

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

Pobreza:
debate entre políticas universales y focalizadas
¿Un desafío?

Rut Udaquiola
Tutor: Teresa Dornell

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	pág. 3
----------------------------------	--------

CAPITULO I

I.1 CONCEPTUALIZANDO LA POBREZA.....	pág. 6
I.2 IMPORTANCIA DE LA TEMÁTICA.....	pág. 9
I.3 FACTORES INCIDENTES EN LA POBREZA.....	pág. 11

CAPÍTULO II

II.1 POBREZA: MECANISMOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DESDE LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	pág. 20
II.2 ASPECTOS RELACIONADOS CON LA POBREZA.....	pág. 22

CAPÍTULO III

POBREZA Y POLÍTICAS PARA ENFRENTARLA

III.1 CONCEPTUALIZACIÓN Y DEVENIR DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	pág. 29
III.2 ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES.....	pág. 32
III.3 CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	pág. 35
III.4 POLITICAS SOCIALES: FOCALIZADAS Y UNIVERSALES. ¿DILEMA?.....	pág. 37
III.5 PROBLEMAS DE LA FOCALIZACIÓN.....	pág. 40

CAPITULO IV

UNA MIRADA REFLEXIVA DESDE EL TRABAJO SOCIAL	pág. 45
---	---------

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA	pág. 53
FUENTES DOCUMENTALES	pág. 54

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es la monografía final correspondiente a la Licenciatura de Trabajo Social perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República-Uruguay).

Al finalizar el proceso de formación de la Licenciatura de Trabajo Social, cada estudiante debe escoger un tema de interés personal, y problematizar el mismo. Esto se realiza a partir, de los conocimientos adquiridos durante dicho proceso, como también, a la aproximación de una parte de la bibliografía disponible de dicho tema. Esto, me ha permitido adquirir una mayor comprensión sobre la temática en cuestión.

Es por lo expuesto, y luego de haber culminado con una etapa de un proceso de formación, es, que procedo a cuestionarme sobre el tema a desarrollar, el cual gira entrono a la pobreza y, es producto de una motivación social de intelectualizar y discutir este fenómeno, así como también parte de un interés personal.

Concretamente el tema seleccionado es: **“Políticas Sociales Focalizadas en la Pobreza”**. Se trata de un eje de análisis, que consideramos fundamental para nuestra profesión ya que el abordaje y análisis de esta temática desde el punto de vista teórico, entendemos que aporta a la reflexión profesional. Partimos de la base que los Trabajadores Sociales deben enriquecerse en la producción teórica y en la investigación, de manera de incrementar su participación en las discusiones teóricas; de los diferentes enfoques, conceptos con que analizamos la realidad, los cuales constituyen referencias permanentes para pensar la práctica.

Este trabajo, particularmente, es una tesina de compilación donde se trata, como menciona, Humberto Eco (1995:20), de “... demostrar que ha revisado críticamente la mayor parte de la “literatura” existente (esto es de los escritos publicados sobre su tema), ha sido capaz de exponerla con claridad y ha intentado interrelacionar los diversos puntos de vista informativos”.

Cabe aclarar, que esto último no es posible abarcarlo en su totalidad en el presente trabajo, dado la complejidad y amplitud del tema, por lo cual pondremos énfasis; en algunos aspectos que nos parecen relevantes, y de nuestro interés.

El estudio de esta temática pretende ser un aporte más a los trabajos ya existentes sobre el mismo, su importancia a nivel profesional, radica en que la misma produce una serie de debates y reflexiones. Creemos, que el mismo nos permitirá reflexionar ante las diversas posturas, y las maneras en que se han implementado las políticas sociales en atención de la pobreza. Siendo el Trabajo social una profesión que interviene a través de estas.

Es en este sentido, que destacamos que “El trabajo social debe capacitarse teóricamente para dar cuenta de manera clara de la complejidad de la realidad, es decir de los problemas y fenómenos a los que ha estado vinculado históricamente” (Baráibar, Ximena; 1999: 94,95).

Procurando al respecto, un abordaje y análisis del tema, desde una postura crítica y reflexiva, intentando que el mismo pueda ser un aporte al desarrollo de nuestra intervención.

En base a lo expuesto anteriormente, es, que estructuraremos este trabajo de la siguiente manera:

En el primer capítulo, nos proponemos profundizar sobre el concepto de pobreza, teniendo en cuenta algunos factores y aspectos relacionados con la misma.

En el segundo capítulo, luego de haber ahondado en el concepto de pobreza y sus factores determinantes, vincularemos a la misma con los procesos y/o mecanismos de inclusión y exclusión de las personas, generado por las políticas sociales en el tratamiento de la pobreza en el concepto de pobreza.

En el *tercer capítulo*, es a partir de lo anterior, que nos introduciremos en el debate que gira entorno a las políticas sociales. Esto es, entre “políticas focalizadas”, y “políticas universales”, desde las diversas visiones planteadas por los autores como: Baraibar, Ximena; Lerner, Berta y Vargas, Fernando. Tratando de visualizar los ejes básicos que

se diferencian, por un lado, y por otro se plantea una posición alternativa ante las posiciones “antagónicas” que giran entrono a las mismas. Esto último analizado desde una perspectiva de complementariedad de dichas posturas, según Fernando Vargas.

Por último, en el *cuarto capítulo*, plantearemos una mirada reflexiva desde el Trabajo Social, ante esta temática desde la categoría ciudadanía. Entendiendo que ésta contribuye a mi entender en la reflexión acerca de la problemática desde nuestra área y está estrechamente vinculada a muchos de los aspectos analizados hasta aquí.

CAPITULO I

I.1 CONCEPTUALIZANDO LA POBREZA

En este capítulo, nos aproximaremos a conceptualizar la pobreza, y realizar un breve análisis de la misma, desde el aporte de autores como: Carmen Terra, Rubén Katzman, Mónica de Martino¹ entre otros, para ello será necesario realizar una mención a la evolución de este fenómeno social.

Para introducirnos en el estudio de esta temática, creo importante hacer mención, a algunos factores que determinan y explican el porque pensar la pobreza como un fenómeno social.

Con respecto a esto último, y teniendo en cuenta a la pobreza, como una categoría consideramos que las mismas “son históricas, por lo tanto, están referidas a procesos sociales específicos, y es en los contextos particulares donde se concretan; que una teoría se pone a prueba frente a cada investigación, y que sólo ésta y la práctica le mantienen su validez”. (De Barbieri, 1996: 51).

En este sentido nos parece importante colocar el aporte de Mónica De Martino (1999:34-38), quien manifiesta, que para analizar la pobreza, es necesario ubicarla desde una perspectiva de totalidad. Teniendo en cuenta que la misma no es ajena a la situación coyuntural que la sociedad en general atraviesa en las últimas décadas.

Constatándose desde las últimas décadas, en nuestro país, así como en América Latina, transformaciones estructurales en todos los niveles (político, económico, social, cultural, etc.), que hicieron y que hacen al devenir de las poblaciones afectadas por la pobreza.

Es en esta línea que traeremos a colación algunos aspectos generales que menciona De Martino, de las transformaciones ocurridas en el país (en las cuales profundizaremos más adelante).

En lo que respecta al punto de vista económico, se constata una primera recesión generalizada de la economía capitalista internacional, que trae aparejado connotaciones negativas en la vida social, cultural, etc.

¹ Cabe señalar con respecto a la autora mencionada, que si bien el objeto de estudio es familia, la misma es analizada desde una perspectiva de totalidad, considerando las múltiples determinaciones y mediaciones que atraviesa esta. Creemos pertinente de este modo analizar el fenómeno de la pobreza desde ésta perspectiva

Lo anterior se desarrolla en el proceso de globalización, entendido desde un punto de vista económico a esa financiación del capitalismo; y el diseño de un nuevo mapa político-económico del mundo y los procesos de integración sucedidos entorno a grandes bloques. Esto condujo a la incorporación acentuada de tecnología, implicando una extraordinaria reducción del trabajo vivo, produciendo como resultado directo el crecimiento acelerado de la fuerza de trabajo excedente.

El capitalismo, se enmarca hacia una re-estructura del mercado de trabajo, introduciendo nuevas modalidades de vínculos laborales (precarización de empleos), como alternando la relación entre incluidos / excluidos (amplio desempleo), redimensionamiento de antiguas discriminaciones (mujeres, niños, inmigrantes).

Se destaca el carácter fundamentalmente concentrador del actual modelo económico, y el carácter excluyente y restrictivo en términos de garantías sociales de la forma de regulación socio-política que le corresponden. Esto trae como consecuencia la presencia de importantes sectores sociales desprotegidos en las sociedades contemporáneas, como lo son: jubilados empobrecidos, la inmensa masa de desempleados y sub-empleados, mujeres, niños y adolescentes, que ingresan al mercado de trabajo sin ningún tipo de protección, minorías étnicas y emigrantes estigmatizados.

Estos segmentos, en los límites del actual modelo (neoliberal) son considerados como la “nueva pobreza”, “no sociedad”, es esa la pauta de interacción social imperante.

En el mundo del trabajo esta cultura mercantilizada e individualista puede percibirse en ciertas exigencias planteadas, tanto por una nueva división socio-técnica de trabajo (mayores exigencias de capacitación técnica e intelectual de los empleados ante los procesos tecnológicos).

La autora continua mencionando que las hipótesis subyacentes, es que el mercado y sus leyes, luego de notorios períodos de ajuste (dejado atrás el modelo de bienestar, equitativo, protector y de pleno empleo) podrá generar la estabilidad necesaria para que solamente queden limitados grupos vulnerables, rezagados del nuevo modelo de desarrollo (neo-liberal). A estos sectores apuntaron las políticas focalizadas.

Parecería que todo lo que el Estado ya no abarca hoy (o lo hace, interviniendo de forma focalizada, viendo los problemas de forma parcial, separada y no de su totalidad) queda bajo la responsabilidad de los individuos, teniendo que hacerse cargo de las consecuencias del modelo establecido. (De Martino 1999: 34-48)

Es en esta línea que quiero hacer mención al aporte de Robert Castells (1996), considerando que tras las transformaciones del mundo del trabajo y las consecuencias de estas en cuanto a los procesos de desafiliación asociados a las mismas: pérdida de identidad de clase, debilitamiento de los mecanismos de participación social (crisis del movimiento sindical).

El autor considera que el trabajo comprende diferentes dimensiones, por un lado refiere a la dimensión social, la misma se constituye de dos ejes: como generador de ingresos, y como espacio de identidad, de sociabilización. Asimismo, el estar inserto en un trabajo formal, implica una gama de protecciones sociales (salud, asignación familiar, indemnizaciones por accidentes, jubilación, después de culminados los años de trabajo para su obtención, etc.)

Desde la dimensión política, el trabajo te brinda las bases materiales para el ejercicio de la ciudadanía² El ejercicio de la misma señala el autor: “no es posible desde la inutilidad”. (Castells, Robert 1996)

Como hemos señalado, la flexibilización laboral, la pérdida de normas claras de trabajo, ha significado peores condiciones laborales, colocando en riesgo muchas veces la salud y la seguridad de los trabajadores. El miedo a la desocupación genera graves situaciones de autoexigencia para los empleados y de abuso por parte de los empleadores. La participación de los trabajadores en el ámbito sindical se ve limitada por una serie de factores: la doble jornada, la ausencia de organizaciones sindicales en determinadas ramas del trabajo (servicio doméstico, supermercados, trabajo informal, etc.)

Es por ello que Jorge Ferrando (1994:9) menciona que este profundo deterioro en la calidad de vida, no se justifica solo a través de números, estadísticas, sino, que se trata de millones de personas concretas que se ven privadas del derecho a una vida digna. “derecho que no solo tiene que ver con trabajo, vivienda, alimentación, atención de la salud, educación, seguridad social, sino también con poder participar, desempeñarse activamente como ciudadanos, poder optar, expresarse, ser reconocido y respetado en su cultura, sus valores”.

² T.H. Marshall define a la ciudadanía “como el status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad, y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho a una determinada comunidad, en virtud, de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social.” (categoría que analizaremos más adelante)

Es en ésta línea, que Carmen Terra (1994) entiende que la pobreza “refiere al hecho o proceso por el cual una persona, grupos o países se ven privados de los recursos y medios necesarios para sobrevivir y realizarse física, psicológica y socialmente”.

Teniendo en cuenta el aporte de la autora, y considerando lo expuesto, se entiende a la pobreza como “un fenómeno pluricausal que tiene su origen en el modelo de desarrollo y en el sistema económico imperante en una sociedad” (1994:87)

Antes de continuar profundizando en esta temática, nos parece pertinente, definir el concepto de desigualdad, ya que el mismo constituye un eje fundamental para dar cuenta de este fenómeno. En este sentido Manuel Castells (1997:96) en su libro “la era de la información” señala que la “desigualdad refiere a la apropiación desigual, en términos relativos de la riqueza (rentas y activos) por parte de individuos y grupos sociales diferentes”.

Al respecto, el autor señala, que la pobreza es una norma institucionalmente definida, referente al nivel de recursos por debajo del cual no es posible alcanzar el nivel de vida considerado básico en cada sociedad/es, y en una época determinada.

Como hemos mencionado anteriormente, y como menciona Katzman (1998:1) la escasez de recursos que caracteriza a la pobreza, no es sólo económica sino también política, ya que las carencias económicas son una fuente de carencias políticas, y estas ayudan a su vez a mantener y confirmar las primeras. Los bajos salarios, la inestabilidad laboral y el escaso nivel educacional que caracteriza a los pobres tienden a inhibir su capacidad de articulación y procesamiento de demandas ante un Estado restricto. Es en esta línea, que el autor plantea, que dada la debilidad de los pobres como actores sociales, y su consecuente inestabilidad para imponer sus necesidades sobre la cultura política, los gobiernos no se sienten presionados a prestar atención a sus demandas.

I.2 IMPORTANCIA DE LA TEMÁTICA

Ante lo ya expuesto, consideramos pertinente plantear algunas interrogantes que, coincidiendo con Katzman (1994:5), serían relevantes para el estudio de esta temática, como por ejemplo: ¿cual es el marco valorativo desde el cual se definen las normas sobre lo que constituye condiciones de vida aceptables? Sin duda, que la definición de pobreza que se plantee desde una posición conservadora según el autor, se diferenciara de las que se formulen desde una perspectiva progresista. “Mientras que las valoraciones conservadoras tenderán a establecer una norma de pobreza lo

suficientemente baja como para minimizar la presión sobre los recursos globales de la sociedad y sobre las transformaciones sociales necesarias para eliminarlas”;(...) mientras que desde una perspectiva progresista “las valoraciones igualitarias y participativas tenderán a definir como pobreza todas aquellas situaciones de insuficiencia que impiden la integración social de las personas sobre bases de igualdad y de equidad” (1994:5).

Antes de continuar profundizando en la temática en cuestión, me parece relevante plantear otra interrogante: ¿Porque investigar o preocuparse por la pobreza? Según Katzman (1994:6), las fuentes generales de preocupación se dividen en tres grandes categorías:

- A) La preocupación por el bienestar general,
- B) por el bienestar de los pobres
- C) por el bienestar propio.

En el primer caso, la pobreza sería percibida como una fuente de desintegración social. El mantenimiento de una proporción importante de hogares en situación de pobreza restaría fuerzas a la capacidad potencial de un país para ejecutar con éxito la empresa del desarrollo, y por lo tanto se constituiría en un obstáculo importante para el bienestar general. Absorbidas por el esfuerzo diario por sobrevivir, las personas expuestas a carencias críticas no estarían en condiciones de sumarse a la convocatoria para un esfuerzo colectivo, especialmente cuando este es promovido por una parte de la sociedad que los excluye. La pobreza no permite activar la cohesión y solidaridad potencial de las personas.

Desde este enfoque, la superación de la pobreza promovería en cambio, la integración social sobre bases de equidad.

En el segundo caso, la preocupación por la pobreza responde a un imperativo ético de justicia, desde el cual, se juzga a la misma como indigna por agredir nociones elementales de derechos humanos.

El cuestionamiento de la pobreza desde este ángulo, es mas frecuente en sociedades en las cuales los valores dominantes, resaltan la igualdad y la solidaridad; y donde por consiguiente, resulta relativamente fácil movilizar la sensibilidad de los hombres en ayuda de sus prójimos, cuando se hace evidente la distancia entre la conciencia social y la realidad.

Los sentimientos de igualdad suelen ser un emergente cultural del funcionamiento de sociedades en condiciones de vida igualitarias, o aplicarse dentro de ámbitos sociales restringidos, en sociedades muy desiguales con abundancia de pobres, que son

justamente aquellas, donde los sentimientos de solidaridad e igualdad son más necesarios.

El tema de cuales son las condiciones sociales que generan, o que favorecen, la activación de este tipo de espíritu colectivo solidario, es de la mayor significación académica y práctica.

La preocupación por el propio bienestar, se vincula con la pobreza, por la amenaza que esta representa para la seguridad personal y del hogar, para el mantenimiento del orden social.

Las políticas orientadas por esta concepción de la pobreza como amenaza al orden constituido, se caracterizarían, según el autor (Katzman 1994:7) “por manipular el descontento de los sectores pobres, promover una participación más simbólica, que efectiva de sus miembros y por limitar los cambios a aquellas acciones mínimas indispensables que desvíen la amenaza o absorban tensiones potenciales”.

Luego de haber expuesto brevemente algunos motivos y aspectos por los cuales profundizar sobre la pobreza, considero relevante a continuación plantear algunos factores que coincidiendo con Katzman serían incidentes en la determinación de la misma, lo cual, nos permitirá comprender un poco más sobre dicho fenómeno social

I.3 FACTORES INCIDENTES EN LA POBREZA

Ante lo ya expuesto (ya habiéndolos mencionando en un principio) nos parece pertinente profundizar en los factores incidentes en la determinación, reproducción de la pobreza, que Katzman los clasifica en económicos-sociales, políticos, culturales, psicosociales y demográficos.³

En lo referente a los **económicos-sociales** podemos mencionar, que una porción importante de la pobreza del campo latinoamericano, estaba incorporada a relaciones de producción no capitalistas, lo que primo en las caracterizaciones de la situación social de la región hasta la década del 50. Con las transferencias masivas de población a las urbes, la pobreza se traslado a las ciudades haciéndose más visible, pero al mismo tiempo presentando un panorama más complejo para la comprensión de sus causas, naturaleza y consecuencias.

Las explicaciones económicas más frecuentes sobre la generación y mantenimiento de la pobreza en América Latina estuvieron fuertemente influenciadas desde la década del 50 por las elaboraciones de CEPAL, uno de los cuyos pilares era concebir a la industria, no, ya como un complemento a la exportación de materias primas y alimentos, sino

³

Pasaje del fordismo al Taylorismo, en el que profundizaremos en el cap III

como un sector que lideraría el desarrollo. A esta imagen, subyacía, la fuerte esperanza que un proyecto de industrialización autónomo con el apoyo activo del Estado, sería capaz de generar un crecimiento de una intensidad suficiente, como para absorber la creciente oferta de mano de obra urbana y mejoraría las condiciones de vida de la población rural.

Tal política permitiría evitar el proceso perverso de deterioro progresivo de los términos de intercambio asociado a la falta de distribución a nivel internacional de los beneficios del progreso técnico.

A fines de la década el 50 fue decayendo el optimismo con respecto a los resultados de una política de desarrollo considerada por la industria en un rápido proceso de sustitución de importaciones. La constricción externa, impedía la esperada aceleración del crecimiento industrial y la agricultura no se desarrollaba a un ritmo compatible con las necesidades de la industrialización. Por otra parte la concentración de ingresos limitaba las posibilidades del mercado nacional y el crecimiento de la población sobrepasaba la capacidad de absorción del sistema.

Comienza a generarse entonces un acento pesimista con respecto a la capacidad de absorción del empleo de la industria que se traduce en el término “insuficiencia dinámica”. La agricultura debía aumentar rápidamente su productividad y contribuir a la disminución de la presión sobre el sector urbano, reteniendo gente en el campo.

Estos procesos no se dieron, sino que siguió produciéndose una mayor concentración del ingreso y mercados urbanos restringidos a los sectores de mayores recursos; manteniéndose altos índices de desempleo y bajos salarios”.

Es relevante plantear aquí y coincidiendo con Luis Razzetto⁴ mencionar que aquella pobreza y marginación residual (por nombrarla de algún modo), sigue existiendo en la actualidad. Pero el mundo de los pobres es hoy mucho más numeroso, porque ha sido engrosado por una masa de personas que, habiendo anteriormente alcanzado algún grado de participación en el mundo laboral y en el consumo y la vida moderna, han experimentado luego, procesos de exclusión: cesantía, pérdida de beneficios sociales, subempleo, precarización, etc. Lo que ha sucedido es, en síntesis, que el proceso industrial y estatal moderno, no sólo no pudo absorber todas las fuerzas de trabajo y las necesidades sociales que crecían junto con la población, sino que incluso comenzó a

4

vcr página www.trueque-marysierras.org.ar

excluir a una parte de quienes había en algún momento incorporado. Este fenómeno de la exclusión no solamente afecta a los sectores populares y al mundo obrero, sino también a capas sociales medias que se han visto rápidamente empobrecidas por la pérdida del empleo y de beneficios sociales que habían mantenido en muchos casos por períodos prolongados. La pobreza en que caen estas familias resulta en ocasiones extremadamente dura, pues la experimentan por primera vez y no han desarrollado las estrategias de sobrevivencia cotidiana que son propios a la experiencia de la pobreza vivida desde la infancia. Se verifica también un proceso que puede entenderse como de inversión del ascenso social de una generación a otra: muchos jóvenes populares que habían accedido a la educación moderna y que adquieren por su intermedio las destrezas necesarias para insertarse en el mundo del trabajo, no encuentran las oportunidades de hacerlo y recaen en la pobreza.

En lo que atañe a los **factores políticos**, el autor(katzman 1994:9) plantea que es de fundamental importancia señalar que las estructuras políticas contribuyen a crear o mantener las situaciones de pobreza, por no generar condiciones o por construir barreras, para que los pobres puedan articular y procesar colectivamente sus demandas.

Otro factor que es determinante en el estudio de esta temática, es el relacionado con los **factores culturales y psicosociales** ya que según Katzman dichos factores son particularmente importantes en aquellos países latinoamericanos en los cuales las relaciones entre personas, grupos y categorías sociales de diferentes estratos, muestran fuertes resabios del orden social impuesto por la sociedad colonial nativa y de las situaciones de dominación que se originaron entonces. En tales sociedades, las identidades nacionales acostumbra a no ser comprensivas de toda la población, y las elites carecen de aquellos sentimientos de igualdad y solidaridad que garantizan cierto reconocimiento de los derechos de los otros como seres humanos y que podrían traducirse eventualmente en el imperativo ético de eliminar la pobreza. Es en este sentido que el autor menciona que “Un esfuerzo suficiente como para superar los factores estructurales y coyunturales de la pobreza supone el desarrollo de principios de solidaridad nacional, que se basan en la aceptación de que el otro tiene derecho a lograr el desarrollo como ser humano” (katzman en, CEPAL, 1988:16).

Desde esta perspectiva, el autor señala que los esquemas culturales que surgen de sistemas de dominación excluyentes cumplirían un rol causal decisivo en desencadenar todos los demás factores.

Dentro de este ultimo factor, cabe mencionar, ante lo expuesto, que la pobreza es vivida para algunas personas como algo cíclico, un circulo dada su condición social, transmitiéndose de generación de generación, no contando con las condiciones materiales efectivas que el país debiera brindarles para salir de esta; otros tomaron esa condición de pobreza producto principalmente de los factores ya analizados (como el trabajo, entre otros).

Según Katzman (1994:10) la cultura de la pobreza⁵ refiere “a un conjunto estructurado de valores y normas que al ser internalizadas generan mecanismos psicosociales con fuerte capacidad de auto sustentación y que por lo tanto tienden a perpetuar dicha situación. Se trata de un síndrome de contenidos mentales que van desde la subestimación del yo, la debilidad de la propia identidad, apatía, fatalismo, hasta una desesperanza con respecto a los resultados de sus emprendimientos, fruto de la falta de contacto con modelos de asociación, y de la acumulación de experiencias de disociación, entre esfuerzos y logros”. Es probable que estos mecanismos comiencen a desplegarse en los primeros años de vida. Es por ello se han acumulado evidencias que las privaciones nutricionales y los condicionamientos de tipo ambiental son decisivos para el desarrollo de las capacidades cognitivas del niño y que dichas capacidades son muy importantes para crear o inhibir las disponibilidades y predisposiciones para un uso adecuado de las oportunidades de movilidad que puedan surgir de cambios en la situación socio-económica. Por su parte, Omar Arguello argumenta que : “ la cultura de la pobreza es un síndrome socio- económico-cultural mucho más complejo, de la cual la insuficiencia educacional es un aspecto, reforzado por los factores materiales de existencia, que se repiten de generación en generación, y que suelen cristalizarse en una marginación general, que abarca desde los empleos productivos, las posibilidades

⁵ uno de los aportes más relevantes en este tema ha sido el de Oscar Lewis en Terra (1998). Este autor realiza una distinción entre pobreza, y cultura de la pobreza. Planteando que hay muchos grados de pobreza, en cambio la cultura de la pobreza, comprende cierto estilo de vida compartida por los pobres, en determinados contextos históricos y sociales.

Ante lo ya expuesto y haciendo una síntesis de lo que se considera cultura de la pobreza, Lewis plantea características centrales que hacen a la misma: falta de participación, e integración efectiva de los pobres en las instituciones de la sociedad; espíritu gregario; mínimo de organización fuera de la familia social extendida, inexistencia de la infancia, iniciación sexual temprana; uniones libres o matrimonios consensuales; familia centrada en la mujer o la madre; predisposición al autoritarismo; sentimiento de marginalidad, impotencia, dependencia e inferioridad.

Es a través de estas características que Lewis analiza las condiciones para la aparición de la cultura de la pobreza. Por un lado las sociedades de economía monetaria, trabajo asalariado y producción con fines utilitarios que presentan un índice elevado y constante de desempleo y subempleo para el obrero o especializado, a lo que se suma la existencia de bajos salarios.

Por otro lado, también favorece su aparición la carencia de organización social, política y económica para auxiliar a la población de ingresos reducidos, así como la existencia de un conjunto de valores en la clase dominante que pone énfasis en la acumulación de riquezas propiedades, y que explica la indigencia económica como resultado de la incapacidad o la inferioridad personal.

educacionales, las actividades culturales y sociales en general, hasta una ubicación ecológica que en muchos casos delimita, incluso, geográficamente su ubicación dentro de la sociedad.”(En Rivero Silvia. 1994:105)

Luego de haber realizado una breve reseña acerca del concepto y implicancias de la cultura de la pobreza, estamos en condiciones de hacer alusión a un ultimo factor, mencionado por Katzman, como los demográficos ;uno de los expositores de este último es Malthus, quien planteaba que no había base moral para que los pobres reclamen asistencia por parte del estado, y no se justificaría que las clases sociales dirigentes se sientan responsables de su situación, puesto que la culpa real recae en la falta de restricción moral de los pobres que no aceptan limitar el número de niños cuando los salarios del trabajo son apenas suficientes para sostener un par de ellos. Este tipo de explicación cumplió un papel muy importante en los procesos que acompañaron la revolución industrial, en la medida que debilitó el sentimiento de responsabilidad de los ricos sobre los pobres, responsabilidad que “aparece contradictoria para una clase social preocupada de legitimar su emergencia como clase dirigente y necesitada de una fuerza laboral creciente, disciplinada y que respondiera adecuadamente a los incentivos monetarios”. (UNICEF, 1979:235).

Pero los factores demográficos cumplen sin duda un rol causal importante en el mantenimiento o aumento de la magnitud de la pobreza, especialmente en sociedades con escasa o nula dinámica social. Así parte del aumento de la pobreza, puede ser en algunos países de la región explicado por la combinación de la mayor fecundidad entre los pobres y bajas tasas de (movilidad social “social demócrata apunta a una movilidad social, según Andersen”) derivadas de ritmos muy débiles de crecimiento económico.

Coincidiendo con Katzman, considero que existe una multiplicidad de enfoques para explicar un mismo fenómeno, los cuales a mi entender oscilan desde una perspectiva de totalidad (viendo las contradicciones y mediaciones de la misma) a una más reduccionista (ahistorico). Como bien deja planteado el autor al señalar que en la literatura corriente de Ciencias Sociales se incluyen contenidos a este fenómeno y/o categoría, no llegando a formar un consenso sobre el mismo por los analistas entendidos en esta temática, en el sentido de que no se ha llegado, a entender el fenómeno intentando predicar causas únicas y consecuencias únicas.

La ambigüedad conceptual es debida en parte a que la descripción de este fenómeno superpone las respuestas a dos interrogantes básicas sobre la realidad: cuáles son las condiciones bajo las cuales surgen los pobres, y cuáles son las condiciones bajo las cuales se perpetúa la pobreza. Partimos del supuesto de que “una buena teoría sobre un problema social es un requisito indispensable para elaborar buenos instrumentos para solucionarlos”.

Respecto a la primera interrogante, el autor destaca algunos procesos que históricamente estuvieron asociados a la generación de la pobreza, haciendo especial énfasis en la población rural, considerando el profundo cambio que sufrió la misma consecuencia fundamentalmente la industrialización (como hicimos referencia anteriormente).

- La abundancia relativa de fuerza de trabajo rural frente a la escasez por concentración de la tierra
- Las discriminaciones a grupos étnicos subordinados;
- Los desplazamientos masivos de la población rural a las ciudades en sociedades duales; cambios tecnológicos que tornan obsoletas ciertas capacidades o formas organizacionales en un área de producción de bienes o servicios;
- Crisis económicas generalizadas;
- Insuficiencias de los mecanismos de seguridad social.

En todos estos procesos, “los sistemas de dominación y la distribución efectiva del poder son los elementos claves para determinar la posesión de los factores de producción escasos; los grupos étnicos que serían discriminados; la gravedad de las asincronías en el desarrollo rural-urbano; la orientación de la reestructuración tecnológica y los sectores que serán afectados; la distribución sobre distintas categorías y grupos sociales de los costos de las crisis y finalmente, las categorías sociales que quedan desprotegidas”.

Respecto al primer elemento, el autor destaca, que el exceso de mano de obra se fue acrecentando a medida que se producía la modernización del agro y se aceleraba el crecimiento poblacional, producto de una baja en las tasas de mortalidad paralela a la permanencia de altas tasas de fecundidad.

En la medida que afectan las bases mismas de la distribución del poder y los recursos económicos en el sector rural, la implementación de estos cambios encontraría severas resistencias en los grupos interesados en mantener el orden establecido.

En lo que respecta a las discriminaciones étnicas, las mismas se manifiestan en la restricción de los ámbitos de interacción con los grupos subordinados y su exclusión del acceso a los canales legítimos de movilidad social.

La pobreza asociada a la discriminación étnica se presenta como crónica, con formas de vida fuertemente estructuradas, que responden a patrones subculturales muy definidos. Su erradicación requiere de una batería de acciones coordinadas, dirigidas a disolver los elementos discriminatorios en la subcultura dominante así como los puntos neurálgicos de la subcultura discriminada que activan mecanismos de perpetuación de la pobreza.

En cuanto al tercer elemento, estos son provocados por una combinación de fenómenos que incluyen la abundancia relativa de mano de obra rural, la modernización agropecuaria, la aceleración del crecimiento de población en la etapa de transición demográfica y la difusión de las amenidades y oportunidades de la vida urbana a través de la extensión de los medios de comunicación de masas y las facilidades del transporte. Cuando las sociedades son afectadas por fuertes asincronías en el desarrollo socioeconómico rural y urbano, disminuyen las oportunidades de que los migrantes rurales puedan obtener empleos urbanos con niveles de remuneración y estabilidad que garanticen condiciones dignas de vida. Ello es así porque la calificación y las habilidades de la mano de obra migrante, no alcanza a satisfacer los mínimos requeridos para una adecuada inserción de la estructura ocupacional de las ciudades. Tales requisitos se derivan de dos rasgos de las asincronías rural-urbanas que no se vinculan necesariamente entre sí: las diferencias contextuales en cuanto a la rapidez de los cambios tecnológicos, y en cuanto a la rapidez de la expansión de la educación formal.

Las políticas de erradicación de la pobreza producida por estos procesos supone acciones en tres esferas: a) la reducción de las diferencias rural-urbanas en el desarrollo de las potencialidades intelectuales y la difusión de conocimientos generando en el área rural, las capacidades básicas para una adecuada adaptación a circunstancias cambiantes; b) medidas tendientes a facilitar la incorporación a la vida urbana del migrante rural y sus familias, aumentar la disponibilidad y mejorar la accesibilidad de los servicios y promover la creación de ámbitos comunales de articulación de

demandas; c) asegurar condiciones equitativas para la incorporación a la sociedad de los hijos de los migrantes rurales.

La mayor o menor transitoriedad de estas situaciones de pobreza dependen en gran medida del éxito de las políticas macro económicas dirigidas a superar la crisis.

La pobreza que se arrastra desde la instalación de la dominación colonial, la que se origina y mantiene por la acción de fuertes discriminaciones étnicas; la que surge en las ciudades con el traslado masivo de hogares rurales; la pobreza derivada de transformaciones tecnológicas; las generadas por las crisis económicas, y las que son producto de las insuficiencias de los mecanismos de seguridad social. Respecto a estos elementos que dan cuenta del fenómeno, cabe señalar, que si bien comparten la característica de las insuficiencias de recursos para satisfacer necesidades básicas, varían en su gravedad y en su duración. Respondiendo a causas diferentes, teniendo consecuencias diferentes, cuyas peculiaridades son de la mayor importancia para la elaboración de instrumentación de políticas orientadas a la erradicación de la pobreza.

Luego de haber esbozado brevemente la conceptualización y factores determinantes en la pobreza, cabe detenernos en la segunda interrogante planteada ¿cuáles son las condiciones bajo las cuales se perpetúa la pobreza?

La pobreza según los aportes de Katzman (1994:11) “se transmite entre generaciones a través de un eslabonamiento de procesos que comienzan en el embarazo y que operan en cada uno de los estadios significativos del ciclo de la vida. El efecto de activación de cada uno de esos procesos contribuye a reducir la probabilidad de un futuro fuera de la pobreza. Las circunstancias que rodean al nacimiento del niño definen un contexto con consecuencias importantes en el desarrollo de sus potencialidades psico-físicas. Embarazos precoces y mal controlados, inadecuada atención en el parto, contextos familiares inestables, son todos actores que contribuyen a dar cuenta de las tasas diferenciales de morbilidad y natalidad de los niños pobres en los primeros años de vida, así como del desarrollo insuficiente de sus habilidades motoras, sensoriales y cognitivas.

La plena utilización de la potencialidad intelectual en la edad preescolar esta determinada tanto por un nivel de nutrición adecuado, por el acceso a guarderías infantiles, por el nivel de abstracción del lenguaje utilizado en el hogar, incluyendo el

grado de estructuración y complejidad de las frases, como por las facilidades físicas para la realización de actividades recreativas de contenido educativo”.

Esto conlleva, a un retraso y que luego lleva por lo general a la deserción escolar de estos niños, así como, a la pronta inserción en el mercado laboral que van estrechando su marco de posibilidades de vida, con alternativas ocupacionales restringidas, mal remuneradas y de baja productividad.(Katzman, 1994:15).

Según el autor, una de las tareas centrales de una política dirigida a erradicar la pobreza es “ la identificación de los puntos de intervención neurálgico que permitan quebrar los eslabones de su transmisión intergeneracional, que traduce una historia de desposesiones que comienza con la falta de un contexto familiar con adecuada capacidad socializadora, continúa con la exclusión del niño o del adolescente de los circuitos educativos, y prosigue con la inserción precoz y descalificada en un mercado de trabajo que solo puede ofrecerle ocupaciones informales y desempleo”.

CAPÍTULO II

II.1 POBREZA: MECANISMOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DESDE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Ante lo ya expuesto consideramos pertinente colocar los aportes de Katzman en cuanto a los mecanismos de inclusión y /o exclusión entorno a la pobreza, que generan las políticas sociales⁶. Es de esta forma que el autor señala, que la mayoría de las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres, han descuidado los problemas de su integración en la sociedad. Maniobrando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitará para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad. Solo en los últimos años, y a medida que se comprobaba la agudización de los problemas de segmentación social que acompañan el despliegue de los nuevos modelos de crecimiento, el discurso de académicos y encargados de políticas sociales comenzó a reflejar una preocupación por los problemas de aislamiento social de los pobres, y por los mecanismos que nutren y sostienen esas situaciones, más allá, de las consideradas como conflictos económicos y de sus carencias específicas.

Este fenómeno, cualquiera sea el termino que se le aplique, implica vinculos frágiles, y en ultimo término inexistentes entre los pobres, y las personas en instituciones que orientan su desempeño por las normas y valores dominantes en la sociedad, en un determinado momento histórico.

Una virtud de estos enfoques, es la incorporación de la estructura social como elemento explícito del marco conceptual con que se interpretan los fenómenos de pobreza. La localización de los pobres, dentro de esta estructura varía no solo según la profundidad de las brechas que lo separan de otras categorías sociales en el mercado de trabajo, sino, también según el grado de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios de todo tipo, y el grado de segregación residencial. Estas consideraciones permiten la comprensión de los fenómenos de pobreza más allá de los esquemas que la conciben como producto de las vicisitudes de la economía, o como resultado del portafolio de los recurso de los hogares⁷ y de su capacidad de movilizarlos de manera eficiente; al mismo

⁶ Sin pretender profundizar en la misma, ya que será objeto de análisis del capítulo III

⁷ Según Katzman (1989:2), debajo de la distribución de pobres no pobres se encuentra una estructura profunda de recursos que denomina activos de los hogares. La distribución de estos activos, las estrategias de los hogares para utilizar las mismas en las esferas que determinan la producción de los activos y el acceso diferenciado a estos por parte de los hogares, constituye el paradigma explicativo de nuestra aproximación a la pobreza.

tiempo, abren expectativas acerca de la posibilidad de formular políticas que atiendan dichos fenómenos en forma más integral que en el pasado.

Coincidiendo con Kaztman, podríamos plantear que a menos que existan políticas específicamente diseñadas para prevenir que ello suceda, la ampliación de las diferencias de ingreso entre segmentos de la población urbana alargará las distancias sociales entre los pobres y los no pobres.

Según el autor la conversión de las disparidades de ingreso en disparidades sociales tiene muchas explicaciones. Quizás la más simple es aquella que sostiene que, conforme los hogares favorecidos se alejan de la mediana de ingresos de la población, aumenta su propensión a adquirir en el mercado servicios de mejor calidad que los colectivos. Cuando esta conducta se extiende a prestaciones básicas como el transporte, la educación, la seguridad pública, la salud y los servicios de esparcimiento, se producen al menos tres cambios importantes en la estructura social, que Kaztman considera que los mismos sustentan a su vez los mecanismos de aislamiento social de los pobres urbanos. En primer lugar, se reducen los ámbitos de sociabilidad informal entre las clases a que da lugar el uso de los mismos servicios. En segundo lugar también disminuye el dominio de problemas comunes que los hogares enfrentan en su realidad cotidiana. Por último el autor plantea que los servicios públicos pierden el importante sostén que se derivaba del interés de los estratos medios (donde se concentran los que tienen “voz”) por mantener la calidad de las prestaciones que utilizaban, activando de ese modo un círculo vicioso de diferencias crecientes de calidad entre los servicios públicos y los privados, lo cual tiende a deteriorar aún más la posición de los pobres con respecto al resto de la sociedad.

Las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad laboral también se manifiestan en la localización de las clases en el territorio urbano.

Una de las expresiones más notoria de la reducción en los ámbitos de interacción informales entre distintos estratos socioeconómicos sería la progresiva polarización en la composición social de los vecindarios.

El resultado de estos procesos para Katzman resulta de un creciente aislamiento social de los pobres urbanos con respecto a las corrientes principales de la sociedad. Dicho aislamiento se convierte en un obstáculo importante para acumular los activos que se

necesita para dejar de ser pobre, lo que hace que la pobreza urbana socialmente aislada se constituya en el caso paradigmático de la exclusión social.⁸

II.2 ASPECTOS RELACIONADOS CON LA POBREZA

Para comprender un poco más sobre el fenómeno de la pobreza, sus connotaciones es que me parece interesante plantear aspectos referidos a la segmentación laboral, educativa y segregación residencial, ya que son factores que contribuyen al aislamiento social de las clases más pobres.

Para ello me parece pertinente comenzar planteando que, para hacer referencia a la segmentación laboral es importante tener en cuenta lo que Katzman plantea como dimensión del capital social individual⁹ considerando al establecimiento donde se trabaja como un lugar privilegiado para la construcción de redes de amistad, a través de las cuales fluyen recursos en forma de contactos, información y facilidades de acceso a determinados servicios.; así como también la dimensión de ciudadanía en sus aspectos subjetivo y objetivo siendo también un ámbito privilegiado para la generación de elementos subjetivos, en el cual se comparten problemas, se consolidan identidades, se afianzan autoestimas y se construye un destino común. Pero también lo es para la adquisición de derechos objetivos de ciudadanía, por medio de conquistas laborales tales como la ampliación y el mejoramiento de las prestaciones sociales usualmente asociadas al rol de trabajador asalariado. Menciona también a la dimensión del capital social colectivo: “como la participación estable en un mismo establecimiento de trabajadores con distinto grado de calificación aumenta las oportunidades que tienen las categorías de trabajadores menos calificados de acceder a instituciones eficientes en la defensa de sus intereses laborales y en la preservación de derechos adquiridos” (Katzman, 2001:175).

⁸ Daniela Sánchez (2001:17) señala que la Comunidad Económica Europea ha definido la exclusión social como “un proceso y un resultado concreto que se relaciona con los mecanismos por los cuales las personas y los grupos son rechazados de la participación en los intercambios, las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración social, y por tanto, de la identidad.”

⁹ Según Juliana Bertucci (www.cambiocultural.com.ar) Es importante diferenciar entre el capital social individual y el comunitario. El primero consiste en el crédito que ha acumulado una persona y que la hace merecedora de confianza. El segundo “se expresa en instituciones complejas” y reside “no en las relaciones interpersonales sino en sus estructuras” de normas, gestión y sanción.

Una de las características nodales que plantea dicho autor es que en la presente reestructuración económica radica en que los umbrales de calificación para participar en el mercado formal se elevan a ritmo cada vez más acelerado de las innovaciones tecnológicas y de los requerimientos de productividad y competitividad a nivel mundial. Esta situación suele implicar una drástica devaluación de los créditos asociados a las habilidades y competencias que los trabajadores logran adquirir en los lugares de trabajo y, por ende una reducción igualmente drástica de sus posibilidades de participar en el mercado formal y en los ámbitos laborales donde se acumula el tipo de activos antes mencionados.

Para apreciar cuán importantes son estos procesos para los trabajadores latinoamericanos basta con tener presentes dos hechos. El primero es que la actual tendencia a la mayor precariedad del empleo se da en sociedades en las que ya se ha pasado del predominio de interacciones reguladas por una “solidaridad mecánica”¹⁰ al predominio de una “solidaridad orgánica”¹¹ (Durkheim, 1964). Esto quiere decir que con la mayor división del trabajo, y bajo el impulso de la necesidad de interdependencia que generan los procesos de diferenciación y especialización, el eje de la integración en la sociedad se fue trasladando desde las instituciones primordiales (familia y comunidad principalmente) al mundo laboral, lo que permitió abrigar la esperanza de que, al igual que en las naciones de industrialización temprana, el trabajo se constituiría en la vía privilegiada para la integración en la sociedad y en la formación de identidades y sentimientos de autoestima.

Sin embargo, esa promesa parece ir perdiendo actualidad para la masa creciente de población que, no logra establecer con el mercado de trabajo vínculos suficientemente estables y protegidos como para servir de plataforma a procesos de integración social. Para estos grupos, el trabajo deja de constituir la principal actividad sobre la que se apoya la estructuración racional de la vida cotidiana. Se debilita el rol del trabajo como articulador de identidades, como generador de solidaridades en la comunidad laboral y en las instituciones que de allí derivan y, en la medida en que la reducción de las formas estables de participación en el mercado y el debilitamiento de sus organizaciones cierran fuentes importantes de construcción de derechos, pierde también relevancia como promotor de ciudadanía.

¹⁰ “conjunto más o menos organizado de creencias y sentimientos comunes a todos los miembros del grupo. Es el de tipo colectivo.” (Durkheim 1964,156)

¹¹ “ es un sistema de funciones distintas y especiales unidas por relaciones definidas”

El segundo hecho vinculado a las consecuencias de la mayor precariedad e inestabilidad laborales sobre las condiciones de vida de los pobres urbanos, tiene que ver con el tipo de régimen de bienestar predominante en la región¹². Aún cuando en ninguno de los países de América Latina las prestaciones sociales han alcanzado un nivel de cobertura, calidad y articulación que amerite incorporarlas a la categoría de “regímenes de bienestar” en el sentido que les da Esping Andersen (1990 y 1999), los embrionarios regímenes que se establecieron en la región siguieron moldes que se acercan más al modelo “conservador” de Europa continental, con énfasis en la asignación de derechos por medio del trabajo.

En este sentido, la institucionalidad regional que tiene que ver con la socialización de los riesgos esta escasamente preparada para proteger a la población que tiene vínculos precarios e inestables con el mercado de trabajo.

El Estado puede dosificar e ir equilibrando la cobertura y el volumen de los recursos que transfiere a las categorías sociales más afectadas por las reformas económicas, dándole un tono más o menos progresivo a su acción reflejando una mayor o menor voluntad de amortiguar los efectos concentrados de aquellas.

Otro factor incidente en la pobreza y el aislamiento de los pobres, según el autor que estamos manejando, se centraría en la segmentación educativa, teniendo en cuenta que la creciente centralidad del conocimiento como instrumento para el progreso de las naciones reafirma el papel que se asignó tradicionalmente a la educación, como vía principal de movilidad social y ámbito privilegiado para la integración social de las nuevas generaciones.

Sin duda, como lo expresa el autor, el sistema educativo es el principal- y muchas veces el único- ámbito institucional que tiene la potencialidad de actuar como crisol integrador, según sea su capacidad para generar contextos en que niños y adolescentes pobres tengan la posibilidad de mantener una relación cotidiana con sus pares de otros estratos y desarrollar con ellos códigos comunes y vínculos de solidaridad y afecto bajo condiciones de igualdad.

¹² Katzman citando a Esping Andersen define el régimen de bienestar como el conjunto más o menos articulado de protecciones ante riesgos sociales que brindan las instituciones del Estado, del mercado, de las familias de la comunidad.

Es en este sentido que Kaztman refiere a que si los ricos van a colegios de ricos, si la clase media va a colegios de clase media y los pobres van a colegios de pobres, parece claro que el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social y evitar la marginalidad, pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los que tienen menos recursos¹³. Por ello es importante destacar no solo la contribución que el sistema educativo hace a la equidad en las oportunidades de acceso, sino también su contribución a la integración de la sociedad, al crear las condiciones que facilitan la interacción entre desiguales en condiciones de igualdad.

En otras palabras, la contribución de la experiencia estudiantil a la formación ciudadana será más rica allí donde halla mayor semejanza entre la composición social de la comunidad escolar de cada establecimiento y la de la comunidad nacional. En cambio, conforme aumenta la segmentación entre los establecimientos educativos, aumenta la probabilidad de que los miembros de un estrato social, solo se encuentren en una relación cara a cara con miembros de otros estratos sociales en el mercado de trabajo, donde las relaciones ya estarán enmarcadas en los patrones jerárquicos propios de la organización del mundo laboral.

Otro aspecto que destaca Katzman (2001:178) en su análisis, es el referido a la segmentación residencial que, “refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. Entre los factores más importantes que se invocan como antecedentes de estos procesos están el grado de urbanización y la urbanización de la pobreza, el grado de concentración de la distribución del ingreso, las características de la estructura de distancias sociales propias de cada sociedad y la homogeneidad o heterogeneidad de la composición étnica, religiosa o por origen nacional de la población de las ciudades”.

Aún cuando se refieren a una gama claramente insuficiente de factores determinantes, los intentos de dar cuenta de la segregación residencial, básicamente en términos de la urbanización de la pobreza y del aumento de la densidad urbana, resultan útiles para subrayar la importancia y la singularidad histórica de la concentración de los pobres en

¹³ Cuando se examina estos problemas, debe tenerse en cuenta que la distinción entre establecimientos pagos y no pagos, privados públicos, no agota las formas que toma la segmentación educativa. Tanto la calidad de estos servicios como la homogeneidad en la composición social del público que atienden pueden y suelen acompañar a los procesos de segregación residencial, lo que hace que la asistencia a la escuela pública de los que más tienen no sea garantía de que el sistema educativo este cumpliendo su función de integración social (Katzman en Massey, 1996)

las ciudades como condición necesaria para la activación de los mecanismos que eventualmente pueden conducir a su aislamiento social.

Según Katzman, coincidiendo con la teoría de Fischer (1975), la subcultura emerge de forma natural de la concentración espacial de categorías de población que comparten características similares, y el simple hecho de la mayor accesibilidad intragrupal favorecería la formación de patrones normativos que reflejan esos rasgos comunes.

En este texto, el autor que venimos manejando manifiesta que “ seducidos y abandonados”¹⁴, comprende una metáfora contenida en el título de este documento, pretende destacar una de las peculiaridades de la composición de la actual pobreza urbana en muchos países de la región: la creciente proporción de hogares que habiendo incorporado expectativas en cuanto a la conquista de una ciudadanía plena por medio del trabajo y habiendo desarrollado aspiraciones de consumo propias de la sociedad de su tiempo, ven debilitados con las fuentes de los recursos que hacen posibles alcanzar esas metas. Han sido seducidos por una sociedad moderna en que solo pueden participar simbólicamente, no pudiendo superar por sus propios medios los obstáculos para alcanzar una participación material equivalente.

El enfoque con que se plantea el examen de la naturaleza de los factores determinantes de estos fenómenos, que puede ser llamado “estructural”, se diferencia de otros modos de analizar la pobreza urbana por su énfasis en la localización de estas categorías en la estructura social de las ciudades, esto es, en la existencia y la calidad de los vínculos que se establecen con las estructuras de oportunidades¹⁵ que controlan el Estado, el mercado y otros ordenes institucionales de la sociedad. Desde esta perspectiva importa conocer el funcionamiento de los ámbitos de interacción que pueden operar como fuente de los activos que se requieren para la integración social en cada etapa histórica, de las relaciones que se establecen entre esos ámbitos, pero también del comportamiento de otros actores sociales y, en particular, de las lógicas que subyacen a las decisiones de las clases medias en cuanto promover los servicios y espacios públicos o a desertar de ellos.

Katzman hace especial hincapié en la discusión de los problemas de segregación residencial del mercado orientadas esencialmente por una lógica inmobiliaria, caso en el

¹⁴ por más datos ver en Revista CEPAL N°75 Pág. 170

¹⁵ La estructura de oportunidades se define como las probabilidades de acceso a bienes, servicios o actividades que inciden sobre el bienestar del individuo grupo o comunidad porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes (ver en investigación educativa y desarrollo pedagógico ,2003)

cual las desigualdades de ingreso en las ciudades tenderán a fragmentar el espacio urbano en vecindarios que concentrarán clases homogéneas y en el cual, a la vez, la polarización espacial de las clases actuara como un cemento de las desigualdades que impedirá un posterior repliegue hacia situaciones más equitativas.

La lentitud con que se va procesando el decaimiento de los espacios pluriclasistas de sociabilidad informal en las ciudades hace que sus consecuencias sobre la integración social pasen muchas veces inadvertidas para las mayorías ciudadanas. Por ende, sus efectos son usualmente subestimados como factor de integración, como fuentes de renovación de las reservas de altruismo, solidaridad y de actitudes de aversión a la desigualdad. Katzman señala que al igual que la noción de ciudadanía, la idea de una ciudad abierta a todos, aún cuando nunca ocurre en toda su extensión, opera como un ideal legitimador de las demandas de incorporación de los grupos excluidos.

Por otra parte, el objetivo de fortalecer la integración social en las ciudades mediante la promoción de los espacios públicos pluriclasistas puede parecer alejado de las posibilidades de las políticas estatales, en parte porque los recursos para ellos suelen competir con los requeridos por otras prioridades de la agenda social de alivio de la pobreza.

Según Razetto (2000) en la misma línea de pensamiento que Katzman plantea que como nunca antes, la pobreza en América Latina se ha concentrado en zonas urbanas y suburbanas de alta densidad poblacional. Diversos fenómenos de reorganización urbana han desplazado territorialmente a los pobres hacia comunas periféricas desprovistas de servicios básicos de educación, salud, pavimentación, alcantarillado, transporte, etc. Comunas y poblaciones marginales donde prácticamente no existen industrias, donde el comercio es precario, donde los servicios públicos están a menudo ausentes; y donde, en general, la distancia y el aislamiento respecto a los centros residenciales de elevados niveles de vida reduce al mínimo las oportunidades de acceder a empleos, ingresos y beneficios derivados de la proximidad a zonas de mayor desarrollo y riqueza.

En tal contexto, a la desocupación y el subempleo que implican reducidas oportunidades de ingresos, se agrega una exclusión multidimensional, en cuanto las necesidades que permanecen insatisfechas son múltiples. La pobreza deja de ser una situación relativamente transitoria derivada de la falta de empleo, reversible cuando éste vuelve a encontrarse, sino que se convierte en una condición de vida global y permanente, incluyéndose en esto una exclusión de ciudadanía política.

La concentración y segregación espacial de la pobreza se torna al mismo tiempo invisible para el resto de la sociedad. La vida cotidiana de los sectores sociales empobrecidos se desenvuelve íntegramente en territorios segregados, dando lugar a formas de vida, relaciones sociales, pautas culturales donde se van recomponiendo identidades sociales y formas de comportamiento que tienden a perpetuar un modo de ser y de vivir caracterizado por la frustración y la falta de esperanzas. En estas condiciones, las ciudades latinoamericanas se encuentran profundamente segmentadas, existiendo entre sus sectores modernos y dinámicos y los territorios marginales una fractura profunda, una discontinuidad no solamente económica sino también social, política y cultural.

Es de este modo que Razzetto alude a que podemos distinguir que la pobreza contamina y amenaza el equilibrio del medio ambiente. La pobreza agrava el problema ecológico. “Grupos humanos extremadamente pobres concentrados en zonas densamente pobladas de precaria urbanización, carecen de medios para cuidar y limpiar su medio ambiente inmediato. El efecto negativo del polvo que se levanta en calles sin pavimentar, del humo que libera la combustión de la madera, de los desechos y basuras que no obtienen adecuada canalización, se expande por la atmósfera y las aguas contaminando la ciudad y su entorno agrícola, con consecuencias muy serias para la salud de toda la población.”

Todo esto según Razzetto¹⁶ hace volver la mirada a los pobres. Pero no por una genuina preocupación por ellos sino con la intención de defender el propio bienestar alcanzado. Y la respuesta tiende a ser en gran medida represiva: contener a los pobres en sus estrictos límites, acentuar su segregación, impedir que, su amenaza potencial trascienda hacia otros sectores sociales y urbanos, fortaleciendo las fronteras que separan la pobreza del resto de la sociedad.

Creo importante considerar aquí, y coincidiendo con los aportes de Fernando Zumbado (1993), “que el problema de la pobreza tiene implicaciones éticas, económicas y políticas de primer orden. Atenta contra los derechos humanos mantener a sectores amplios de la población en situación de desempleo, desnutrición y marginalidad. Al mismo tiempo el desasosiego social tan amplio compromete seriamente la estabilidad democrática. Es difícil imaginar que la misma pueda afianzarse mientras grandes sectores son excluidos de la economía y la sociedad. Por otra parte sin progreso social y estabilidad democrática, no se dan las condiciones imprescindibles para afrontar las exigencias del desarrollo económico en nuestros días”.

¹⁶

ver página en www.trucque-marysierras.org.ar

CAPÍTULO III

POBREZA Y POLÍTICAS PARA ENFRENTARLA

III.1 CONCEPTUALIZACIÓN Y DEVENIR DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Ante lo expuesto y, luego de haber profundizado en el concepto de pobreza, así como en algunos factores y aspectos que la determinan y reproducen, nos encontramos en condiciones de realizar una breve reseña histórica que involucre el devenir de las políticas sociales, así como también las estrategias que las mismas han implementado en el tratamiento de la pobreza.

Fernández y Rozas (1984: 26-29,33) en su Ensayo “Políticas Sociales y Trabajo Social” señalan que el tratamiento o la atención de las distintas problemáticas sociales ha sufrido una larga evolución desde el Renacimiento hasta nuestros días; la misma acompaña los profundos cambios que se operan en todos los ámbitos de la vida social a partir de la Modernidad. Dichos autores sin pretender historiar esos cambios en detalle hacen una revisión de los principales hitos históricos que fueron conformando su naturaleza y operacionalidad actual.

Entre estos “hitos” conserva particular vigencia el “Informe Beveridge,”¹⁷ el mismo presenta en su contenido, como uno de los principales ítem, el ampliar la idea de que las políticas sociales son instrumentos que intentan minorizar las desigualdades sociales, así como también brindar los recursos para lograr una efectiva ejecución de las mismas. Se destaca el principio de igualdad social como orientador en la búsqueda de resoluciones para cubrir las necesidades primordiales. Sostiene además, que es el Estado de Bienestar el que debe garantizar que dichas necesidades estén cubiertas en los diversos grupos sociales.

Por su parte Potyara Pereira en Carlos Montaña (2000: 149,150) señala que “cuando hablamos de política social, estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista (imbricado en la sociedad) de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía.” Las mismas a lo

¹⁷ Beveridge (Gran Bretaña, 1942) “Plan Beveridgiano”: implica una seguridad social caracterizada por ser unificado y universal, comprendiendo no solo a los trabajadores, si no a todos los que, por una cuestión de derecho, deberían tener sus necesidades básicas satisfechas. Se trata de un sistema unificado, universal y garantido de protección social pública, que a pesar de privilegiar el seguro social, poseía una vertiente no contradictoria que se identificaba con la asistencia social

largo de la historia han estado estimuladas en su inicio por dos acontecimientos relevantes: la cuestión social y la crisis económica mundial (junto a otros impulsos no menos importantes que tenían de trasfondo cambios reveladores provocados por el proceso de industrialización). Todo esto permitió una mayor y mejor intervención estatal a nivel económico y social. Con respecto al nivel económico la intervención estatal encuentra su base en la teoría keynesiana que tiene como principios, la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo. Con respecto a la dimensión social, como señalaba también Fernández y Rozas (1984), la principal iniciativa estuvo dada por el plan Beveridge construido bajo la dirección de William Beveridge, el mismo plantea la idea de seguridad de existencia, manifestada en lo que es “la instauración y la organización de sistemas de seguridad pública como derecho del ciudadano y obligación del Estado...” También se agrega a esa base teórica la concepción de ciudadanía de T.H. Marshall que será analizado mas adelante aunque cabe destacar aquí, que esta concepción es relevante para el análisis de fenómenos tan complejos como las políticas sociales, ya que aborda a las mismas como proceso de evolución de la ciudadanía.(Eduardo M. Vasconcelos en Carlos Montaña(2000: 71-102).

Alejandra Pastorini (2001:75) señala que los avances en el estudio y análisis de las políticas sociales desde el Trabajo Social se dieron entre 1977 y 1979 y fueron presentados en seminarios de Latinoamérica. Los mismos se caracterizaban por un fenómeno distintivo al movimiento de reconceptualización: “la inserción de los profesionales en los movimientos sociales y partidos políticos de izquierda y la apertura del Servicio Social hacia la interlocución con las restantes disciplinas sociales...”

Una de las corrientes influyentes en ese debate pasa a incorporar la perspectiva marshalliana y liberal de ciudadanía, como la evolución de derechos civiles, políticos y sociales, éstos últimos constituyendo el marco del desarrollo de las políticas sociales típicas del siglo XX, entendiendo los derechos sociales como naturales al hombre y a la sociedad capitalista en curso.

Alejandra Pastorini, en Carlos Montaña y Elizabeth Borgianni (2000:207-233) realiza una reflexión crítica sobre la base de la categoría concesión –conquista ligada a estudios realizados sobre políticas sociales, de ahí que plantee dos concepciones de las políticas sociales: A) La perspectiva tradicional y B) La perspectiva marxista.

En la primera se encuentran aquellos autores que la entienden como “mecanismos de redistribución de la renta social...como un conjunto sistemático de acciones por parte del estado que tienen una finalidad distributiva... Marshall sostiene que la expresión de política social será empleada para hacer referencia a la política de los gobiernos relacionada a la acción que ejerza un impacto directo sobre el bienestar de los ciudadanos, al proporcionarles servicios o renta.”(2000: 208-209)

En este sentido las Políticas Sociales son pensadas como acciones concedidas y potencializadas por el Estado destinadas a redistribuir los recursos sociales, teniendo como meta mejorar la calidad de vida de la población, la cual se ha percibido con obstáculos a causa del crecimiento capitalista. Estas acciones tienen como principal objetivo intervenir en la realidad, disponiendo de recursos para atenuar las desigualdades.

Ante lo expuesto podemos decir, como bien señala la autora, que esta perspectiva de políticas sociales hace énfasis de manera reiterada en la dimensión económica – redistributiva (función social) de las mismas, por ello señala “que estos autores olvidan que las políticas sociales son un producto concreto del desarrollo capitalista, de sus contradicciones, de la acumulación creciente del capital, etc. y por lo tanto, un producto histórico...” (Carlos Montaña, 2000:212-213)

La perspectiva marxista surge en oposición a la perspectiva tradicional. Considerando uno de los elementos fundamentales de su pensamiento, como es el principio de totalidad, entenderá a las políticas sociales en su globalidad política, social y económica, tratando de superar y traspasar el aspecto fenoménico de las mismas. Esta visión de aprehender las políticas sociales destacan también la necesidad de pensarlas en base a dos términos: “como *concesiones* (del estado y del capital) y como *conquistas* (de las clases trabajadoras).”(Carlos Montaña, 2000:213)

Destaca la existencia de una múltiple relación compuesta por tres actores fundamentales: las clases hegemónicas, el Estado “intermediador,” y las clases subalternas, estas últimas haciendo uso de las políticas sociales. La relación tripartita está dada por múltiples determinaciones y entre ellas las dificultades en la interacción y por ende el debilitamiento de los vínculos, por esta razón esta visión de políticas

sociales sostiene que no se pueden pensar las mismas como concesiones del Estado si no como producto de esas relaciones conflictivas considerando los enfrentamientos previos que propiciaron la actitud del Estado de conceder. (2000:14)

Un elemento de fundamental importancia de esta visión es la incorporación de la perspectiva de totalidad ya que establece que solo podremos captar la complejidad de un fenómeno social si comprendemos sus vínculos con la economía y con la política sin ignorar ni una ni otra dimensión de la totalidad social. En este sentido la finalidad de las políticas sociales es la atención de las manifestaciones de la cuestión social, es decir aquel conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera, dentro de una sociedad capitalista. Es por ello que para analizar las políticas sociales desde una perspectiva de totalidad es necesario considerar las tres dimensiones, en las que juega un rol fundamental la lucha de clases. En este sentido las políticas sociales deben ser pensadas como producto de una relación procesual, dialéctica, contradictoria y de lucha entre diferentes sectores sociales. (2000: 15-16)

Si bien Pastorini adhiere a la perspectiva marxista, su aproximación a la misma se da mediante una crítica constructiva en relación a la categoría de “concesión-conquista”¹⁸, de la que esta visión de política social hace uso, ya que considera que ésta es un binomio ambiguo que no da cuenta de la realidad social tal como se presenta. Así los términos concesión-conquista representan dos conceptos excluyentes y conforman un binomio no dialéctico y antiprocual.

En este sentido entendemos que dicha categoría estaría compuesta por características que se desvían de los principios fundamentales que constituyen la idea marxista: procesualidad, dialéctica y totalidad. Ante ello la autora plantea la alternativa de la categoría “demanda-otorgamiento”¹⁹

Al respecto Fernández y Rozas (1984: 34) señalan que el origen de las políticas sociales está vinculado a las movilizaciones y demandas de las clases subalternas

¹⁸ Para profundizar en el análisis de estas categorías ver Alejandra Pastorini, en Carlos Montaña y Elizabete Borgianni: Política Social Hoy (2000:207-233),

¹⁹ Alejandra Pastorini en Carlos Montaña prefiere concebir las políticas sociales con la categoría demanda-otorgamiento, ya que considera que la misma es más útil y da cuenta de manera más clara de los principios marxistas: una relación procesual que surge de las necesidades de los sujetos las cuales son manifestadas por movilizaciones y presiones conduciendo a una instancia de negociación, donde el Estado responde, otorgando asistencia a dichas demandas y a su vez la otra parte atenúa las movilizaciones.

para lograr integrar en los grupos dominantes sus necesidades. Sin embargo los sistemas políticos sociales están determinados en su accionar por las posibilidades objetivas y la capacidad de negociación de los dirigentes sociopolíticos de estos sectores dominantes.

III.2 ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES

Luego de haber esbozado una breve conceptualización en cuanto a las políticas sociales creemos necesario, hacer referencia a los aportes de Mónica De Martino, quien manifiesta que " toda política social debe ser analizada en un contexto más amplio: los macro modelos políticos y económicos que la generaron, en función de lo que denominan el modelo de acumulación existente en una sociedad dada. Es en ese modelo, o padrón de acumulación- el que la origina y le otorga alcances, matices y modalidades diferentes". (De Martino 1999: 104).

En base a lo expuesto es que realizaremos algunas observaciones en torno del pasaje experimentado, en las últimas décadas, de un modelo de acumulación Keynesiano-fordista a otro denominado neoliberal.

Para ello es necesario señalar como lo hace Gosta Esping (1993:12) que los que antes eran Estados vigilantes, Estados de ley y de orden, Estados militaristas o incluso órganos represivos de gobiernos totalitarios, ahora son instituciones preocupadas por la producción y distribución del bienestar social. El estudio del Estado de bienestar es, por lo tanto un medio para entender un fenómeno insólito en la historia de las sociedades capitalistas. Dentro de dichas sociedades capitalistas los estados han variado considerablemente con respecto a su énfasis en el bienestar social.

Las características históricas de los estados han desempeñado un papel determinante en la formación de sus sistemas de bienestar social.

El autor considera que la historia de las coaliciones de la clase política es el factor determinante de las variaciones del Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar ha sido abordado según Gosta Esping (1993:13) desde dos perspectivas una estricta y otra amplia.

Quienes siguen la perspectiva estricta, lo ven con relación al terreno tradicional de la mejora social: transferencias de renta y servicios sociales. Los que utilizan la perspectiva amplia, se encuadran en torno a la economía política y centran sus intereses en el amplio papel del Estado para gestionar y organizar la economía. Desde la perspectiva amplia según Gosta Esping, los problemas, el empleo, de los salarios y de la orientación macroeconómica global, se consideran componentes integrales del complejo

del Estado de bienestar, dicho enfoque se identificaría con el Estado de Bienestar Keynesiano. En cuanto a este último considero pertinente realizar una breve caracterización del mismo y sus principales elementos, con el objetivo de visualizar de manera amplia el pasaje del Estado en las últimas décadas.

Sobre la base de lo expuesto y tomando como referente a Mónica De Martino, (2001: 104) podemos referir a que el “Estado Keynesiano- fordista se caracterizo por una organización taylorista de la producción, total separación entre concepción y ejecución del proceso de trabajo, por una integración maciza de los trabajadores en la sociedad de consumo a través de la indexación de los aumentos de salarios a los niveles de productividad. Esta redistribución de las ganancias de la productividad fue obtenida por dos vías fundamentales: el aumento de los salarios y por la expansión de los salarios indirectos, ósea de los beneficios sociales en que se tradujo la ciudadanía social.

Tendríamos pues: 1) Un Estado regulador e intervencionista, incluso en la producción, los servicios y el comercio; 2) la redistribución de los ingresos y de los frutos el aumento de la productividad del trabajo; 3) el mejoramiento el nivel de vida y de las demandas de los trabajadores; 4) niveles de movilización social, vinculado al Estado, muchas veces a través de mecanismos corporativistas.

Las políticas sociales dentro de este modelo fordista – keynesiano reforzaron el proceso de acumulación, siendo encaradas básicamente como una dimensión de la inversión y no del gasto” (Vilas, 1997:933 en Mónica de Martino, 2001:105).

Este enfoque según la autora de las políticas sociales fue moldeado por un determinado tipo de economía y de política, en el cual el consumo colectivo fue elemento fundamental del dinamismo del proceso de acumulación. Este tipo de políticas dotó al desarrollo capitalista de un sesgo reformista, alimentó la movilización social, otorgando legitimidad al sistema político con base en la extensión de los derechos de ciudadanía.

La crisis del régimen fordista y de sus instituciones sociales y políticas- entre ellas el Estado de Bienestar- asumió dos aspectos básicos. Por un lado, crisis de rentabilidad del capital en función de la relación productividad-salarios y salarios directos e indirectos. Por otro, en cuanto a las formas de regulación de la vida social que subyacían a las relaciones anteriores.

Ahora frente a una economía globalizada y con organizaciones mundiales acordes-FMI, BID, BM- la necesidad de adaptar los mecanismos e instituciones de regulación a este panorama se transforma en un tema fundamental para toda agenda política. Según De Martino el modelo neoliberal hoy en consolidación se caracteriza por: 1) desregulación amplia de la economía; 2) autonomía del sector financiero; 3) desmantelamiento del

sector público; 4) abandono de las funciones estatales de promoción e integración social, manteniendo su intervención en lo relativo a la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria.

Según la autora” la política social es encarada como una serie de medidas que apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos realizados. Tal vez la hipótesis subyacente sea que superada la reactivación económica, las leyes de mercado generaran los equilibrios básicos necesarios, quedando solamente una pequeña proporción de población necesitada de atención y respaldo público” es aquí que “el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social” (Mónica De Martino en Vilas, 1997:934).

Es en este contexto que como señala De Martino citando a (Gordón, 1993) las “funciones de las políticas sociales encuentran severas limitaciones, respecto de la legitimación del orden político, se manifiestan restricciones del gasto social efectuadas en los últimos años en casi todos los países de América Latina y sus repercusiones en términos de nivel de vida de amplios sectores sociales”.

Otras de las limitaciones que plantea la autora se relacionarían al carácter netamente asistencial de ciertas políticas, que apuntarían a determinados segmentos caracterizados por su pobreza extrema o estructural.”(...) “ Parecería que las políticas sociales pierden su función integradora y son concebidas como transitorias en la medida en que luego de una fase inicial, el modelo económico producirá crecimiento y generación de empleos haciendo innecesarios los programas sociales” (Albarez, 1994 en De Martino 2001:106).

Con sus funciones básicas limitadas, el papel de las políticas sociales podría consistir en: actuar en situaciones límites que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos y cuestionando la gobernabilidad del modelo” (Vilas, 1997: 936, en De Martino 2001:106)

III.3 CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En este contexto y coincidiendo con los planteamientos de la autora es que haremos referencia aquí a tres características principales que asumen las políticas sociales.

Una de ellas es la privatización, la cual se cimienta en la necesidad de atenuar la crisis fiscal, acrecentar la eficiencia de los servicios y evitar las desviaciones de la gratuidad. El Estado pasa de prestador de servicios a financiador de servicios contratados privados.

Incongruentemente el triunfo de la privatización depende de la capacidad reguladora del Estado, en términos de contralor de calidad, costos y eficiencia de los servicios.

Otra de las características es la focalización; gravitada en la necesidad de que los fondos asignados-escasos- sean aplicados necesariamente a los objetivos definidos. Esta proposición recoge las críticas del modelo Keynesiano- fordista, en términos de un universalismo principista que impedía que las políticas llegaran a los realmente necesitados. Las políticas sociales deben ser focalizadas pero también selectivas. Otro posible fundamento de la focalización puede ser la necesidad de afrontar con fondos sociales recortados la tendencia a la masificación de los problemas sociales. Aquí incide también la expansión de cierta cultura gerencial, es decir la necesidad de adecuar la acción social de estado a los criterios de eficiencia y racionalidad económica que dominan en esta nueva fase modernizadora.

Finalmente otra de las características que menciona la autora es referida a la descentralización, la cual se vincula a la propensión de una descentralización más operativa que política, más vinculada a la ejecución que a la definición de programas y servicios; las dificultades de la misma se refieren a: referentes institucionales que cuentan con una larga tradición centralizadora, grupos sociales objetivo con organización y capacitación endeble etc.

Si bien las críticas a la ineficiencia del esquema Keynesiano-fordista señalan limitaciones serias y deben ser tenidas en cuenta, también es cierto que las políticas sociales en el contexto actual han arrojado magros resultados, según afirman numerosos autores. Del mismo modo está fuera de discusión que el modelo neoliberal supone mayor proporción de población excedente-al menos en su fase inicial- que el modelo Keynesiano-fordista. El desfase y la tensión entre la eficiencia de políticas sectoriales y la racionalidad global del modelo, pauta los logros y el accionar de las políticas sociales. En cuanto al papel de estas últimas en materia de legitimación del orden social podríamos decir que se encuentra desdibujado. Parecería que el objetivo perseguido es, abandonando el criterio de la integración, evitar situaciones críticas y conflictivas garantizando niveles de gobernabilidad” (De Martino 2001:106-107). Dicha situación agrega la autora es complicada ya que, si mas allá de los sectores estructuralmente pobres, miramos hacia los denominados “nuevos pobres” para quienes el problema además de sobrevivir, es recuperar lo perdido.

III.4 POLITICAS SOCIALES: FOCALIZADAS Y UNIVERSALES. ¿DILEMA?

Creemos pertinente incluir en este capítulo un debate sobre los tipos de políticas utilizados para enfrentar la pobreza, para ello introduciré en primer lugar aportes de Juan Fernando Vargas quien manifiesta interrogantes acerca de si existen un dilema entre Políticas Públicas Focalizadas o Universales.

Por tal motivo es que este autor plantea que el debate acerca de la focalización y la universalización como alternativas de política y reconoce la posibilidad teórica de una u otra y su beneficio relativo en términos de equidad, igualdad de oportunidades y justicia. ¿Deben las políticas públicas ser universales o los recursos deben ser focalizados? Este estudio examina el debate conceptual en torno a la focalización y la universalización como alternativas de política para la asignación de los recursos públicos, con el propósito de identificar sus respectivas ventajas y limitaciones a la luz de la teoría y las justificaciones éticas de una u otra alternativa. Su conclusión es que ambos enfoques tienen costos y beneficios específicos y que es necesario complementarlos. Esta complementariedad sugiere que la escogencia entre focalización y universalización no es un dilema, como la literatura económica ha querido plantear.

Otra autora que maneja este debate sobre políticas focalizadas y universales es Berta Lerner en su capítulo “El debate sobre las políticas sociales y sobre los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de política social”, plantea que desde 1985 surge en América Latina discusiones acerca de las políticas que deberían actuar para lograr el desarrollo social, eliminar la pobreza y reducir la desigualdad. Estas discusiones adquieren relevancia por los siguientes motivos:

* Según Lerner citando a (Lusting: 1999)“ El deterioro social y el empobrecimiento que se produce en América Latina como consecuencia de la crisis, cambio de estrategia económica y los ajustes despertaron interés por las políticas para combatir la pobreza, disminuir desigualdad y poner en practica una política social más eficaz”

Ante esto surge una cuestión general ¿Qué políticas deben instrumentar los gobiernos para reducir las consecuencias sociales negativas y garantizar la superación de las mismas?

*Otro motivo que influye en esta discusión es la revisión crítica de las políticas sociales que se aplicaron durante la estrategia de sustitución de importaciones para aliviar la pobreza.

Ante éste motivo existe un cierto consenso en América Latina, de que las políticas sociales que se aplicaron durante la estrategia mencionada anteriormente no llegaron a beneficiar a los grupos pobres, mas bien beneficiaron a los sectores medios de la sociedad.

*En esta revisión crítica de las políticas surge otra cuestión: en ese entonces se aplicaron políticas populistas y paternalistas. Ante esto la autora plantea que la coyuntura (crisis, estrategia neoliberal etc.) promovió para dar primacía a políticas orientadas a lograr y mantener la equidad y conservar la gobernabilidad, de ahí la tentativa de organizar a los pobres para la tarea social, es decir buscar la participación de estos para solucionar sus propios problemas.

Podríamos decir que la propuesta neoliberal es la de desarrollar políticas diferentes y contradictorias a las que se habían practicado hasta el momento. Su propuesta consiste en políticas sistemáticas, orientadas a lograr la equidad y dirigidas a una población específica (los pobres), la cual para su éxito tendrá como primer requisito la participación y responsabilidad de los directamente beneficiados.

En el marco de la estrategia neoliberal, los programas de focalización surgen como modelos de estas nuevas políticas.

Es por lo planteado anteriormente, que creo pertinente exponer aquí los aportes de Ximena Baraibar, (2003:1) quien manifiesta que “la focalización implica una modificación en la forma de entender como debe proveerse la protección social, implica un cambio en la forma de entender la responsabilidad en la satisfacción de las necesidades sociales”. Según Baraibar citando a Vuskovic (1996:117) “Se trata de identificar los grupos sociales afectados por carencias extremas y dirigir hacia ellos algunas acciones que buscan atenuarlas”.

Por su parte otro autor que maneja dicha temática es Fernando Vargas quien menciona que la focalización refiere a, que para reducir la pobreza es necesario el diseño de programas bien focalizados y desde hace más de una década ha tenido al Banco Mundial como uno de sus principales adalides (Banco Mundial 1990:

3). Para esta posición, en un mundo con recursos escasos, focalizar surge como la alternativa más atractiva de concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesitan. Se trata de la expresión de una sociedad que reconoce a los menos aventajados y se preocupa por la equidad. La idea central de la focalización es que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las

ransferencias destinadas a combatir la pobreza. El argumento de eficiencia es entonces contundente para los críticos de las políticas universales.

Continuando en esta línea, Baraibar(2003:1) manifiesta también, que desde las agencias internacionales y las corrientes liberales se critica duramente el modelo anterior (universalista), y se evidencia un fuerte apoyo a la identificación de los grupos más vulnerables y la focalización del gasto social exclusivamente en los mismos, y señala tres argumentos centrales.

Según Baraibar (2003:6) mencionando a Lo Vuolo y Filgueira; en primer lugar dichos programas ayudarían a resolver la crisis fiscal que se atribuye en gran medida al gasto desproporcionado en políticas sociales. Se argumenta que esta estrategia plantea costos fiscales notoriamente menores a las políticas universales.

En segundo lugar, estas políticas focalizadas permitirían llegar más eficientemente a los sectores más pobres y necesitados de protección social, corrigiendo inequidades distributivas y favoreciendo una mayor eficacia en la asignación y prestación de recursos.

En tercer lugar permitiría dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza.

Según Baraibar, citando a la CEPAL focalizando²⁰, se procuraría superar la oferta de servicios homogéneos, es decir una oferta igual para toda la población que no considera adecuadamente las diferencias existentes. Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución.

La autora señala que los problemas fundamentales de las políticas sociales focalizadas están referidos a aspectos políticos que tienen que ver con la forma en que se concibe la protección social. Son los aspectos políticos los que deben ponerse fundamentalmente en el debate; Baraibar citando a Midaglia señala que la discusión de los nuevos parámetros de integración y por ende de protección social, es suplantada por una preocupación exacerbada en torno a la “ingeniería social”, entendida según Midaglia (1998:30) como “la panacea del conjunto de desvíos producidos supuestamente por la intervención pública”. Dicha autora menciona también que descentralización, participación de la sociedad civil, tercerización de servicios públicos y focalización de las intervenciones sociales, se toman como parte constitutiva del actual modelo de

²⁰ Entendemos por focalizar según la CEPAL, “el identificar con la mayor precisión posible, 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-capita”.

protección sin analizar su relación con la experiencia y las tradiciones que los países tienen en las diversas arenas de políticas.

Consideramos aquí relevante incluir ha dicho análisis, algunos problemas que según Baraibar trae aparejados la focalización.

III.5 PROBLEMAS DE LA FOCALIZACIÓN

Uno de los problemas se relaciona a el “ **estimulo**” a la **pobreza**, este se refiere según la autora a que las políticas focalizadas tienen como argumento central el beneficiar aquellos más pobres, quienes no accederían a las políticas sociales, pero muchas veces se genera el efecto contrario, ya que el acceso a un beneficio esta condicionado a la acreditación de la condición de pobre, y en particular a alguna manifestación específica de esta situación (jefatura femenina única, bajo rendimiento escolar, etc.). Esta situación conduce a que la condicionalidad del beneficio “condene” al beneficiario permanecer en la misma situación. Los programas sociales focalizados argumenta Baraibar (2003:6) pueden terminar estimulando la propia situación de vulnerabilidad social, de modo de poder postular, acceder y permanecer en el beneficio.

Continuando con este análisis, Baraibar citando a Duschatsky y Redondo (2000:144) señalan que de la identidad transitoria la pobreza se transforma en identidad terminal teniendo en cuenta que esa es la condición para ser acreedor del bien proporcionado. No ser suficientemente pobre aleja a los destinatarios de las mejores condiciones de escolarización. Para estas autoras este nuevo escenario pone al descubierto la ruptura de los dispositivos integradores que funcionaron históricamente. Las políticas focalizadas vienen a compensar la falla de un sistema que se muestra incapaz de articular a los diferentes grupos poblacionales desde sus mecanismos globales de regulación.

Para tomar parte de los programas es necesario que los potenciales beneficiarios se presenten como la figura que se espera que representen. La autora citando a Lo Vuolo (1995:35) señala que los programas focalizados no siempre llegan a quien mas lo necesitan, sino a quienes mejor presentan la necesidad.

Dentro de dichos programas focalizados toman parte los profesionales, ya que como señala Castel (1997:475) que es el agente social quien juzga la legitimidad y otorga o no el beneficio en función de esa evaluación.

Otro conflicto que presenta Baraibar en su artículo con respecto a la focalización, es el referente a las **dificultades y los costos de la precisión**, y menciona dos elementos. El primero se relaciona con el propio hecho de la delimitación de la población objetivo. Las políticas focalizadas se fundamentan en un criterio de extrema vulnerabilidad social pero lo hacen en un contexto de empobrecimiento general de la población. Según la autora el punto de la delimitación no es solamente mirar quien accede a los beneficios, sino también quienes no lo hacen. Baraibar mencionando a Vuskovic (1996:118-119) manifiesta que “al combinar acciones focalizadas con la disminución del gasto social y altos grados de privatización de servicios esenciales, los relativamente mas perjudicados resultan ser los estratos sociales que se sitúan inmediatamente por encima de los grupos de pobreza más aguda. Esto contribuye también a explicar los procesos de empobrecimiento de las capas medias. Para las mismas la contracción del empleo publico y el escaso dinamismo de la ocupación en las actividades privadas, junto a la disminución del poder adquisitivo de sus salarios, no encuentran en las políticas neoliberales compensación alguna, sino la promesa incumplida de una reactivación general de la economía terminara por compensar los costos sociales en que ese incurre en su aplicación actual”.

En segundo lugar la autora refiere a los costos operativos, que conlleva la preocupación por llegar exactamente a aquellos que se busca beneficiar, estos es, los costos que conllevan los “test de recursos” elemento central en las políticas focalizadas. En algunos programas se desarrollan formidables dispositivos encargados de precisar una y otra vez la población beneficiaria. En algunos casos lo que parecería darse es una suerte de focalización en las clases medias de profesionales encargados de que los beneficios no vayan llegar a alguien que no es extremadamente pobre.

Otro de los inconvenientes que refiere Baraibar es respecto a **la participación como filtro**, teniendo en cuenta que el nuevo paradigma de políticas sociales asume a la participación como un elemento importante; se busca que los beneficiarios se incorporen activamente en los distintos momentos de diseño, ejecución y evaluación de los programas. Según Baraibar las paradojas de la focalización, en este punto particular, pueden ser analizadas desde dos aspectos: el filtro y el “doble castigo” a los mas pobres. La participación apuesta a aumentar los recursos y capacidades de quienes lo hacen, pero se pierde la perspectiva de que para hacerlo hay que tener recursos. La vida colectiva implica esfuerzos, inversión de tiempo y energía. Pero las familias pobres

desarrollan su vida en un escenario de grandes dificultades que hacen que no exista o sea muy poca esta posibilidad; están forzadas centrarse en su propia sobre vivencia. Esta situación termina operando a favor de los menos pobres lo que contradictorio con el discurso a favor de la focalización.

Continuando con las dificultades que presenta la focalización según Baraibar (2000:9), otra de ellas es la asociada a la **transitoriedad de dicho recurso**; ya que si bien busca llegarse a los más pobres, se diseñan sofisticados procedimientos para seleccionarlos, y se fundamenta esta selección en la complejidad y gravedad de la situación, pero se lo hace desde un mecanismo que no da cuenta de esas características. Un mecanismo transitorio, que niega la posibilidad de construir situaciones sostenibles en el tiempo. “Parecería no visualizarse que muchas de las mejoras que pueden observarse a partir de la implementación de un programa, tienen que ver justamente con la existencia del mismo y que por tanto, una vez que esos recursos dejen de existir, la situación volverá a ser como al comienzo.”

Otros problemas que destaca Baraibar (2003:10) sobre la focalización son los **políticos**. Aquí la autora refiere a la construcción de poblaciones crecientemente homogéneas-crecientemente diversas, sosteniendo que “la focalización encuentra sustento en dos ideas, la de gravedad y la de diferenciación. Es necesario ser (personal, familiar, institucional o comunitariamente) diferente y gravemente diferente que los demás para acceder y permanecer en el beneficio. Baraibar citando a Duschatzky señala que los programas sociales focalizados consolidan procesos de segmentación en tanto precisan fronteras de separación, conservan agrupaciones paralelamente homogéneas. De esta forma se constituyen en la contracara de la globalización. Mientras esta promete un consumo desterritorializado, aquellos representan una vuelta a la localización, al recorte de poblaciones homogéneas y fijadas territorialmente. Esto ultimo según dicho autor colisiona con la pretensión igualitaria de las políticas sociales en el anterior modelo, pero también con el discurso que fundamenta las políticas focalizadas. Ya que la delimitación de poblaciones homogéneas entre si y diversas el resto, más que promover espacios para la diversidad, parece asegurar procesos de desigualdad.

Según Baraibar mencionando a Duschatzky y Redondo (2000:136-138) cuando se focaliza, se desplaza a los márgenes el tratamiento social y se actúa sobre la emergencia,

ósea al tratar a los pobres como objetos de políticas focalizadas se saca el problema de la visibilidad pública y de la responsabilidad colectiva.

La focalización señala Baraibar conserva la concepción clasificatoria que dio lugar, a la identificación de “poblaciones objeto”. Dicha clasificación como mencioné anteriormente tiende a la estigmatización de la población beneficiaria, y como señala la autora citando a Lo Vuolo, el problema del estigma no sólo se vincula con las conductas discriminatorias que se derivan de una política que marca o registra a los pobres, sino también de un problema operativo: la vergüenza de ser señalado como pobre desestimula el reclamo del beneficio y acentúa las condiciones de pobreza. O sea una política que estigmatiza al beneficiario no es una política contra la exclusión social, sino que la consolida.

Un aspecto relevante entorno a dicha temática que menciona Baraibar (2003:11) 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 políticos en su consolidación y ampliación y posibilidad del usuario de reconocerse como ciudadano portador de derechos. De aquí surge, que los programas focalizados están fuera de la lógica de derechos sociales, lo que genera una subjetividad agradecida, dependiente y disciplinada, ya que el derecho supone obligaciones de las partes implicadas. La ayuda en cambio es voluntaria. El agradecimiento surge cuando el bien obtenido no parece disponible para el conjunto, ni legitimarse como derecho”. El sujeto agradecido se posiciona en una relación subordinado con el dador (Estado Iglesia otras organizaciones) y como tal percibe el bien recibido como un acto de gentileza y no como un derecho.

Coincidiendo con la autora creo importante plantear, que los programas focalizados van conformando un proceso de reconocimiento mediante el cual los sujetos son nombrados, existen para el otro. Por ello Baraibar manifiesta que el vacío de experiencias plurales, la debilidad de los vínculos institucionales, la precariedad de las ofertas culturales y sobre todo la pobreza material en la que viven amplios grupos sociales hace que los sujetos se abracen a cualquier oportunidad que se instala con tal de no quedar fuera de todo ámbito de reconocimiento.

La focalización de la política social, como señala Baraibar citando a Minujin y Consentino (1996:30) “tiende peligrosamente a la dualización de los servicios sociales

y a la configuración de servicios de segunda categoría para “pobres”. Esta estrategia consolidará desde el Estado, el proceso de dualización de la sociedad”.

Por tal motivo, la autora señala que las políticas focalizadas terminan resquebrando la ciudadanía y condenando a aquellos que se pretende beneficiar. Considerando que la ciudadanía remite a la idea de igualdad y de pertenencia a un espacio común, teniendo en cuenta que los programas focalizados se basan en la distinción de los otros. Adhiriendo a lo planteado por la autora en base que “la focalización al excluir los sectores medios y trabajadores no pobres, crea por esa misma razón, grupo de beneficiarios de bajo o nulo capital político. Los sectores medios son también quien poseen mayor poder político para defender los programas sociales en casos de ajuste o escasez.” (Baraibar 2003:13)

Por lo expuesto consideramos que la estrategia de focalizar los recursos en los sectores pobres genera procesos de polarización y exclusión social, entre otros, dónde las personas son catalogadas como beneficiarios-usuarios de un programa social, y no como ciudadanos integrantes de una sociedad. Pensamos que el Estado ante esto debe asegurar y reconocer un mínimo de bienestar social básico para que los mismos puedan ejercer sus derechos como ciudadanos. Para ello es necesario que exista una sociedad integrada dónde se involucre diferentes sectores de la misma, para que de esa manera se pueda efectivizar el ejercicio de la ciudadanía como aquello que nos pertenece como derecho y no por caridad.

CAPITULO IV

UNA MIRADA REFLEXIVA DESDE EL TRABAJO SOCIAL

Luego de haber realizado una exposición del tema elegido, plantearemos una mirada reflexiva desde el Trabajo Social, ante esta temática desde la categoría ciudadanía. Entendiendo que ésta contribuye a mi entender en la reflexión acerca de la pobreza desde nuestra área y está estrechamente vinculada a muchos de los aspectos analizados hasta aquí.

Como hemos expuesto a lo largo de este trabajo consideramos a la pobreza como un fenómeno pluricausal, y es por ello que hemos intentado abordar distintos aspectos y factores que convergen en la misma.

Es en este sentido y coincidiendo con Carmen Terra (2001:) que, consideramos que el Trabajo social como profesión no puede desconocer su vinculación central con la temática de la pobreza, ya que la misma constituye un desafío en el doble sentido: en tanto constituye un proceso societal central que afecta negativa y gravemente a importantes sectores de población y más ampliamente al modelo de sociedad que construimos y, en tanto atraviesa casi la totalidad de problemáticas que constituyen objeto de estudio o de intervención del trabajador social.

Por tal motivo nos adherimos a la propuesta de Ximena Valdés quien refiere a que “el compromiso del trabajo social con el desafío de superar la pobreza debe expresarse fundamentalmente, en tres ámbitos: la mediación social, la constitución de actores sociales y el fomento de la articulación” (Valdés, 1995,108)

Se apuntaría a aprovechar la posición bisagra entre instituciones y beneficiarios, entre políticas y afectados, para mostrar las distancias existentes. Analizando, buscando causas para comprender esa distancia, aportando de esta forma herramientas a las personas.

El desafío actual del trabajo social según Maricela González (1995) pasa por arriesgarse en el mejoramiento de las formas de interpretación de la realidad social para desde allí, mejorar sus modalidades de intervención. Se intenta aportar una mirada que de cuenta de la complejidad creciente de los procesos sociales y, en términos de la pobreza, que

contribuya a librar las múltiples interrelaciones que se dan entre las tendencias globales de la sociedad y la diferenciación creciente de los fenómenos particulares.

Por otra parte Pedro Demo analiza el combate de la pobreza dentro del sistema capitalista. Proponiendo políticas sociales que apunten a superar en alguna medida, a la misma. Su análisis parte, de la vinculación de la pobreza con la desigualdad social. Por tal motivo propone una política redistributiva en el sentido de viabilizar en los desiguales la capacidad histórica de conquistar la participación en la renta usurpada por la elite económica y política. Sugiriendo una política social que apunte a interferir en las relaciones de mercado.

Según el autor la redistribución implica una transferencia de renta de los más ricos para los más pobres. Una condición esencial que no debe ignorar dicha política para enfrentar esta realidad, es el contexto severo de reproducción de la pobreza que trae aparejado el capitalismo, sobre todo en el área periférica.

Otro aspecto que debe contener la política, es la capacidad de reconocer un esfuerzo integrado en la lucha contra la pobreza, esto es que debe ser tarea de toda la sociedad, en particular de todos los sectores del Estado y de los Gobiernos.

Por tal motivo señalamos que **“O combate a pobreza no capitalismo... no pode afastarse da interferencia no económico, pois se assim foie tornaria qualquer esforco residual ou farsante”**

Por ultimo señala el autor que es fundamental privilegiar a la esfera política de la intervención (en lo que respecta a los derechos ciudadanos) señalando que *“Se gerar renda é problema específico do mercado, redistribui-la é conquista típica da cidadania...”*

En lo que respecta a la pobreza entendida como desigualdad política, Pedro Demo (2001) entiende que el ser pobre refiere, a aquella persona que vive en un estado de manipulación que carece de conciencia de su situación de opresión, o que es cohibida de organizarse en defensa de sus derechos.

Es por lo expuesto anteriormente que consideramos pertinente incluir en este análisis la categoría de ciudadanía, ya que en la medida que consideramos a la pobreza como

indigna porque violenta contra los derechos humanos, resulta complejo el estudio y reflexión de ésta temática desde el área social si no la vinculamos a lo que es la efectivización de los derechos de ciudadanía (social, civil y política).

Como bien lo ha señalado la Asociación de Asistentes del Uruguay (2001) en su “Código de ética para el Servicio Social o Trabajo Social del Uruguay” se destaca como un principio y fin fundamental la *“defensa y profundización de la ciudadanía, en sus aspectos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos, promoviendo el acceso real de los bienes materiales y culturales producidos socialmente, sin discriminación de género, edad, opción sexual, etnia, condición social, económica, opción religiosa o política”*.

De esta manera, daremos paso al análisis de la categoría ciudadanía, en lo que se refiere a la efectivización de los derechos de ciudadanía integrados según Marshall, por los derechos sociales, civiles y político. A estos y desde otra concepción a mi entender más amplia, se le agrega el derecho cultural²¹ (el cual implica reconocer y valorar las múltiples deferencias que existen entre las personas, que las mismas no impliquen desigualdad), siendo el mismo imprescindible para el logro de una efectiva y equitativa concepción de ciudadanía. Siendo el mismo (derecho cultural) fundamental pero no suficiente, ya que como señalamos anteriormente, lo que se necesita y hay que lograr es una ciudadanía activa para que la misma, sea efectiva y real, y no solo quede en lo “formal”.

Carlos Coutinho (1997:145-146) señala que existe una profunda articulación entre ciudadanía y democracia tomando como punto de partida de su análisis una definición aproximativa de ésta última: “democracia es sinónimo de soberanía popular”. La define como: “La presencia efectiva de las condiciones sociales e institucionales que posibilitan al conjunto de los ciudadanos la participación activa en la formación del gobierno y en consecuencia en el control de la vida social. Desde Rousseau la democracia es concebida como la construcción colectiva del espacio público, como la plena participación consciente de todos en la gestación y en el control de la esfera pública. Es precisamente eso lo que Rousseau entiende por “Soberanía Popular”.

²¹ Castellano (2004:210) al respecto, cuestiona el esquema de ciudadano de Marshall con sus tres esferas civil, política y social, considerándolo insuficiente para abordar esta temática. Se hace imprescindible, señala, abrir una cuarta esfera, la de lo cultural que permita la inclusión y rompa ese viejo icono de ciudadanía modelado a partir de un sujeto blanco, adulto, citadino y eurocéntrico.

Uno de los conceptos que mejor expresa la Democracia es precisamente el concepto de ciudadanía, ésta es entendida como la capacidad conquistada por algunos individuos, o (en el caso de una democracia efectiva) por todos los individuos, de apropiarse de los bienes socialmente creados, de actualizar todas las potencialidades de realización humana abiertas por la vida social en cada contexto históricamente determinado. El autor destaca la expresión “*históricamente*”, porque considera que soberanía popular, democracia y ciudadanía (tres expresiones para, en última instancia, decir la misma cosa) deben siempre ser pensadas como procesos eminentemente históricos, como conceptos y realidades a los cuales la historia atribuye permanentemente nuevas y mas ricas determinaciones.”

El autor al que venimos haciendo referencia recoge la posición del sociólogo T.H. Marshall en el sentido que considera “dio una importante contribución para la comprensión de la dimensión histórica de la ciudadanía cuando definió tres niveles de derechos de ciudadanía, trazó un orden cronológico para el surgimiento de esos derechos en el mundo moderno, describiendo un proceso que se inicia con la obtención de los derechos civiles, pasa por los derechos políticos y llega finalmente a los derechos sociales.”

Marshall en su texto: “Ciudadanía y clase social” centrándose en el caso de Inglaterra analiza el proceso de construcción y evolución eminentemente histórico de la ciudadanía; a la cual define como aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, y por el cual sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones. El autor propone una división de la ciudadanía en tres partes, o elementos: civil, político y social.²²El elemento civil (cuya universalización se da en el siglo XVIII) se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a la justicia. El elemento político (cuya universalización, corresponde al siglo XIX)

²² Nos parece necesario aclarar que esta secuencia si bien tiene un tinte predominantemente evolutivo (ya que Marshall plantea previamente un modelo describiendo una secuencia que incorpora sucesivamente diferentes derechos hasta llegar a su culminación en el “Welfare State” inglés de posguerra) supuso un proceso histórico y conflictivo, de revoluciones y represiones. Esta secuencia de derechos, tiene validez para Inglaterra y otros países del mundo desarrollado, pero no se puede aplicar a América Latina, de la cual Uruguay también se diferenciò. En este caso –siguiendo a Castellanos – se dio una simultaneidad en la concreción de los distintos derechos.

principalmente entiende el derecho a participar en el ejercicio del poder político, es decir la capacidad de elegir y ser elegido.

El elemento social (cuya universalización se da en el siglo XX, especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial) abarca todo el espectro desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, (que es definido por cada cultura) así como compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme con los estándares predominantes en la sociedad.

Daniela Sánchez plantea que: la Ciudadanía apela a la constitución del individuo en sujeto y luego en actor social, ligando la dimensión del sujeto a la reflexividad; y la del actor al desarrollo de acciones con otros en función del cambio.

Esto último se relaciona con lo que Graciela Dufau denomina como la dimensión activa o pasiva de la ciudadanía, lo cual se vincula con la dinámica de derechos y responsabilidades que tienen los ciudadanos con la comunidad política a la que pertenecen. Entendiendo por ciudadanía activa la capacidad de juicio independiente de participación frente a los asuntos públicos, de compromiso activo en la deliberación de los temas que afectan a la comunidad política.

Considerando al ciudadano pasivo, como un sujeto de derechos protegido por el Estado y sin ningún papel real como sujeto político.

Creemos que al involucrar esta categoría de análisis (ciudadanía) en la temática expuesta en este trabajo, nos permite discutir y plantear interrogantes sobre la igualdad que debería existir en el reconocimiento y ejercicio real de ciudadanía, sin discriminación por condición económica, social, cultural, política, de género, etc.

El eje en el cual nos detendremos, es en la relación existente entre ciudadanía y pobreza y en las estrategias necesarias para desarrollar una noción de ciudadanía a la cual nos acercamos como algo que nos pertenece por derecho, no por caridad.

Es importante y coincidiendo con Dufau considerar que la aspiración a ciudadanías plenas, está estrechamente vinculada a un momento histórico determinado, así como también, a un proceso de emponderamiento del propio sujeto.

Históricamente se ha percibido que el ejercicio real de los derechos ciudadanos ha sido para los sectores más privilegiados, quedando los sectores “populares” a merced de las políticas sociales implementadas desde el Estado.

Ante lo mencionado consideramos que, para que pueda darse una efectiva discusión sobre el ejercicio de ciudadanía, es necesario en primer lugar cuestionarnos sobre: ¿quienes son considerados como sujetos de derechos?, ¿cómo se efectiviza la participación de los sujetos en la sociedad?, para ello es preciso también preguntarnos: ¿quienes son los que tiene voz? y/o ¿cual es el sector que presiona, para que sean efectivizadas sus demandas?

Estas interrogantes nos conducen a pensar que para que exista una efectiva participación ciudadana; para que la población “no-conciente” como denomina Demo sea una utopía y no una realidad es necesario que exista una sociedad integrada por diversos sectores sociales (populares, clase media, etc.) que puedan luchar por el reconocimiento de sus derechos. Por ello es necesario que nos cuestionemos sobre lo que sucede en la actualidad en referencia a los fenómenos de exclusión y empobrecimiento de sectores obreros y capas medias de la sociedad, ya que esta última podría entenderse como la clase con “voz” en la participación en la sociedad, que hoy se ve sumergida en procesos de precarización de empleo, subempleo, etc.

Podemos concluir que las políticas sociales focalizadas dejan fuera a esta clase (media), ya que no forma parte de la población calificada como pobre o beneficiarios. En este sentido nos parece pertinente dejar planteado para posteriores debates, el rol que asume el Estado en dar respuesta a esta clase la cual se vio afectada en estas últimas décadas denotando un proceso de empobrecimiento, quedando a la “deriva” sin ninguna protección social.

Por tal motivo creemos que el Trabajador Social debe discutir y replantearse: ¿cual es nuestra posición ante esta situación?, sin dejar de considerar que también formamos parte de la clase asalariada, y por lo tanto también “sufrimos” procesos de precarización de empleos, multifuncionalidad, subempleo, etc. Siendo conscientes que nuestro ejercicio profesional en alguna medida se ve coartado, por el lugar que ocupamos en las instituciones donde se implementan programas sociales focalizados.

Creemos que el meollo de la discusión no radica en plantear a la universalización de las políticas como lo “bueno” y a la focalización de las mismas como lo “malo”; sino que consideramos que las mismas constituyen dos formas estratégicas de ver y actuar sobre

la realidad social, no siendo opuestas sino que creemos que de alguna manera pueden complementarse. Las mismas dependen como ya hemos señalado del contexto social, político, económico, etc. Es de esta forma que podremos visualizar posibles alternativas a los programas sociales que puedan incluir a la población en general, planteando propuestas que puedan dirigirse a las personas como ciudadanos integrantes de una sociedad, y no como simples usuarios de programas sociales.

Entendemos que el Trabajo social debe encaminarse hacia una lucha continua por contemplar los elementos expuestos anteriormente, sin desatender lo inmediato de las necesidades sociales básicas de cada ser humano, ya que las mismas hacen a la dignidad y el valor humano que caracteriza a cada sujeto.

Netto en Carlos Montaña (2000:8) señala que la profesionalización del Servicio Social, tiene su base en la forma en que el Estado burgués desafía a la cuestión social representada en las Políticas Sociales. Es decir, el Estado a través de las políticas sociales manifiesta su intervención en búsqueda de resoluciones a las problemáticas expresadas en la cuestión social. Las mismas no solo se constituyen por dimensiones políticas sino que forman parte de su dinámica los procedimientos de carácter técnico-operativo, lo cual demanda profesionales en dos sentidos: el de su formulación y el de su implementación. En un primer momento el trabajador social era remitido para la ejecución terminal de las mismas, actualmente su intervención se ha extendido también hacia el asesoramiento en el diseño formulación y evaluación de dichas políticas.

En este sentido, Montaña (2000: 8) plantea que “la Política Social se constituye, [...] en la base de sustentación funcional-laboral del Servicio Social; determinando así su legitimidad a través de la demanda de su intervención, y por tanto, creando un campo laboral propio para este profesional...”

Alejandra Pastorini (2001:75) señala “La Política Social por constituir fuente de legitimación, instrumento de intervención y campo de ocupación del Asistente Social, pasa a ocupar un espacio preponderante en las reflexiones teóricas de estos profesionales”.

Finalmente queremos dejar plasmado y coincidiendo con Faleiros (1986.30) que “el desafío profesional consiste precisamente en la reorientación de su cotidiano de acuerdo con la correlación de fuerzas existente para facilitar el acceso de la población al saber sobre ella misma, a los recursos disponibles y al poder de decisión.”

Para ello es preciso descubrir, reapropiarse, decidir, auto organizarse. La garantía de los derechos es un proceso constante de enfrentamiento y requiere modalidades profesionales que impulsen y apoyen esa lucha.

Bibliografía de Referencia

-Álvarez-Uría, Fernando (1992): Marginación e Inserción: los nuevos retos de las políticas sociales. Editorial. ENDYMIÓN. Madrid.

-Castel, Robert (1993): “Da indigência a exclusão, a desafiliação: precariedade do trabalho vulnerabilidade relacional”. En Saúdelocura Nº 4. Huitec. San Pablo, Brasil.

- Castells, Manuel (1999): La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. Editorial Alianza. Madrid

-Eco, Humberto (1995) ¿Cómo se hace una tesis? Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. ED. Gedisa. Barcelona.

-Fernández, Arturo y Rozas Margarita (1984): Políticas Sociales y Trabajo Social. Editorial HVMANITAS. Buenos Aires- Argentina.

-Ferrando, Jorge (1994): Incluidos y excluidos. Reflexiones sobre políticas sociales. OBSUR. Montevideo-Uruguay.

-Filgueira Carlos; Filgueira Fernando (1994) El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay Ed. ARCA Montevideo-Uruguay.

-Gosta Esping Andersen (1993) Los tres mundos del Estado de Bienestar. ED. Alfons el Maganim. Valencia-España

- Kaztman Rubén (1994) Pobreza en el Uruguay: Medición y Análisis. MIMEO. Fundación de cultura Universitaria. Montevideo-Uruguay

-Kaztman Rubén (1999) Activos y Estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. CEPAL. Montevideo-Uruguay

-Kaztman Rubén (1999) Vulnerabilidad, Activos y Exclusión social en Argentina y Uruguay. Equipo técnico multidisciplinario, para Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

- Kilksberg Bernardo (1994) Pobreza un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial Ed. LITOPAD- México DF.

-Lerner Berta (1996) América Latina Los debates en política social, desigualdad pobreza. Grupo Editorial México

-Zaffaroni, Cecilia; Alonso, Daniel; Mieres, Pablo (1998) Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay CLAEH. URUGUAY

Fuentes Documentales

-ADASU (2001): “Código de Ética para el Servicio Social o Trabajo Social del Uruguay”.

- Alayón Norberto (2001) “Notas sobre Pobreza y Asistencia”. En revista Regional de Trabajo social N°22 ED. EPPAL Uruguay

-Aquín, Nora (2001): “Trabajo Social, Ciudadanía y Exclusión”. En Revista de Trabajo Social N° 22. Vol. 15. Uruguay.

-Baráibar, Ximena (1999): “Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el trabajo social”. En Revista Servicio Social y Sociedad N° 59. Cortez Editora. San Pablo, Brasil.

-Baráibar, Ximena (2003) “Las paradojas de la focalización” en Revista Servicio Social. MIMEO. Brasil

- Behiring Rosetti Elanie (2000) “La nueva condición de la Política Social”. En Borgianni Elisabete; Montaña, Carlos: La Política social hoy. Cortez Editora. Sao Pablo-Brasil

-Bertucci Juliana (2002) “El capital social en los programas para la pobreza” en www.cambiocultural.com.ar

-Coutinho, Carlos(1997). Notas sobre ciudadanía e modernidade en “ Estudos de Política e Teoria Social” por Vermelha Praia. Editores: Coutinho, Carlos- Gómez, José María-

Netto, José Paulo-Rauta Ramos, María Helena. Universidad Federal do Río de Janeiro- Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social. Brasil

- Couthinho Nelson Carlos (2000) "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía". En Borgianni E; Montaña, C.: La política social hoy. Cortez Editora. Sao Pablo-Brasil.

- Coraggio Luis José (1996) "Las nuevas políticas sociales el papel de las agencias multilaterales" en Desempleo Estructural, Pobreza y Precariedad. Peñalva, Susana; Rofman Alejandro (compiladores) ED. Nueva Visión Bs.As. Argentina

- De Martino Mónica (2001) Políticas sociales y Familia. Estado de bienestar y Neoliberalismo familiarista. En Revista Fronteras N°4. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Uruguay

-Demo Pedro(1997)"Menoridade dos minimos sociais-encruzilhadas da asistencia social no mundo de hoje. En Servicio social y sociedad N°55. Cortez editora. Brasil.

-Demo Pedro(2001) "Exclusao Social- Novas e Velhas formas". En Debates Sociais N°58. Brasil

- Duhau Emilio (2001) "Política Social, Pobreza y Focalización". En Ziccardi Alicia (compiladora) Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO. Bs.As- Argentina.

- Faleiros Vicente de Paulo (2000) "Las funciones de la política social en el capitalismo". En Borgianni, E.; Montaña, C. La política social hoy. Editora Cortez. Sao Pablo Brasil

- Gordon Sara (2001) "Ciudadanía y Derechos sociales ¿Criterios distributivos?" En Ziccardi Alicia (compiladora). Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO. Bs. As. Argentina

- Grassi Estela (2000) Argentina: Las políticas sociales y la cuestión de trabajo. En Oszlak Oscar (compilador) Estado y Sociedad Las nuevas reglas del juego Vol.2 Peudeba. Bs.As. Argentina

- Hintze Susana (2000) Políticas asistenciales y reproducción de la vida en dos momentos del periodo democrático" en Oszlak Oscar Estado y sociedad las nuevas reglas de juego Vol.2 Peudeba. Bs.As Argentina

- Matus Teresa (1992) Trabajo Social: ¿una disciplina en tensión evolutiva? En Revista de trabajo social N°61. Editorial Universitaria. Chile
- Midaglia Carmen (1995) “Reforma del Estado: ¿Una perspectiva de análisis alternativa?” En revista Fronteras N°1. Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay
- Midaglia Carmen, Robert Pedro (2001) “Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables”. En Ziccardi Alicia (compiladora) Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO. Bs.As Argentina
- Odonell Guillermo (1999) Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas. En Pobreza, desigualdad en América Latina Com. V.E Tokman y G. Odonell ED. Paidós. BsAs-Argentina
- Pastorini Alejandra (2000) “¿Quien mueve los hilos de las Políticas Sociales? Avances y límites en la categoría “concesión-conquista”. En Borgianni, E; Montaña, C. La política Social hoy. Editora Cortez. Sao Pablo Brasil
- PNUD (1999) Desarrollo humano en Uruguay-PNUD Uruguay
- Razzetto José Luis (2000) “Cinco constataciones claves para comprender la realidad de la pobreza en América Latina” en <http://www.trueque-marysierras.org.ar>
- Rivero Silvia (1995) “Pobreza: ¿Un problema sin solución?” en Revista Fronteras N°1 Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la Republica. Uruguay
- Sánchez, Daniela (2001): “Una mirada desde el trabajo social: Derechos humanos y exclusión”. En Revista Perspectivas: Notas Sobre Intervención y Acción Social N° 10
- SUR GRUPO (1989) “Educación y Movimientos sociales” en Revista Foro: Movimientos sociales y política. Ediciones FORO Nacional por Colombia. Bogotá Colombia
- Terra Carmen (1995) “Un problema pendiente: concepto y medición de la pobreza”. Revista Fronteras N°3. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad e la República. Uruguay
- Terra Carmen (1998) “Reflexiones entorno de la ética profesional” Revista Fronteras N° 3. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la Republica
- Terra Carmen (2001) “La intervención social en pobreza: el caso del Trabajo Social” en documentos del seminario optativo: algunos tópicos referidos a la pobreza. Departamento de trabajo social. Facultad de Ciencias sociales. Universidad de la Republica
- Vargas Juan Fernando (2003) “Políticas públicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema?” En <http://www.wepondo.org/files-cnrmr03/focaluniversal.pdf>