la fase humanitaria del Estado o de la empresa privada.⁵

Los servicios o beneficios sociales, por lo tanto, pueden ser entendidos y recibidos por los destinatarios como ayudas o favores. Lo que Yamamoto plantea es que estos servicios o beneficios sociales no son una ayuda a los sujetos, sino un reintegro de parte del producto que ellos generaron como clase trabajadora. Por lo tanto, y en virtud de lo expuesto, podría decirse que los servicios o beneficios sociales poseen una dimensión doble: son un derecho y una conquista.

Yamamoto critica la postura que sólo visualiza la función redistributiva o función social de las políticas sociales. La función social de las políticas sociales se refiere a un mecanismo a través del cual se prestan servicios sociales y asistenciales, y se otorga un complemento salarial a los sectores más carenciados de una sociedad.⁶ Esta función de las políticas

⁵ Alejandra Pastorini: «¿Quién mueve los hilos...», o. cit.

⁶ *Ibidem*, p. 216.

sociales se define como social porque el foco de atención está puesto en el cumplimiento de los derechos sociales de las personas (derecho a la salud, educación, vivienda, etcétera) mediante servicios sociales y asistenciales.

Las políticas sociales se presentan frente a los individuos como mecanismos institucionales tendientes a «disminuir las desigualdades sociales» (aunque en la realidad esta intencionalidad sea meramente discursiva). Por este motivo las políticas sociales son redistributivas, porque la disminución de las desigualdades sociales —necesariamente— implica la aplicación de mecanismos de redistribución del producto de un país.

En muchas oportunidades, las políticas sociales, en lugar de entenderse como derechos de las personas, se las entiende como beneficios o ayudas sociales y se desconoce el proceso histórico que las determinó. Iamamoto plantea que la función redistributiva de las políticas sociales colabora con esta confusión. La función redistributiva de las políticas sociales genera que se las entienda como si fueran «donaciones» al trabajador por el poder político, desconociendo el proceso histórico de lucha que determina la prestación del servicio. Sin embargo, esta función redistributiva de las políticas sociales enmascara otras funciones centrales: políticas y económicas.

La función política hace referencia a las políticas sociales como mecanismos de legitimación del orden y control de eventuales crisis sociales. Bajo la implementación de acciones «tendientes a disminuir las desigualdades sociales», se legitima el orden establecido y se crea la sensación de una sociedad más integrada. Se obtiene una mayor integración de los sectores subalternos a la vida política y social, y se genera una mayor adaptación al orden establecido, obteniendo un sentimiento de pertenencia y lealtad de los sujetos con el sistema del que forman parte.⁷

Para el cumplimiento de esta función colabora mucho la función social de las políticas sociales que se señalaba anteriormente. La función social es la más visible en las políticas sociales y se embandera bajo concepciones positivamente valoradas en la sociedad:

⁷ Ibidem, p. 219.

protección de la infancia y la adolescencia en situación de riesgo social, trabajo con sectores de la población de bajos recursos, entre otros. Esto genera las mejores condiciones para la implementación de las otras funciones de las políticas sociales: la política y la económica.

Vicente de Paula Faleiros sostiene que las políticas sociales cumplen también con la función de «reproducción de las desigualdades sociales»: según el autor, las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo contribuyen a reproducir la situación de clase y las desigualdades sociales propias del sistema de producción capitalista. Al respecto señala que: «[...] las políticas sociales reproducen no sólo la fuerza de trabajo sino también el lugar ocupado por ellas en el sistema productivo [...]. Esa reproducción se da por intermedio del propio sistema de organización de la política social: 1) la institucionalización discriminatoria, fragmentada y dominadora de la realización de las políticas sociales; 2) la forma de prestación de servicios y dinero vinculada a la propia manutención de la situación de clase».⁸

La función económica se refiere al «abaratamiento de la fuerza de trabajo a través de la socialización de los costos de su reproducción».⁹ Es decir, disminuyen los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, socializando lo que antes era una carga para el empleador.¹⁰ Los servicios sociales absorben algunos costos de mantenimiento de los sectores subalternos, reduciendo gastos a los empleadores. A través de la implementación de servicios sociales, las políticas sociales costean el sustento de los sectores más desfavorecidos, y estos gastos recaen sobre todos (financiados con fondos públicos) y no solo del empleador.

Para esta corriente de pensamiento las políticas sociales participan de la estructura política, económica y social, y contribuyen en la aceptación y legitimidad necesarias para la

⁸ Vicente de Paula Faleiros: *A política social do Estado capitalista. As funções da previdência e da assistência sociais*, São Paulo, Editora Cortez, 1995 (séptima edición), p. 68.

⁹ Alejandra Pastorini: «¿Quién mueve los hilos...», o. cit., p. 214.

¹⁰ *Ibidem*, p. 217.

manutención del orden social.¹¹ Se trata de mecanismos institucionales que intentan generar las mejores condiciones posibles para la reproducción del modelo capitalista, y se enmascaran bajo una función redistributiva donde «se le da más a quién menos tiene».

En cambio, para la corriente de pensamiento *tradicional* —denominada así por Alejandra Pastorini— la política social es «[...] la intervención en la realidad mediante acciones (ojalá coordinadas) que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra —ante todo— disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza».¹²

En la misma línea de reflexión, Rolando Franco sostiene que la desigualdad es un componente estructural de todas las sociedades, aunque existen sociedades menos desiguales que otras. Partiendo de este supuesto, un objetivo de la política social es alcanzar sociedades más igualitarias: se entiende a las políticas sociales como concesiones del Estado para minimizar las desigualdades inherentes a toda sociedad.

Por otra parte, Pusié¹³ plantea que la política social busca maximizar la igualdad de oportunidades para satisfacer intereses, minimizando las posibilidades de establecer relaciones estables de dominación de intereses. Esta corriente de análisis coloca fuertemente el nudo de análisis en la función redistributiva de las políticas sociales, como instrumento correctivo de las desigualdades que toda sociedad tiene.

De alguna manera esta corriente naturaliza las desigualdades sociales y la pobreza, por ende las políticas sociales tienen una función correctiva de los efectos negativos producidos por la acumulación del capital, tal como lo plantea Jorge Graciarena: «[...] las políticas sociales son elaboraciones apendiculares, cuya función central es la corrección mediante la

¹¹ Ibidem, p. 219.

¹² Rolando Franco: *Política social*, Buenos Aires, Organización de los Estados Americanos (OEA) - Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES), 1989, p. 12.

¹³ Ibidem, p. 12.

asistencia social de los efectos malignos que produce una determinada estrategia de crecimiento capitalista». ¹⁴

Queda claro que esta corriente de análisis tiende a naturalizar algunas ideas centrales que nos hacen pensar en una estructura de sociedad determinada. En la definición de política social que plantea Rolado Franco se habla de la asignación de recursos escasos para disminuir los sectores que viven en situación de pobreza: esta definición establece como un hecho dado que los recursos para implementar las políticas sociales en una sociedad sean escasos. Esto puede suceder, pero creo que no es un hecho natural innato a toda sociedad.

Franco plantea otro concepto central: la idea de que en toda comunidad humana existen sectores pobres. Según la definición de este autor, el objetivo de las políticas sociales es disminuir la pobreza y la reflexión parte de entender que su existencia es algo inherente a toda sociedad. En esta conceptualización de las políticas sociales no hay un cuestionamiento de la pobreza, ni se toma en cuenta una perspectiva histórica que problematice la existencia de desigualdades económicas.

Esta perspectiva es una lectura posible del fenómeno pero se cae en un fuerte reduccionismo sobre el tema de las políticas sociales, analizando solo un aspecto de éstas: los rasgos más visibles, lo más aparente. Por el contrario, los aportes desde la corriente *marxista* brindan una perspectiva reflexiva de totalidad y una lectura de las políticas sociales más compleja.

Las políticas sociales cumplen varias funciones, algunas más visibles y exteriores que otras, pero su carácter político reside justamente en la posibilidad de generar impactos en otras esferas de la estructura social (fundamentalmente en las esferas económica y política). Con respecto a las funciones que desempeñan las políticas sociales, que ya fueron mencionadas en este capítulo, comparto la idea de que las políticas sociales tienen

¹⁴ Alejandra Pastorini: «¿Quién mueve los hilos...», o. cit., p. 210.

una intencionalidad también redistributiva, pero se estaría reduciendo la reflexión y el análisis al pensar que solamente tienen esa finalidad.

Las políticas sociales también amortiguan los conflictos sociales, en la medida que colaboran con la sensación de una sociedad más integrada. Del mismo modo las políticas sociales favorecen la legitimación del orden establecido: los aparatos estatales implementan acciones en dirección con los intereses del proceso de desarrollo dominante, pero bajo títulos de «interés colectivo», como la disminución de las desigualdades económicas. Este aspecto es parte de la función política de las políticas sociales.

Otro aporte interesante que realiza la corriente —que denominamos *marxista*— es que la función redistributiva o social de las políticas sociales ha colaborado con la implementación de políticas sociales entendidas como ayudas sociales y no como derechos de las personas. A partir de este aporte, creo que si partimos de la naturalización de la pobreza y las desigualdades económicas, las políticas sociales que trabajan con sectores en situaciones de pobreza se entienden como ayudas y no como derechos. Los derechos hacen hincapié en la problematización de las desigualdades económicas, su determinación histórica y lo legítimo que es superar esta situación. En cambio, si es incuestionable la existencia de sectores pobres en toda sociedad, creo que las políticas sociales que se implementen para trabajar con ellos necesariamente poseen una valoración más compasiva, como ayudas o beneficios sociales.

Las corrientes de pensamiento —y las nociones de políticas sociales que fueron presentadas— son de suma importancia para el objetivo de esta monografía: indagar sobre los aportes, los alcances y los límites del concepto de participación para el mejor ejercicio de los derechos de ciudadanía, en el marco de la implementación de las políticas sociales actuales. Se trata de un punto de partida extremadamente elemental: analizar las funciones de las políticas sociales para enmarcar mejor el trabajo que se desarrolla a continuación. Las funciones de las políticas sociales descritas anteriormente iluminan el análisis de la participación social y la ciudadanía que se realiza en las páginas siguientes.

En particular, la funcionalidad política de las políticas sociales enriquece el análisis del lugar otorgado a los sujetos en su implementación y lo fundamental que es el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Esto es un aspecto central del análisis que se desarrollará en los capítulos posteriores en relación a la importancia de la participación social y la ciudadanía en la implementación de las políticas sociales.

2.2. Evolución de las políticas sociales en Uruguay

En esta sección se reseña sintéticamente cual ha sido la evolución de las políticas sociales en nuestro país. Resulta por demás importante, para situar este trabajo monográfico, el contexto nacional y la situación actual resultante de un proceso sociohistórico. El análisis de la génesis, evolución y decadencia del Estado social uruguayo permite el ejercicio de ubicar a las políticas sociales en contextos específicos de luchas políticas, económicas y sociales en clave histórica. No debemos pasar por alto que la realidad actual es producto de los distintos procesos que nuestra sociedad ha atravesado: por ende, parece conveniente — al menos de una manera general— observar estos procesos. Este breve ejercicio histórico está basado fundamentalmente en el clásico libro de Carlos Filgueira y Fernando Filgueira *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*.¹⁵

Según los autores, cada modelo de desarrollo económico implementado a lo largo de la historia del Uruguay tiene una concepción específica acerca de lo que es la cuestión social y de su tratamiento. En América Latina, durante la etapa de crecimiento económico denominada *crecimiento hacia fuera*, el Estado tenía las características de un Estado liberal clásico, por lo que la política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. Uruguay no fue ajeno a esta realidad.

Sin embargo, y a partir de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, Uruguay comenzó a ser conocido como un país pionero en el desarrollo del bienestar social. Esto responde — fundamentalmente— a la implantación en la segunda década del siglo XX de una serie de medidas sociales que ambientaron la creación, y posterior desarrollo, de un Estado

¹⁵ Carlos Filgueira y Fernando Filgueira: *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo, Arca, 1994.

asistencial, que en muchos casos se anticipó a las demandas provenientes de la sociedad civil. Esta construcción de un aparato estatal interventor en las políticas sociales se asocia con las dos administraciones presididas por José Batlle y Ordóñez. En los periodos de gobierno de dicho presidente el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social del país.

Bajo el liderazgo de José Batlle y Ordóñez nació el Estado social uruguayo. Esta nueva realidad institucional se estructuraba sobre cuatro pilares. Un pilar lo constituía la asistencia sanitaria pública, que se creó para administrar las instalaciones de beneficencia existentes que atendían los aspectos vinculados a la salud pública (principalmente, atención primaria de la salud). A través de estas iniciativas se inician profundos cambios en cuanto a la prestación de los servicios de atención sanitaria. También —en este periodo— surgieron políticas sociales impulsadas por colectividades de inmigrantes (con cierto grado de organización) en cooperativas de atención a la salud (fenómeno que se extendió con el nombre de *mutualismo*). La asistencia pública de salud era una de las áreas de acción social que correspondía a la forma secular y republicana del concepto de caridad. Era producto de la persistencia de formas de acción social preindustriales y precapitalistas.

Siguiendo con el desarrollo argumentativo de los autores señalados, se plantea otro de los pilares de este Estado social: el desarrollo de la instrucción pública. En la primeras décadas del siglo XX, esta área de prestaciones se expandió notoriamente tanto en porcentaje del gasto público como en servicios. La enseñanza pública —y los fundamentos detrás de estas políticas— son un indicador del tipo de cultura liberal e igualitaria que se quería impulsar (concepciones heredadas y que provenían de finales del siglo XIX). La educación pública respondía a los requerimientos de contar con una mano de obra calificada e instruida y, por otra parte, a la necesidad de integración social, uniformizar el idioma y los valores nacionales debido al contingente de inmigrantes que Uruguay recibía.

Un tercer pilar fueron las leyes y resoluciones del Poder Ejecutivo de la época referidas al funcionamiento del mercado laboral. Estas «leyes obreras» —como fueron definidas— apuntaban a los derechos individuales del trabajador y son un típico producto del

advenimiento de la sociedad industrial. Como ejemplo de estas políticas menciono: la jornada laboral de ocho horas, la semana laboral de seis días en la industria y cinco y media en el comercio, la regulación del trabajo infantil y femenino, la ley de descanso semanal, la «ley de la silla», entre otras medidas.

Un cuarto pilar lo constituye la política sobre retiro de la fuerza de trabajo. En estos años se creó la Caja Civil y la Caja de la Industria, Comercio y Servicios, se aprobó la pensión por vejez dirigida a quienes tengan 70 años o más y no tenga recursos para subsistir, entre otras iniciativas de regulación del retiro de la fuerza laboral. La propuesta batllista era construir un pequeño país modelo en base a la protección del Estado, que sería «protector de los pobres», en palabras de los autores.

Este modelo de Estado de Bienestar permitió un importante proceso de modernización social, política y económica, aunque lo hizo con sesgos en la distribución de los beneficios de este desarrollo. El desarrollo de las políticas de bienestar estaban fuertemente orientadas a los sectores urbanos y con cobertura preferencial para los sectores integrados al mercado de empleo formal.¹⁶

Luego, en la etapa donde predominó el modelo sustitución de importaciones (ciclo iniciado con la crisis de 1929), el Estado uruguayo asumió nuevos roles con la intención de contribuir al nuevo modelo económico cuyo motor era el mercado interno. En esta etapa la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las demandas de la creciente organización sindical.

Filgueira y Filgueira señalan que en los años treinta la asistencia social se expandió de una manera más universal y alcanzó sectores sociales hasta ese momento postergados. En la Constitución de 1934 se formulan normas sociales para la construcción de un Estado social. Se crean instituciones, algunas de ellas aparecen luego de algunos años en que se practican

¹⁶ Ximena Baraibar: «Las paradojas de la focalización», en *Revista Ser Social* (Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social), n.º12, Brasília, Departamento de Serviço Social (Universidade de Brasília), 1998, p. 262.

políticas sociales en respuesta a algunos problemas derivados de la crisis económica de la que Uruguay no escapaba.

En los años treinta las políticas asistenciales —ampliadas en su cobertura y con una pretensión de universalidad— trasmuraron en demandas sociales amparadas en la noción de legítimo derecho: frutos y problemas que vinieron de la mano del desarrollo de las iniciativas batllistas.

Con el golpe de Estado de 1942, llevado adelante por Alfredo Baldomir (sucesor político de Gabriel Terra) con el apoyo del sector batllista del Partido Colorado y el nacionalismo independiente, se retornó a la versión originaria de la matriz batllista. La nueva situación de prosperidad, ambientada en un contexto internacional favorable, habilitó al gobierno de facto y a los gobiernos constitucionales posteriores a retomar al camino del Estado protector. En este proceso de consolidación de un Estado de Bienestar hay que señalar la influencia de la matriz batllista para conformar una cultura política nacional estatista, que tenía como idea central la consideración de que el aparato estatal debe brindar determinadas protecciones a los habitantes y que, asimismo, los habitantes poseen derechos de reclamación frente al Estado. Esto implica respetar los derechos de ciudadanía.¹⁷

En esta etapa se constata una amplia intervención estatal. Se trataba de lograr beneficios para todos los habitantes del país: las clases subalternas, los obreros y empleados, los sectores medios, los industriales, el sector financiero y los productores rurales. En palabras de Ximena Baraibar: «[...] este modelo de intervención del Estado, expresó una diferente articulación entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre el capital y el trabajo, que se expresó en un conjunto consistente de políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector trabajo».¹⁸ Esta situación fue posible gracias a los efectos favorables del proceso exportador de fines de los cuarenta y principios de los cincuenta.

¹⁷ Como señalan Juan Rial y Carina Perelli «[...] un segundo mito [...] es el de la importancia del estado, de ese estado que se transforma en padre, en responsable de la vida de esos ciudadanos y también, cuando no los atiende debidamente, el gran responsable» (Juan Rial y Carina Perelli: *De mitos y memorias políticas. La represión, el miedo y después...*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986, p. 25).

¹⁸ Ximena Baraibar: «Las paradojas de la focalización», o. cit., p. 261.

A mediados de la década del cincuenta se inicia en nuestro país una situación de crisis económica al terminarse los efectos de una inserción favorable del Uruguay en el mercado externo. El Estado social debió financiarse en este período con los recursos públicos ahorrados en el período de prosperidad. La realidad indicaba que el Estado de Bienestar en el que se basó la expansión del aparato público asistencial se apoyaba en una abundancia de recursos del país. Según Carmen Midaglia: «[...] en este contexto de escasez económica, el Estado de Bienestar empieza a encontrar amenazadas sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, [...] los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados, pero funcionado bajo fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios».¹⁹

Esta crisis afectó igualmente con consecuencias muy negativas a todos los sectores de la sociedad uruguaya, aunque afectó más gravemente a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, la percepción del deterioro económico fue mayor en los sectores más privilegiados por la bonanza económica de décadas anteriores: esta nueva coyuntura hizo que estos sectores provocaran conflictos para evitar la pérdida del nivel alcanzado.

Se apreciaba una inconsistencia entre las escasas prestaciones sociales del Estado (subsidios insuficientes para la salud, deterioro de las prestaciones de retiro, etcétera) y las expectativas sociales de gratificación y movilidad social por la vía del incremento de la educación. La crisis económica motivó el deterioro del sistema de prestaciones sociales.

Hacia fines de la década del sesenta comenzaron a surgir críticas a las concepciones que suponían que el crecimiento económico generaba mecánicamente una mejora en las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos. El aporte más importante en este sentido es la teoría de la dependencia, que pone el énfasis en el carácter histórico-

¹⁹ Carmen Midaglia: *Alternativa de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001, p. 27.

estructural de las situaciones de subdesarrollo y vincula su surgimiento a la dinámica de desarrollo del capitalismo.²⁰

Desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Naciones Unidas se introduce el concepto de desarrollo integral, que propone integrar los objetivos de crecimiento económico con el desarrollo social, tratando de atenuar las disparidades e incluyendo en el proceso de desarrollo a los sectores marginados, tratando de promover su participación. Este proceso se da en el marco de una América Latina movilizadora, donde la participación se manifiesta como una búsqueda de legitimidad para viabilizar procesos de cambio social y político.

En la etapa de la dictadura militar (1973-1985) no se introducen cambios sustanciales en la institucionalidad del Estado social, pero sí cambia la concepción ideológica detrás de la intervención estatal. Pese a dejar su huella en la historia del país, la dictadura militar no introdujo una transformación radical en las pautas de centralidad del aparato estatal heredadas desde comienzo de siglo. Se administró el aparato estatal sin introducir reformas radicales en las prestaciones sociales, aunque se gestaron las condiciones para un proceso de reforma del Estado. A diferencia de otros países latinoamericanos, Uruguay mantuvo su viejo patrón donde predominaba un Estado estatista y dirigista.²¹

En la etapa de restauración democrática las políticas sociales pasaron a un segundo plano, en la medida en que las preocupaciones más importantes del gobierno de la transición fueron las de asegurar el régimen democrático y estabilizar la economía. Sin embargo, en nuestro país, gracias a la evolución razonablemente positiva de los niveles de PBI y la liquidación de la situación de represión, se produjo un impacto positivo sobre la población.

Para superar la crisis económica, durante la década del ochenta, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización económica y ajuste estructural que —en muchos casos— tuvieron altos costos sociales. A través de estas políticas se buscaba restaurar el

²⁰ Violeta Ruiz: *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*, Buenos Aires, Paidós (Tramas Sociales), 2004.

²¹ Carlos Filgueira y Fernando Filgueira: *El largo adiós al país modelo...*, o. cit., p. 67.

papel del mercado y colocar la eficiencia y el control de la inflación como objetivos centrales de la política económica.

En esta etapa de restauración democrática se produjeron las primeras experiencias de políticas sociales neoliberales, selectivas y flexibles. En el campo de las políticas sociales se produce un pasaje de políticas con pretensión de universalidad a políticas orientadas fundamentalmente a sectores carenciados o en situaciones de extrema pobreza (*focalización*).

Ximena Baraibar plantea que el neoliberalismo «[...] parte de una concepción atomística de la sociedad, en la que se reconocen solo individuos con intereses como el principio básico organizador de toda asociación humana; [...] el modelo es el hombre económico, el cual maximizando su beneficio personal, automáticamente beneficia al conjunto social».²² Parto de la idea de rechazar esta concepción neoliberal que entiende que la base de la organización de un colectivo son los individuos con intereses: de alguna manera se alienta esta noción de colectivo como agregación de intereses particulares y el fomento de éstos. El fomento a estos intereses individuales, en donde la persona intenta maximizar su beneficio propio, creo que va en detrimento del fomento al interés colectivo. Por lo tanto, no parece muy evidente que el fomento al interés y al beneficio personal termine motivando el interés y beneficio del colectivo, sino todo lo contrario. Aquí se estimula el individualismo que colabora con el concepto de ciudadano, en el sentido de poner el énfasis en el individuo en detrimento de los colectivos (este punto será retomado en el siguiente capítulo).

En este nuevo contexto de políticas sociales neoliberales, la focalización es una estrategia primordial, que implica una modificación en la forma de entender como debe proveerse la protección social.²³ Para la CEPAL «[...] focalizar es identificar [...] a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentran los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto per cápita. [...]

²² Ximena Baraibar: «Las paradojas de la focalización»..., o. cit., p. 264.

²³ Ibidem, p. 260.

cuanto más exacta sea la identificación del problema [...] y de quienes lo padecen [...] más fácil resultará diseñar las medidas diferenciadas y específicas para su solución».²⁴

La focalización no surge para mejorar el acceso a los servicios básicos de aquellas personas más vulnerables; por el contrario, aparece para desarrollar una atención cada vez más limitada en un momento histórico en el que aumentan los sectores que viven en situaciones de pobreza debido fundamentalmente a las transformaciones en el mundo del trabajo y a la crisis del Estado social.

En la coyuntura actual, cuando en América Latina la estrategia neoliberal se generaliza, se aboga por políticas sociales que se dirijan específicamente a los pobres (focalizadas), que corresponsabilicen a éstos en el combate a la pobreza, que sean políticas sociales más sistemáticas y no tan circunstanciales, y que preserven la estabilidad y gobernabilidad de los países de la región.²⁵

Las políticas sociales focalizadas surgen para compensar los costos del ajuste que la nueva estrategia neoliberal propició y detener, o atenuar, sus consecuencias (empobrecimiento, deterioro social, desempleo, pérdida de ingresos, entre otros). Los programas de focalización están diseñados para aliviar la situación de algunos pobres, no para combatir la pobreza estructural.

Para el neoliberalismo, *lo social* se sostiene en el interés individual y se trata de un aspecto marginal y secundario respecto a lo económico. Esta estrategia se opone a la universalidad, la igualdad y gratuidad en los servicios sociales. Se entiende el bienestar social como perteneciente al ámbito privado, cuyas fuentes son la familia, la comunidad y los servicios privados.²⁶ El énfasis está puesto en la responsabilidad individual frente al bienestar del ciudadano. Estas nociones abonaron el auge del concepto de ciudadanía en las políticas

²⁴ Ibidem, p. 269.

²⁵ Berta Lerner: *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996, p 93.

²⁶ Ibidem, p. 266.

sociales implementadas en este contexto neoliberal, porque el concepto de ciudadanía también pone el énfasis en el individuo, más que en los colectivos.

La focalización es la estrategia más adoptada en estas políticas sociales, y supone un abordaje de aquellas situaciones de pobreza extrema y de sectores sociales más vulnerables, sobre los que se dirige algunas acciones que buscan atenuar estas situaciones, no modificarlas estructuralmente. Estas acciones se implementan paralelamente con el desmantelamiento de los programas sociales de mayor cobertura, de manera que la «desprotección social» en el sentido de las posibilidades de acceso a los servicios básicos para los sectores menos pobres, aumenta. Estas políticas, como plantea Ximena Baraibar, actúan como «redes de contención» e intervienen donde emergen los síntomas más acuciantes.²⁷ No son políticas sociales que busquen alguna solución estructural que supere estas situaciones de vulnerabilidad y exclusión social: «[...] el levantamiento de las protecciones sociales garantizadas por el Estado y la mercantilización de la vida social contraen la dimensión social de la ciudadanía [...]. Ser ciudadano ya no implica el acceso a la seguridad social que con anterioridad brindaba el Estado».²⁸

Los programas sociales focalizados apuntan exclusivamente a la pobreza y por esto mismo pueden, muchas veces, estimular la permanencia en esta situación, porque el acceso a los servicios sociales está condicionado por la acreditación de ser pobre o no, de manera que resulta «conveniente» la posibilidad de persistir en esta situación para postular, acceder y permanecer como beneficiario de tales servicios, sobre todo si luego de salir de esta situación de pobreza, no hay protección social alguna.

Este procedimiento de acceso a los beneficios sociales, a la vez que estimula la permanencia en ese lugar, habilita las prácticas clientelares, lo que favorece el quebrantamiento de la ciudadanía.²⁹

²⁷ Ibidem, p. 266.

²⁸ Ibidem, p. 285.

²⁹ Ibidem, p. 282.

Los sectores más vulnerables, en los que se centran las acciones focalizadas, no son los únicos que atraviesan situaciones de pobreza y marginalidad, sin embargo no se implementan acciones que puedan atenuar estas otras situaciones de pobreza. La focalización de las políticas sociales, junto a la disminución del gasto social y la privatización de los servicios públicos, son fenómenos que terminan perjudicando en mayor medida a aquellos sectores ubicados encima de los grupos de pobreza más extrema: es decir, los sectores medios. Las políticas sociales, en este contexto, ya no son de corte universalista, sino que realizan una lectura fragmentada de la realidad que selecciona los sectores sobre los que interviene.

En este contexto, donde ya no se impulsan políticas sociales universalistas, se implementan no solo políticas sociales focalizadas, sino políticas sociales emergenciales. Las políticas emergenciales hacen referencia a políticas que, además de apuntar a los más pobres, están planteadas desde la transitoriedad. Estas políticas tienen como objetivo impulsar acciones orientadas a los sectores más pobres en un período breve de tiempo. En este sentido nuevamente es relevante el aporte de Ximena Baraibar, quién señala que existe una contradicción entre la pretensión de estas políticas sociales. Por un lado, llegar a los más pobres a través de sofisticados procedimientos para la selección que den cuenta de la complejidad y gravedad de su situación social y, por otro lado, el dispositivo instalado para dar respuesta a esta realidad: un conjunto de acciones transitorias que niegan la posibilidad de construir situaciones de superación de la pobreza, sostenidas en el tiempo. Estas políticas sociales finalmente instalan una batería de programas y proyectos puntuales de mucha fragilidad en el tiempo, que termina repercutiendo en que las soluciones o alternativas a los problemas sean igualmente transitorias. Los programas focalizados solo tienen «atenuaciones parciales y temporales en condiciones de indigencia cuya resolución depende en última instancia del trabajo y del ingreso».³⁰

Otro aspecto interesante de estas políticas sociales es que, al excluir a los sectores medios y trabajadores no pobres, las políticas sociales focalizadas crean grupos de beneficiarios de

³⁰ *Ibidem*, p. 284.

bajo o nulo capital político,³¹ debido a que ponen el foco en los sectores de mayor pobreza y esto genera grupos más o menos homogéneos en cuanto al nivel cultural, educativo, etcétera. Los sectores medios de la sociedad, que no son parte de la población objetivo de estas políticas sociales, muchas veces quedan sin protección social; los servicios básicos de estos sectores no los resuelve ni el Estado a través de las políticas sociales, ni el mercado, al que les resulta muy difícil acceder. Esta estrategia neoliberal ha profundizado la pobreza en los sectores medios porque ha limitado —en número y en posibilidades de acceso— y encarecido los servicios básicos para éstos sectores.

La focalización se implementa, como estrategia en las políticas sociales, con el objetivo de priorizar los requerimientos de acumulación capitalista en detrimento de los procesos de integración social.³²

La visión predominante en América Latina y en Uruguay —en los últimos diez años— ha tendido a fomentar un retiro del Estado en la prestación de los servicios que estaban bajo su órbita, favoreciendo la inclusión de agentes privados u organizaciones sin fines de lucro para esa tarea. Acompañando este proceso se empieza a visualizar más fuertemente la participación y el rol del ciudadano en la implementación de las políticas sociales. En los capítulos que siguen se analiza esta relación y sus consecuencias para los sujetos destinatarios de estas políticas sociales.

La focalización es uno de los rasgos más notorios de las políticas sociales neoliberales y es en este contexto donde se analiza la participación social y los derechos de ciudadanía. Además, como se señaló anteriormente, las políticas sociales de corte neoliberal colocan fuertemente el acento en el individuo y sus intereses particulares (en el capítulo siguiente se verá las conexiones entre esta idea y el concepto de ciudadanía). La participación no es un rasgo ajeno a las políticas sociales en el contexto neoliberal.

³¹ Ibidem, p. 281.

³² Ibidem, p. 287.

3. CIUDADANÍA

3.1. Concepto de ciudadanía y sus implicancias

La ciudadanía es el resultado de una lucha permanente que implica un proceso histórico de larga duración, porque los derechos no son fenómenos sociales naturales, sino resultado de la historia. Por este carácter histórico de los derechos es que la ciudadanía también es el resultado de una lucha histórica.

El aporte más influyente en el concepto de ciudadanía fue realizada por T. H. Marshall, quién sostiene que la ciudadanía consiste en asegurar que cada uno sea tratado como miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar esta pertenencia es otorgándole a los individuos un creciente número de derechos de ciudadanía.³³

El concepto de ciudadanía postulado por Marshall señala la existencia de una igualdad humana básica, asociada al concepto de pertenencia plena a una comunidad, que no se contradice, según el autor, con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad. La desigualdad del sistema de clases sería aceptable siempre que se reconociera la igualdad de ciudadanía.³⁴

La sociedad actual aún acepta esa compatibilidad entre la igualdad básica expresada en los derechos formales de ciudadanía y la desigualdad de clase. La propia ciudadanía se ha convertido en ciertos aspectos en el arquitecto de una desigualdad social legitimada, en la medida en que no solo no cuestiona la desigualdad de clase, sino que la tolera ya que el concepto de ciudadanía que postula Marshall trasciende esta desigualdad.

El concepto de ciudadanía planteado concede a las diferencias de status cierta legitimidad en la medida en que no sean diferencias demasiado profundas. Según esta conceptualización, las desigualdades resultan tolerables en una sociedad que sea fundamentalmente igualitaria. Marshall también señala que las desigualdades se justifican en la medida en que sean dinámicas, es decir que incentiven el cambio y la mejora. Se

³³ Will Kymlicka y Wayne Norman: «El retomo del ciudadano», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 75, Montevideo, 2ª Serie, año 20, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1995, p. 83.

³⁴ T. H. Marshall: *Ciudadanía y clase social*, Rio de Janeiro, Editorial Zahar, 1967, p. 21.

desprende del razonamiento de Marshall que la promoción de la ciudadanía fomenta la desigualdad de clase o por lo menos no la problematiza, como algo a superar.

La ciudadanía es un status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros de una determinada comunidad, en virtud que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil (derecho a la vida, libertad de pensamiento, de movimiento y a la propiedad), político (derecho a votar, a ser elegido, derecho a la asociación y derecho de organización) y social (salud, educación, vivienda, trabajo, etcétera). La igualdad humana básica de pertenencia es enriquecida con nuevos contenidos, dotada de un conjunto de derechos e identificada con el status de ciudadanía.³⁵

En el marco actual de implementación de políticas sociales focalizadas, la ciudadanía — como categoría a fomentar o impulsar— se ve afectada, pues los programas focalizados están centrados en la diferenciación, en la búsqueda de grupos más o menos homogéneos en algunas características. A su vez el acceso al beneficio social está dado por la pertenencia a un grupo con determinadas características y la distinción con respecto a los otros; esta distinción, que es necesario mantener y profundizar para acceder a los beneficios, no parece contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía. Porque la ciudadanía es un concepto que refiere a la pertenencia plena a una comunidad, si bien el concepto clásico hace referencia al *individuo*, es un término de un alcance mayor, de impacto en lo colectivo. La pertenencia a un grupo y la distinción con respecto a otros hace mayor hincapié en las características individuales más que en las colectivas.

3.2. Derechos de ciudadanía

El concepto presentado de ciudadanía social de Marshall (entendido como un status de pertenencia de los individuos a una sociedad en la cual disfrutan de derechos civiles, políticos y sociales) confunde —en un mismo concepto— derechos que tienen una estructura distinta. Los derechos sociales no son en sí mismos derechos de participación en una comunidad, sino condiciones prácticas que permiten esa participación.

³⁵ Sara Gordon R.: «Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?», en Alicia Ziccardi (comp.): *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.

Los derechos sociales son los que permiten al ciudadano una participación mínima en la riqueza material y espiritual, creada por la comunidad.³⁶ Los derechos sociales, a diferencia de los políticos y civiles que son universales, tienen sentido si se los conciben como «[...] aspiraciones a prestaciones concretas [...] que no pueden ser universales, sino particulares y selectivas».³⁷ La protección de los derechos sociales, por lo tanto, tiene un carácter mucho más aleatorio que la protección de los derechos civiles y políticos.

En la modernidad, el derecho a la educación universal, laica y gratuita fue el primero en garantizarse, luego fueron consolidándose otros derechos sociales generando lo que se llamaron Estados de Bienestar, como vimos que sucedió en nuestro país durante las primeras décadas del siglo XX.³⁸

Sin embargo, el reconocimiento legal de los derechos sociales no garantiza automáticamente su materialización; por eso algunos autores sostienen que más que derechos, las prestaciones de atención pública para el cumplimiento de los derechos sociales deben considerarse como condiciones de oportunidad, es decir instrumentos que dan acceso al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos. Las políticas sociales conforman un instrumento (no el único) para la materialización de los derechos sociales.

La expresión de ciudadanía requiere garantizar los tres tipos de derechos (civiles, políticos y sociales). Sin embargo es la concreción o efectivización de los derechos sociales la que permitiría a los sectores más desfavorecidos integrarse a la sociedad y ejercer los derechos civiles y políticos. Por esto debe garantizarse un nivel básico de necesidades satisfechas para todas las personas, que garantice el ejercicio de ciudadanía.

³⁶ — Carlos Nelson Coutinho: «Notas sobre ciudadanía e modernidade», en *Praia Vermelha* (Estudos de Política e Teoria Social), vol. 1, n.º 1, Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social (Universidade Federal do Rio de Janeiro), p. 155.

³⁷ Sara Gordon R.: «Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?», o. cit.

³⁸ Durante este periodo en nuestro país se universalizó la educación, siendo uno de los pilares fundamentales de las administraciones de José Batlle y Ordóñez. La educación de los niños tiene consecuencias directamente relacionadas con la ciudadanía y cuando el Estado garantiza su educación trata de fomentar el crecimiento de ciudadanos en potencia. El derecho a la educación es un genuino derecho social de ciudadanía, porque el objetivo es formar en la infancia a los ciudadanos del futuro. La educación va formando un tipo de ciudadano.

El concepto de necesidades básicas asumió un papel preponderante en la justificación de los derechos sociales (y de las políticas públicas que le corresponden), que por su propia naturaleza colectiva, se vinculan con el concepto de necesidad que guarda relación con los principios de igualdad, equidad y justicia social.³⁹ Estos conceptos relacionados con las necesidades básicas son el fundamento de la materialización de los derechos sociales, tal como lo plantea Potyara Pereira: «[...] las necesidades humanas básicas están en la base de la concretización de derechos fundamentales por medio de las políticas sociales».⁴⁰

La ciudadanía, entendida como un conjunto de derechos atribuidos al individuo frente al Estado, es un producto del desarrollo del Estado capitalista, es decir de la expansión del orden burgués.⁴¹

El concepto de ciudadanía parece integrar las exigencias de justicia y pertenencia comunitaria, y está ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por otro, a la noción de vínculo del individuo con una comunidad particular.

Para Marshall, el Estado —al garantizar a todos los individuos el cumplimiento de los derechos civiles, políticos y sociales— se asegura que cada miembro de la sociedad se sienta miembro pleno, capaz de participar y disfrutar la vida en común. Donde uno de los derechos de ciudadanía sea violado, habrá gente marginada que se volverá incapaz de participar. Este concepto es llamado ciudadanía pasiva, dado su acento en los derechos pasivos y en la ausencia de obligación de participar en la vida pública.

Parece evidente que el concepto de ciudadanía activa pone el acento en las obligaciones del ciudadano y le otorga la responsabilidad de cumplir con ellas aún cuando los derechos del ciudadano sean sistemáticamente vulnerados. Esta situación es sumamente frecuente en los sectores más pobres. En general la implementación de políticas sociales en estos sectores

³⁹ Potyara Pereira: *Necesidades humanas: para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*, San Pablo, Cortez Editora, 2000, p. 45.

⁴⁰ Ibidem, p. 43.

⁴¹ Sonia Fleury: *Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1994, p. 11.

hacen hincapié sobre todo en las obligaciones y deberes que tienen las personas en tanto ciudadanos.

Tal como lo plantea Potyara Pereira «[...] con un mínimo de provisión social se espera casi siempre que los beneficiarios den lo mejor de sí y cumplan sus deberes, obligaciones y responsabilidades».⁴²

El concepto de ciudadanía activa que postula la intencionalidad de crear conciencia ciudadana poniendo el énfasis en las obligaciones y deberes del ciudadano, en definitiva, termina por corresponsabilizar a los sujetos en la superación de su situación de exclusión social. Se implementan políticas sociales con un fuerte acento en las obligaciones que los derechos generan, aún cuando éstos, desde una perspectiva histórica, no hayan sido cumplidos para estos sectores destinatarios. Se entiende que lo anterior va en detrimento del cumplimiento de los derechos de ciudadanía.

3.3. Derechos sociales: perspectivas desde distintas ideologías

El cumplimiento de los derechos sociales es un tema de discusión y crítica desde distintas orientaciones políticas. Desde la «nueva derecha»⁴³ existe resistencia al cumplimiento de estos derechos por parte del Estado: esto se sostiene, entre otros argumentos, en la idea que este cumplimiento nos hace avanzar, según esta ideología, en el «camino de la servidumbre», es decir, implementando servicios, asistencia, prestaciones, sin promover una actitud más proactiva por parte de los usuarios.

La nueva derecha plantea que los Estados de Bienestar y los programas de asistencia social han promovido la pasividad en los pobres, no se han mejorado sus condiciones de vida y han creado una cultura de la dependencia; es decir, no se ha promovido una «ciudadanía más activa».

⁴² Potyara Pereira: *Necesidades humanas...*, o. cit., p. 41.

⁴³ Will Kymlicka y Wayne Norman: «El retorno del ciudadano», o. cit., p. 85.

Para esta corriente, la satisfacción de ciertas obligaciones de los individuos es una precondition para poder ser aceptado como miembro pleno de la sociedad, es decir como ciudadano: «[...] obligar a quién se encuentra en una situación de dependencia a cumplir con las mismas obligaciones que los demás es algo esencial para alcanzar la igualdad, no algo que se opone a ella».⁴⁴ Para integrar a los pobres social y culturalmente se debe ir más allá del cumplimiento de los derechos, focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida. Bajo esta ideología se han implementado reformas sociales básicamente en Estados Unidos y en Inglaterra en la década del ochenta, cuyo impacto lejos de tener un efecto de estimulación sobre los desfavorecidos, provocó la expansión de este grupo.

De esta forma se somete a los sectores más pobres a las mismas obligaciones que el resto de los ciudadanos y se pone el énfasis en los deberes que generan los derechos que son, en estos sectores, sistemáticamente vulnerados. Esta noción de alguna manera coloca la responsabilidad en los sectores pobres de no superar la situación de la que son producto.

Desde la izquierda se sostiene que las personas solo pueden ser miembros plenos y participantes de la vida social en la medida en que sus necesidades básicas sean satisfechas.⁴⁵ Potyara Pereira habla de prerrequisitos para el ejercicio de la ciudadanía. Sostiene que la resolución de las necesidades básicas constituye un prerrequisito para el ejercicio de ciudadanía: «[...] lo básico requiere inversiones sociales de calidad para preparar el terreno a partir del cual pueden prestarse servicios mayores y optimizados [...] mientras lo mínimo niega el óptimo de atención, lo básico es el principal resorte que impulsa la satisfacción de necesidades básicas en dirección a lo óptimo».⁴⁶

La satisfacción de necesidades —no mínimas sino básicas— posibilita a los ciudadanos a ejercer sus derechos en forma igualitaria: «[...] sin condiciones sociales básicas no es posible hablar de autosustento».⁴⁷ Por este motivo es que no es posible el pleno ejercicio de

⁴⁴ Ibidem, p. 86.

⁴⁵ Will Kymlicka y Wayne Norman: «El retorno del ciudadano», o. cit., p. 87.

⁴⁶ Potyara Pereira: *Necesidades humanas...*, o. cit., p. 33.

⁴⁷ Ibidem, p. 42.

los derechos de ciudadanía en una sociedad desigual y para ese ejercicio es necesario que las personas tengan satisfechas sus necesidades básicas.

Desde la izquierda se reconoce el deber del Estado en el cumplimiento de los derechos sociales, sin embargo muchos autores de esta corriente sostienen que los Estados de Bienestar han generado pasividad y dependencia en los ciudadanos, al tiempo que han promovido una *clientelización* del rol del ciudadano: es decir, el ciudadano como cliente y consumidor de servicios sociales estatales sin promover otro rol.⁴⁸

Según Norman y Kymlicka, la izquierda no ha resuelto la disyuntiva acerca de la prestación de servicios a ciudadanos con falta de oportunidades (desempleo, falta de educación, pobreza, etcétera) sin contrapartida por parte de los beneficiarios, y por otra parte la necesidad de insistir en la responsabilidad personal y obligación social de estos beneficiarios, a fin de evitar la dependencia de los programas sociales.

Estos dos abordajes de los derechos y obligaciones del ciudadano han tendido a transformarse en programas sociales propios de los Estados de Bienestar en el primer caso, y en reformas sociales liberales en el segundo caso.

Para la izquierda la ciudadanía implica tanto derechos como responsabilidades, sin embargo entiende que los derechos preceden a las responsabilidades.⁴⁹ Es posible exigir el cumplimiento de las responsabilidades una vez que los derechos han sido garantizados. Por este motivo cuando se pone el acento en los deberes del ciudadano que vive en condiciones sociales desfavorables, se está profundizando la desigualdad y exigiendo el cumplimiento de las obligaciones de los derechos que no solo no se cumplen para estas personas, sino que se han vulnerado históricamente.

No obstante, la promoción del cumplimiento de los derechos frente a las responsabilidades se asemeja a la concepción de ciudadanía pasiva, que tanto la derecha como la izquierda

⁴⁸ Will Kymlicka y Wayne Norman: «El retorno del ciudadano», o. cit., p. 87.

⁴⁹ Ibidem, p. 88.

reconocen que hay que superar. La opción de la concepción contemporánea de la izquierda plantea la necesidad de cumplir con los derechos dándole más poder a los programas sociales, haciéndolos más controlables por parte de los ciudadanos. Se trata de sustituir los derechos de bienestar por los derechos a la participación en la administración de los programas sociales. Sin embargo esto no asegura superar la dependencia de los ciudadanos respecto a los programas sociales.

Esta pasividad de la ciudadanía, es objeto de diversas lecturas. Una de las respuestas de izquierda a este problema consiste en otorgarles más poder a los ciudadanos por la vía de democratizar el Estado de bienestar y dispersar el poder estatal en una serie de instituciones democráticas locales, ante las que se pueda reivindicar derechos. Como sucede en los procesos de descentralización donde se desconcentra la estructura administrativa y de poder de algún organismo estatal. No está claro aún que esta sea una salida acertada: las experiencias son heterogéneas y han sido aún escasamente evaluadas.

3.4. Cumplimiento de los derechos sociales y ciudadanía activa

Sobre todo la ciudadanía es la promoción de los derechos de las personas. Parece bastante claro que los derechos sociales son los que necesitan mayormente de controles en el cumplimiento, porque permiten el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Parece interesante señalar el aporte en este sentido de Potyara Pereira que explica que «[...] aquellos que no usufructúan bienes o servicios en forma de derechos no son capaces de desarrollarse como ciudadanos activos».⁵⁰ Por lo tanto el usufructo de bienes y servicios básicos como derechos da lugar a seres humanos capaces de desarrollarse como ciudadanos activos.

Esta idea se relaciona con el concepto de políticas sociales como concesiones que analiza Pastorini, ya que si los bienes y servicios no se utilizan como derechos, como conquistas, se utilizan como concesiones del Estado y esto no habilita al desarrollo de ciudadanos activos. Este concepto de ciudadanos activos hace referencia a que se perciban los servicios y

⁵⁰ Potyara Pereira: *Necesidades humanas...*, o. cit., p. 33.

bienes estatales en forma de derechos legítimos y conquistados, y esta es la lectura que más coincide con el espíritu de este trabajo.

En la misma línea de análisis, cuando se invoca la participación ciudadana en este contexto de políticas sociales focalizadas, se apuesta al aumento de los recursos y capacidades de quienes lo hacen, pero no se tiene en cuenta que, como paso previo, es necesario tener recursos y necesidades básicas resueltas. Al proponer la participación, las políticas sociales focalizadas pierden de vista que los sectores a los que apuntan (pobreza, exclusión), están mayoritariamente centrados en su supervivencia, en una estrategia de corto plazo, de manera que es muy difícil un involucramiento en un proceso participativo grupal de largo o mediano aliento, como proponen estas políticas.

En el capítulo siguiente se analiza este tema de la participación ciudadana como componente de las políticas sociales y su relación con el concepto de ciudadanía. Ambos son términos muy utilizados en la implementación de las políticas sociales actuales y la pregunta que guía esta indagatoria es cuáles son las implicancias de estos términos tan consensuados. Parece evidente que no hay dos opiniones ante la conveniencia de implementar políticas sociales «participativas» y que coloquen a los sujetos en su rol de «ciudadanos». En el capítulo que sigue se formulan algunas definiciones teóricas y su relación con el concepto de ciudadanía, que se retoma en el último capítulo de la monografía.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1. Algunas definiciones

La promoción de la ciudadanía, en el sentido de la promoción de los derechos de las personas, debería ser un objetivo significativo para las políticas sociales. Sin embargo, cabe preguntarse si esta promoción se institucionaliza a través de la participación social, es decir, de la incorporación de los sujetos de las políticas sociales, como actores privilegiados en diferentes etapas y cuál es la función política de la participación en las políticas sociales.

José Luis Coraggio define que participar es «[...] tomar parte con otros en algo que bien puede ser una creencia, el consumo, la información, o actos colectivos como el de producir, gestionar, o decidir».⁵¹

Safira Becerra Amman plantea que participación social es «[...] el proceso mediante el cual los diversos estratos sociales toman parte en la producción, en la gestión y en el usufructo de los bienes de una sociedad históricamente determinada».⁵² Por lo tanto, una sociedad participativa es aquella en la cual todos sus miembros (las distintas clases sociales) pueden tomar parte en la producción, gestión y el usufructo de los bienes sociales que ésta posee de manera equitativa; y donde sobre todo existan instituciones organizadas y previstas para facilitar esta tarea.

Según Norberto Alayón: «[...] la participación es básicamente, un proceso de intervención de las fuerzas sociales presentes en el desenvolvimiento de la vida colectiva. Intervenir significa incidir de algún modo en el resultado final del proceso en torno al cual se produce la participación. Por esa razón, la participación pone en juego constantemente mecanismos de poder».⁵³

La participación ciudadana no solo es un medio de socialización de la política, sino una vía para devolver funciones a los sujetos sociales: «[...] la participación significa un acto

⁵¹ José Luis Coraggio: «Participación popular: ideologías y realidad»..., o. cit., p. 35.

⁵² Citado Carlos Montaña: *La participación en organizaciones democráticas y autogestionadas*, Serie Promoción n.º 11, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1992, p. 28.

⁵³ Norberto Alayón: «Participación: mitos y alternativas», en *Revista de Trabajo Social*, año 2, n.º 6-7, Montevideo, Ediciones Populares para América Latina (EPPAL), 1988, p. 17.

voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella y entendemos que las actividades públicas remiten a acciones colectivas y organizadas»,⁵⁴ y no a individuos (ciudadanos).

Para Marshall Wolfe la participación es «[...] el esfuerzo organizado para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas por parte de grupos y movimientos hasta entonces excluidos de tal control».⁵⁵

La participación social no siempre ha sido entendida como un componente de las políticas sociales. José Luis Coraggio, a este respecto, plantea que «[...] en lo estrictamente político se han tenido que acuñar términos como el de democracia formal para enfatizar que su aparente participación en igualdad de condiciones (un individuo: un voto) en la vida política no satisface ni las mismas definiciones de lo que es un ciudadano, siendo su participación generalmente pasiva y llamada a legitimar una estructura de poder que le es ajena».⁵⁶

4.2. Breve desarrollo histórico de la participación

La participación ciudadana aparece como problema primero en los regímenes capitalistas desarrollados, asociada a la crisis de representatividad de las democracias liberales, que se hizo evidente a partir de la década del sesenta del siglo pasado, con la irrupción de poderosos movimientos sociales que emergen a la escena pública reivindicando nuevas formas de «hacer política» y de expresar intereses.⁵⁷ «[...] en el marco de un quiebre del orden articulado por el “Estado benefactor” [...] han de cuestionarse el paradigma moderno y la capacidad de convocatoria a la participación [...]. Estamos en situación de emergencia de modalidades de participación en lo material, simbólico y organizacional [...] con

⁵⁴ Nuria Cunill: *Participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991. Pág. 61.

⁵⁵ Marshall Wolfe: «La participación, una visión desde arriba», en *Revista de la CEPAL*, n.º 23, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1984, p. 160.

⁵⁶ José Luis Coraggio. «Participación popular: ideologías y realidad»..., o. cit., p. 35.

⁵⁷ Nuria Cunill Grau: *Participación ciudadana...*, o. cit., p. 10.

fundamentos nuevos que aún no es posible especificar con claridad».⁵⁸ La autodenominación de *alternativos* que se dan algunos movimientos sociales y políticos (por ejemplo antinucleares o ecologistas) «[...] expresa el quiebre respecto a los paradigmas de pensamiento y formas de participación tradicionales de la modernidad».⁵⁹

La necesidad de perfeccionar y completar la democracia representativa para enfrentar la crisis de representatividad del Estado, abre sobre todo en los años setenta, un espacio significativo al impulso de la participación ciudadana entendida como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia.⁶⁰

Desde finales de la década del setenta, la participación se enmarca en la crítica del Estado de Bienestar, que en la actualidad signa a la participación ciudadana como una forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental.

Especialmente en los años ochenta, y luego de procesos dictatoriales, comienza a desarrollarse en América Latina un discurso oficial sobre la participación ciudadana en función de la democratización del Estado que se plasma básicamente en los planes de desarrollo.⁶¹ En América Latina la tendencia dominante, por lo menos a nivel discursivo, pareciera conducir a asociar estrechamente a la participación ciudadana con la consolidación de los regímenes democráticos.

4.3. Participación como componente de las políticas sociales

La participación actualmente es un componente siempre presente en el discurso de las políticas sociales. Se habla de políticas sociales participativas, de participación ciudadana,

⁵⁸ José Luis Castagnola: «Participación y movimientos sociales: notas sobre un debate conceptual y sus consecuencias políticas», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 39, 2da. Serie, Año 11, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1986, p. 69.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 69-70.

⁶⁰ Nuria Cunill: *Participación ciudadana...*, o. cit., p. 11.

⁶¹ *Ibidem*, p. 17.

de trabajo voluntario o ayuda mutua. Todos estos conceptos remiten a un grado de participación en la implementación de alguna acción social.

En este capítulo propongo reflexionar acerca de las funciones de la participación en la implementación de las políticas sociales y cuál es su relación con el cumplimiento de los derechos de ciudadanía. Para comenzar presento una categorización de estilos de participación en políticas sociales, que realiza José Luis Coraggio.

Coraggio distingue tres estilos de participación con respecto a las políticas sociales:

- el estilo vertical/alienante: en donde el diseño y ejecución es una cuestión interna del Estado y la comunicación evidentemente es parcial. Este estilo de participación coloca a los ciudadanos pasivamente respecto a las políticas sociales;
- el estilo vertical/pedagógico: el diseño de las políticas sociales es asunto del Estado, pero para que la ejecución sea eficaz requiere de la construcción de un consenso. Este aspecto es el componente pedagógico de este tipo de participación; y
- el estilo democrático/dialógico: el diseño, la ejecución y el control de las políticas sociales es asunto de la sociedad y su Estado. En este tipo de participación se institucionalizan formas de participación tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas sociales.

Cada uno de estos estilos de participación otorgan algún lugar a los ciudadanos en relación a las políticas sociales, ya sea como meros destinatarios, o con algún grado de protagonismo en la elaboración o ejecución de estas políticas. Este lugar que ocupa el ciudadano en relación al Estado es un lugar político en el sentido que están en juego intereses, cuotas de poder, derechos, etcétera

El ejercicio de la participación «contiene siempre un componente político, se demanda y se descarta de acuerdo al momento político»,⁶² aunque en general se valora positivamente:

⁶² Norberto Alayón: «Participación: mitos y alternativas»..., o. cit., p. 15.

«[...] a veces se trata a la participación igual que a la planificación, como una entidad mística que resolverá todos los problemas una vez que se conciba y aplique correctamente».⁶³ La participación ciudadana se invoca desde distintas matrices ideológicas.

La ideología socialdemócrata vislumbra a la participación como alternativa política entendiéndola como control progresivo de los centros de decisión, en el tránsito al socialismo mediante formas democráticas.⁶⁴

Para la ideología socialcristiana aparece planteada como un derecho que se fundamenta en la noción de democracia participativa entendida como un único régimen que puede sustentar a una «sociedad comunitaria» basada en el pluralismo. El discurso socialcristiano enfatiza la necesidad que tiene el Estado de asumir tanto la promoción de la organización social del pueblo como el estímulo a la participación.⁶⁵ En ambas corrientes el discurso de la participación aparece vinculado con la demanda por democracia.

La participación involucra cada vez más un cuestionamiento del rol del Estado como definidor exclusivo de la política económica y social. Así, se sostiene que «[...] la idea de promover la intervención de la población en las decisiones relativas al desarrollo asume un carácter de lucha por hacer efectiva la ciudadanía a todos los sectores sociales, así como un medio de controlar o de ser necesario, frenar la dominación estatal».⁶⁶

Norberto Alayón plantea que desde la teoría de la marginalidad, se entiende que «[...] la participación corrige las patologías sociales y mitiga el efecto negativo de los factores no funcionales para el orden institucional existente».⁶⁷ El autor sostiene que desde la posición, que él llama contraria a la teoría de la marginalidad, se entiende que la participación es un engaño político-ideológico para interferir en el desarrollo de la lucha de los sectores populares y perpetuar los mecanismos de dominación.

⁶³ Marshall Wolfe: «La participación, una visión desde arriba», o. cit., p. 165.

⁶⁴ Nuria Cunill: *Participación ciudadana...*, o. cit., p. 24.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 25.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 31.

⁶⁷ Norberto Alayón: «Participación: mitos y alternativas»..., o. cit., p. 16.

El cuestionamiento no es que la comunidad participe, sino para qué, cuál es el sentido y a qué niveles se da esa participación; ya que puede ser promovida para convalidar y legitimar una situación, como para cuestionar y transformarla.

También puede invocarse para corresponsabilizar a las personas en la superación de su situación de exclusión. De la misma manera en que se espera que las personas cumplan con las obligaciones que generan los derechos de ciudadanía, en este escenario de políticas sociales neoliberales y focalizadas en la pobreza, se invoca la participación como un elemento significativo. En este tipo de políticas sociales, se busca que las personas se involucren activamente en las diferentes etapas del proceso de estos programas.

A este respecto, Ximena Baraibar plantea un concepto muy interesante, es la noción del «doble castigo»⁶⁸ que sufren estos sectores a los que apuntan las políticas sociales focalizadas. Este concepto de doble castigo se refiere a que las personas padecen doblemente una situación: por un lado el castigo de la situación misma de la que son víctimas (pobreza, exclusión) y por otro lado las exigencias de participación que se plantean en las políticas sociales focalizadas y a las que se ven sometidos. Obtener los servicios sociales (que en verdad son sus derechos sociales de ciudadanía), les supone a las personas que pertenecen a estos sectores un enorme esfuerzo, justamente por los requerimientos de participación que se imponen desde la ejecución de estos planes sociales. Estas exigencias de participación (colaboración en guarderías, escuelas, centros barriales, etcétera) parecen someter a las personas a un doble castigo, en el cual son víctimas de la situación de pobreza que atraviesan y paralelamente deben por ello participar activamente para la obtención de los servicios sociales, que puedan atenuar la gravedad de la situación en la que se hallan.

En este escenario neoliberal de las políticas sociales, la participación ciudadana puede direccionarse hacia diferentes objetivos, y la vaguedad y variedad de definiciones al respecto contribuye a esto.

⁶⁸ Ximena Baraibar: «Las paradojas de la focalización»..., o. cit., p. 273.

Así, desde la perspectiva funcionalista, se incentiva la participación en procura de ajustes secundarios a un modelo social conformado, sin llegar a cambios mayores. En contraposición a esta lectura de la participación, se promueve una participación cuyo objetivo es lograr una distribución más equitativa del poder, promoviendo el cambio social a favor de los oprimidos.⁶⁹

La participación, muchas veces, legitima el retiro del Estado de su responsabilidad de promover el bienestar de la población. El fenómeno llamado «despublificación» justamente se vincula con la estrategia de achicamiento del Estado por vía del desplazamiento de sus funciones hacia la esfera privada.⁷⁰

Marshall Wolfe⁷¹ sostiene que existe un apoyo unánime a la resolución de Naciones Unidas cuando se promueve «[...] a la participación de todos los sectores de la sociedad», y esta afirmación en palabras del autor, «contiene cierta dosis de hipocresía y un acuerdo tácito de no llegar a definir el término en forma precisa».⁷² Esta imprecisión da lugar a una variada utilización del concepto participación y legitima todo tipo de prácticas, incluso las más autoritarias.

Wolfe plantea que «[...] desde el punto de vista de muchos planificadores y analistas del desarrollo, la política es mala y la participación es buena»,⁷³ por este motivo la ejecución de políticas sociales participativas les adjudica una cuota de legitimidad que utiliza y de la que se beneficia para su ejercicio.

El autor plantea explícitamente la utilización de la participación con el objetivo de legitimar los procesos de desarrollo, porque puede «educar» a los grupos para que formulen demandas más «adaptables» a sus intereses: «[...] se considera la participación como un

⁶⁹ Norberto Alayón: «Participación: mitos y alternativas»..., o. cit.

⁷⁰ Nuria Cunill: *Participación ciudadana...*, o. cit., p. 14.

⁷¹ Ex director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁷² Marshall Wolfe: «La participación, una visión desde arriba», o. cit., p. 164.

⁷³ *Ibidem*, p. 165.

procedimiento ordenado mediante el cual se puede educar a los grupos de intereses y fuerzas sociales en conflicto para que formulen demandas más racionales y manejables y persuadirlos de que internalicen las exigencias que el proceso de desarrollo les formula».⁷⁴ Muchas veces, a través de la promoción de la participación, se ejercen prácticas que nada tienen de participativas sino por el contrario, intentan mantener y profundizar los procesos de desarrollo dominantes.

Entiendo que la promoción de la participación no siempre tendrá esta intencionalidad, pero en todo caso es necesario tener en cuenta esta función política de un concepto tan consensuado y «bien intencionado».

En los procesos de participación también hay que preguntarse si la población participa en la toma de decisiones, o solamente en el ejercicio del trabajo voluntario. Este tipo de trabajo comunitario voluntario extiende la acción del Estado en forma gratuita. Es decir, el Estado mantiene la iniciativa y el poder de diseñar los planes sociales que se ejecutan desde el trabajo comunitario o voluntario. De esta manera, el Estado mantiene el crédito político por la implementación de esas iniciativas, y el control de las organizaciones sociales ejecutoras. Los proyectos que incentivan la participación, muchas veces, ocultan la no asignación de recursos suficientes para atender las demandas. Se apela a la participación, al «esfuerzo colectivo», a la «ayuda mutua», al «trabajo voluntario», para responder a una necesidad de los Estados de delegar su responsabilidad y depositar en los sectores más pobres, la resolución de sus problemas, generados por una estructura económica y social, y no por culpabilidad propia. Se mistifica la participación como forma de ocultar la escasez de recursos económicos para la implementación de políticas sociales.

Al centrarse, buena parte de las reformas que ha sufrido el Estado, en la reducción de las tareas y servicios públicos, para que sean ejecutadas por organizaciones privadas, pierden relativamente peso los problemas vinculados con la responsabilidad y el control adquiriendo gran importancia, en cambio, los vinculados a la economía de costos y a la eficiencia en sí misma. En este sentido, las estrategias gubernamentales tienden a asumir

⁷⁴ Idem.

cada vez más a la participación ciudadana como un medio para lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios.⁷⁵

En los proyectos sociales, en general, se propone priorizar la participación de la población objetivo, antes que la mayor asignación de recursos. De esta manera se percibe que debemos acostumbrarnos a administrar mejor la pobreza y no a erradicarla.⁷⁶ Se colabora, por lo tanto, con la naturalización y reproducción de la pobreza.

4.4. Participación como ejercicio de ciudadanía

Existen diversas orientaciones respecto de cuáles son los contenidos y requisitos de la participación. Se aprecia una cierta coincidencia en la actualidad respecto de que la participación debe constituir una dimensión clave de la problemática del desarrollo. En este sentido, el planteamiento más recurrente alude a que el esfuerzo del desarrollo debe asociarse a la profundización de la democracia, en términos de permitir ampliar la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales. La «participación ciudadana» constituiría una de las dimensiones de este proceso.⁷⁷

La participación ciudadana admite dos abordajes complementarios. Puede ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, implicando incluso la transferencia de funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración Pública. La característica de la participación ciudadana —así entendida— es que pasa por un esfuerzo de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, que tiene como finalidad lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio.⁷⁸

⁷⁵ Nuria Cunill: *Participación ciudadana...*, o. cit., p. 12.

⁷⁶ Norberto Alayón: «Participación: mitos y alternativas»..., o. cit., pp. 18-19.

⁷⁷ Nuria Cunill: *Participación ciudadana...*, o. cit., pp. 32-33.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 38.

La cuestión de la participación ciudadana se inserta en este caso en un discurso sobre la democratización que tiene como norte el crecimiento del poder de la sociedad civil y cuya expresión en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de las decisiones.⁷⁹

El segundo abordaje coloca a la participación ciudadana en relación con el Estado mismo, entendiéndola como un medio de socialización de la política que en tanto tal supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales.

Dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana: como medio de socialización de la política y como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende de fortalecerla.⁸⁰

La participación ciudadana implica la intervención de los grupos sociales en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales.

⁷⁹ Ibidem, p. 39

⁸⁰ Ibidem, p. 44.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo final plantearé algunas reflexiones que surgen del análisis realizado en el presente trabajo. El objetivo de la monografía es reflexionar acerca de los aportes, los alcances y los límites del concepto de participación para el mejor ejercicio de los derechos de ciudadanía en el marco de las políticas sociales actuales. El propósito es hacer algunas reflexiones sobre estos conceptos tan positivamente valorados por las distintas corrientes ideológicas y desvelar algunas funciones que se esconden bajo el título participación y ciudadanía. Sostengo que estos conceptos cumplen varias funciones, no son meramente un elemento discursivo.

Como se vio en el análisis de las políticas sociales, éstas participan en la reproducción de la estructura política, económica y social, contribuyen a la reproducción de las condiciones de dominación y subordinación, y de las desigualdades sociales para obtener la aceptación y legitimidad necesarias para el sustento del orden social. Esta es la función política de las políticas sociales, que no es la única que ellas cumplen pero en general es la más encubierta. Las políticas sociales en general se presentan como acciones meramente redistributivas.

Las políticas sociales son mecanismos institucionales, implementados por el Estado que intentan generar las mejores condiciones posibles para la reproducción del modelo capitalista, y se enmascaran bajo una función redistributiva donde «se le da mas a quien menos tiene». Es cierto que cumplen (en algunos casos) esta función redistributiva, pero no es la única. La función política hace referencia a las políticas sociales como mecanismos de legitimación del orden y control de eventuales crisis sociales, ya que se obtiene una mayor integración de los sectores subalternos a la vida política y social y se genera una mayor adaptación al orden establecido. Las políticas sociales contribuyen a legitimar este orden. Esto se relaciona con la función que cumple el concepto de participación que fuera desarrollado en el tercer capítulo.

En el tercer capítulo se plantea que la utilización de la participación en el discurso de las políticas sociales muchas veces tiene el objetivo de legitimar los procesos de desarrollo, en

la medida en que se controlan las demandas de los grupos sociales recreándolas con mayor sintonía con respecto a los intereses del proceso de desarrollo dominante. La participación tiene una connotación positiva y cierta vaguedad en su definición, de manera que muchas veces permite la práctica de acciones para nada participativas. Estos elementos constitutivos de la categoría de participación fortalecen ese aspecto de las políticas sociales como mecanismos de preservación y legitimación del orden social.

En este contexto de políticas sociales focalizadas es interesante reflexionar sobre el lugar que ocupan los sujetos destinatarios de ellas, pero mas allá incluso, pensar en que movimientos de subjetividad les provoca. A propósito de esta reflexión, es interesante lo que plantea Boschetti (citado en el artículo de Ximena Baraibar antes mencionado a lo largo de este trabajo monográfico): esto es que «[...] el status de derecho social confiere obligatoriedad gubernamental en la implementación, amparo legal para su reclamo por parte del ciudadano, responsabilidad política de los representantes públicos en su consolidación y ampliación y posibilidad del usuario de reconocerse como ciudadano portador de derechos. De esto surge, que los programas focalizados están fuera de la lógica de los derechos sociales, lo que genera una subjetividad agradecida, dependiente y disciplinada».⁸¹

Las políticas sociales focalizadas se centran sobre un aspecto (recorte) de una realidad más compleja, para atender de manera específica ese sector, esto está lejos de lo que significa la promoción y garantía del cumplimiento de los derechos sociales de ciudadanía. Es interesante también pensar este aporte de Boschetti, quién señala los movimientos de subjetividad que genera en las personas la implementación de estas políticas. Si propiciamos la generación de subjetividad agradecida, dependiente y disciplinada, estamos muy lejos de generar conciencia de los derechos de ciudadanía, sobre todo en el aspecto social, que como vimos requiere mayores garantías para su cumplimiento. En palabras de la autora «[...] fuera de la lógica de los derechos sociales, los programas focalizados van conformando una subjetividad dependiente; [...] el sujeto agradecido se posiciona en una

⁸¹ Ximena Baraibar: «Las paradojas de la focalización»..., o. cit., p. 278.

relación dependiente con el dador [...] y como tal percibe el bien recibido como un acto de gracia y no como un derecho». ⁸²

Por otra parte, es inmanente a la participación ciudadana una carga valorativa de carácter positivo que la convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades. La participación puede ser promovida para reafirmar y legitimar una situación, como para cuestionar y transformarla. Norberto Alayón plantea que desde la perspectiva funcionalista se incentiva la participación en procura de ajustes secundarios a un modelo social conformado, sin llegar a cambios mayores. De manera que la participación es simbólica y cumple la función de otorgar a este modelo social un carácter plural y participativo, que contribuye a la legitimidad del orden establecido (acorde con la función política de las políticas sociales).

Tal como lo planteé en el tercer capítulo, según Wolfe la participación se establece con el objetivo de legitimar los procesos de desarrollo, ya que puede «educar» a los grupos sociales para que formulen demandas «adaptables» a sus intereses. Es decir, la participación no asegura el éxito de la política social, pero le otorga cierta institucionalidad que asegura otros resultados.

Esto no quiere decir que cuando se invoque la participación ciudadana siempre tendrá esta intencionalidad; sino que se refiere a que la participación implica varias funciones, algunas más evidentes que otras y es conveniente realizar un análisis profundo de este concepto tan aparentemente difundido y valorado positivamente en el discurso contemporáneo de las políticas sociales. Es un término «políticamente correcto» en el sentido que su utilización genera réditos políticos (legitimación de los procesos de desarrollo, formulación de demandas controlables, reafirmación del orden establecido, etcétera).

Más allá de esta función más conservadora, la participación es una categoría valiosa que puede promoverse desde el Trabajo Social en favor de los más oprimidos. Tal como lo plantea Iamamoto, «[...] el Trabajo Social es una profesión comprometida con las

⁸² Ibidem, p. 279.

cuestiones sociales, entendidas como el conjunto de expresiones de las desigualdades de la sociedad capitalista madura». ⁸³ Entiendo que la participación ciudadana es una categoría que también contribuye a este compromiso profesional y es posible emplearlo en este sentido. Norberto Alayón plantea que, en contraposición a la perspectiva funcionalista, la participación puede establecerse con el objetivo de lograr una distribución más equitativa del poder, promoviendo el cambio social a favor de los oprimidos. Esta es la concepción de la participación ciudadana que profesionalmente tenemos que promover, desde el diseño e implementación de las políticas sociales, porque entiendo que desde esta perspectiva la participación ciudadana puede ser una alternativa de emancipación de los sujetos, en este contexto de políticas focalizadas y transitorias, y donde lo social pasa cada vez más a depender de variables económicas.

Esta posibilidad de pensar y hacer de la participación en el sentido de la distribución equitativa del poder, y la promoción del cambio social a favor de los sectores más oprimidos, va por ese camino profesional que me imagino recorriendo.

No hay que ser ingenuos en relación a los alcances de la participación. Entiendo que es una categoría que puede aportar mucho a favor de los más oprimidos, pero en sí misma no asegura el mejoramiento de los problemas sociales; debe inscribirse en una estrategia de cambio de las condiciones estructurales que los generan. No alcanza con una política social genuinamente participativa, debe ser además justamente redistributiva (con justicia social).

Este carácter de la participación, como el ejercicio del poder por parte del pueblo, entiendo que transita hacia el cumplimiento de los derechos de ciudadanía. Los derechos de ciudadanía entendidos como el nivel básico ⁸⁴ de satisfacción de necesidades de una población. Cuando me refiero a la ciudadanía no lo hago desde una perspectiva jurídica,

⁸³ Marilda lamamoto: *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*, São Paulo, Editora Cortez, 2000 (3º edicto), p. 27.

⁸⁴ Aquí la expresión «necesidades básicas» hace referencia a la conceptualización que realiza Potyara Pereira y que fuera citado anteriormente en el trabajo.

sino como «[...] actividad deseable, como horizonte posible de inscripción de las prácticas sociales de los trabajadores sociales y de los sujetos con los que trabajamos».⁸⁵

La participación ciudadana mejora los canales de expresión de la ciudadanía, porque en última instancia la participación (en políticas sociales) es uno de los lugares que ocupamos los ciudadanos en relación al Estado.

Justamente este lugar de ciudadano se relaciona con el cumplimiento de sus derechos por parte del Estado. Según el concepto de ciudadanía de Marshall, existe una igualdad humana básica, asociada al concepto de pertenencia plena a una comunidad, que no se contradice con las desigualdades económicas de la sociedad. La desigualdad de clases sería aceptable siempre que se reconociera la igualdad de ciudadanía.⁸⁶ Esto implica que no se cuestiona la desigualdad económica en una sociedad, porque en última instancia, estos no son los derechos primordiales. La promoción de la ciudadanía, en este caso, fomenta la desigualdad de clase o por lo menos no la cuestiona. Resulta interesante aquí el aporte de Potyara Pereira, quién establece el concepto de necesidades básicas como prerrequisito para el ejercicio de la ciudadanía, «[...] mientras lo mínimo niega el óptimo de atención, lo básico es el principal resorte que impulsa la satisfacción de necesidades básicas en dirección a lo óptimo».⁸⁷ Plantea que la satisfacción de necesidades básicas constituye una condición indispensable para cumplir los derechos de ciudadanía. No es posible el ejercicio de los derechos de ciudadanía, si se trata de ciudadanos con sus necesidades básicas insatisfechas. De manera que coloca en discusión las desigualdades económicas y les otorga un lugar fundamental en la definición del ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Si para el ejercicio de los derechos de ciudadanía es necesario como prerrequisito la satisfacción de necesidades básicas, no es aceptable el concepto de Marshall que admite esta desigualdad económica. La participación ciudadana en las políticas sociales, como lugar que ocupa el ciudadano en relación al Estado, debe propender al cumplimiento de los

⁸⁵ Nora Aquin: «Trabajo Social, ciudadanía y exclusión», en *Revista de Trabajo Social*, año 15, n° 22, Montevideo, Ediciones Populares para América Latina (EPPAL), 2001, p. 30.

⁸⁶ T. H. Marshall: *Ciudadanía y clase social...*, o. cit., p. 21.

⁸⁷ Potyara Pereira: *Necesidades humanas...*, o. cit., p. 33.

derechos de ciudadanía asegurando un básico en la satisfacción de las necesidades de la población; es decir, debe asegurarse una igualdad socioeconómica entre las personas para ejercer sus derechos como ciudadanos.

El Trabajo Social debe propender a la participación ciudadana entendida como «[...] el ejercicio del poder por parte del pueblo organizado y no la mera colaboración del pueblo en el desarrollo de actividades establecidas por la clase dominante»,⁸⁸ y que además contribuya al cumplimiento de los derechos de ciudadanía. No se pueden implementar acciones que generen o mantengan las situaciones de pobreza y luego propongan la participación de los propios interesados como alternativa para la resolución de los problemas de la gente, externamente impuestos.

Reafirmo la necesidad de trabajar desde el Trabajo Social en el camino de la promoción de la participación ciudadana en el sentido ya explicado, y hacia el fomento de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, que permita su desarrollo pleno como ciudadanos.

Creo que es indispensable problematizar y reflexionar sobre estos temas, y propongo seguir ahondando en ellos en los ámbitos que la profesión genere, porque somos históricamente ejecutores de acciones que tienen estos conceptos en su diseño, y creo que desde nuestra acumulación y práctica profesional tenemos mucho para aportar.

⁸⁸ Norberto Alayón: «Participación: mitos y alternativas»..., o. cit., p. 16.

6. Bibliografía consultada

- ALAYÓN, Norberto: «Participación: mitos y alternativas», en *Revista de Trabajo Social*, año 2, n.º 6-7, Montevideo, Ediciones Populares para América Latina (EPPAL), 1988.
- ANDER-EGG, Ezequiel y Pablo VALLE: *Guía para preparar monografías*, Buenos Aires, Lumen-Humanitas, 1997.
- AQUÍN, Nora: «Trabajo Social, ciudadanía y exclusión», en *Revista de Trabajo Social*, año 15, n.º 22, Montevideo, Ediciones Populares para América Latina (EPPAL), 2001.
- BALLÓN, Eduardo: «Yo participo, tu participas ¿ellos deciden?», en revista *Pobreza urbana y desarrollo*, año 4, n.º 10, Buenos Aires, Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentales (FICONG), agosto de 1995.
- BARAIBAR, Ximena: «Las paradojas de la focalización», en *Revista Ser Social (Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social)*, n.º 12, Brasília, Departamento de Serviço Social (Universidade de Brasília), 1998.
- BORGIANNI, Elisabete y Carlos MONTAÑO (orgs.): *La política social hoy*, San Pablo, Cortez Editora, 2000.
- CASTAGNOLA, José Luis: «Participación y movimientos sociales: notas sobre un debate conceptual y sus consecuencias políticas», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 39, 2da. Serie, Año 11, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1986.
- CONTRERAS LAGO, Consuelo: *Hacia un diagnóstico para el ejercicio de la ciudadanía*, Materiales de Metodología de la Intervención Profesional III, Montevideo, mimeo, diciembre 1997.
- CORAGGIO, José Luis: «Participación popular: ideologías y realidad», en *Revista de Trabajo Social*, año 3, n.º 9, Montevideo, Ediciones Populares para América Latina (EPPAL), Montevideo, 1990 (ponencia presentada al XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, 23-28 de julio de 1989, Quito, Ecuador).
- COUTINHO, Carlos Nelson: «Notas sobre ciudadanía e modernidade», en *Praia Vermelha (Estudos de Política e Teoria Social)*, vol. 1, n.º 1, Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social (Universidade Federal do Rio de Janeiro).

- CUNILL, Nuria: *Participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- FALEIROS, Vicente de Paula: *A política social do Estado capitalista. As funções da previdência e da assistência sociais*, São Paulo, Editora Cortez, 1995 (séptima edición).
- FERNÁNDEZ FAINGOLD, Hugo y José Miguel BUSQUETS: *Políticas públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate*, en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 62, 2da. Serie, Año 17, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1992.
- FILGUEIRA, Carlos y Fernando FILGUEIRA: *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo, Arca, 1994.
- FLEURY, Sonia: *Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1994.
- FRANCO, Rolando: *Política social*, Buenos Aires, Organización de los Estados Americanos (OEA) - Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES), 1989.
- : «Los paradigmas de la política social en América Latina», en *Revista de la CEPAL*, n.º 58, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 1996.
- GORDON R., Sara: «Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?», en Alicia ZICCARDI (comp.): *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.
- IAMAMOTO, Marilda: *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*, São Paulo, Editora Cortez, 2000 (3º edicto).
- KLIKSBERG, Bernardo: «Seis tesis no convencionales sobre participación», en revista *Pobreza urbana y desarrollo*, año 8, n.º 18, Buenos Aires, Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentales (FICONG), agosto de 1998.
- KYMILICKA, Will y Wayne NORMAN: «El retorno del ciudadano», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 75, Montevideo, 2ª Serie, año 20, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1995.

- LERNER, Berta: *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- MARSHALL, T. H.: *Ciudadanía y clase social*, Rio de Janeiro, Editorial Zahar, 1967.
- MARTORELLI, Horacio: *La cuestión de la participación en las políticas sociales*, mimeo (folleto), Biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).
- MIDAGLIA, Carmen: *Alternativa de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.
- MIDGLEY, James: «La política social, el Estado y la participación de la comunidad», en Bernardo KLIKSBERG (comp.): *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE), 1993.
- MONTAÑO, Carlos: *La participación en organizaciones democráticas y autogestionadas*, Serie Promoción n.º 11, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1992.
- PASTORINI, Alejandra: «¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?. Avances u límites en la categoría concesión-conquista», en Elisabete BORGIANNI y Carlos MONTAÑO (orgs.): *La política social hoy*, San Pablo, Cortez Editora, 2000.
- PEREYRA, Poytara: «La política social en el contexto de la seguridad social y del *Welfare State*: la particularidad de la asistencia social», en Elisabete BORGIANNI y Carlos MONTAÑO (orgs.): *La política social hoy*, San Pablo, Cortez Editora, 2000.
- : *Necesidades humanas: para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*, San Pablo, Cortez Editora, 2000.
- RIAL, Juan y Carina PERELLI: *De mitos y memorias políticas. La represión, el miedo y después...*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.
- RODRÍGUEZ, Cristina: «La participación social y las políticas sociales», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 62, 2da. Serie, Año 17, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1992.

- RUIZ, Violeta: *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*, Buenos Aires, Paidós (Tramas Sociales), 2004.
- VIGNOLI, A., María del Carmen DECIA y A. FARAONE: «Participación ciudadana y servicio social», en *Revista de Trabajo Social*, año xv, n.º 23, Montevideo, Ediciones Populares para América Latina (EPPAL), 2001.
- WOLFE, Marshall: «La participación, una visión desde arriba», en *Revista de la CEPAL*, n.º 23, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1984