

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

**El impacto generado por las políticas sociales universales
y focalizadas en los derechos sociales**

Natalia Ferrari Pereira
Tutora: Carmen Midaglia

POLITICAS Y DERECHOS SOCIALES:
La búsqueda de una sociedad más igualitaria.

EL IMPACTO GENERADO POR LAS POLITICAS SOCIALES UNIVERSALES
Y FOCALIZADAS EN LOS DERECHOS SOCIALES

"¡ Qué majestuoso el igualitarismo de la ley, que
prohíbe del mismo modo a ricos y a pobres dormir
bajo puentes, pedir en las calles y robar pan !"

Anatole France

INDICE

INDICE.....	1
INTRODUCCION.....	2
I) ALGUNAS PUNTUALIZACIONES SOBRE EL TEMA... ..	5
1.1 - ¿ Qué se entiende por Derechos y Políticas Sociales ?.....	5
II) LAS POLITICAS SOCIALES Y SU APOORTE A LA IGUALDAD SOCIAL:	
<i>Dos perspectivas de análisis.....</i>	<i>14</i>
2.1 - ¿ Cómo se relacionan los Derechos sociales y las Políticas Sociales ?.....	14
2.2 - Balance de ambas perspectivas.....	24
III) EL IMPACTO DE LAS POLITICAS SOCIALES UNIVERSALES Y	
FOCALIZADAS EN LOS DERECHOS SOCIALES	26
3.1 - Dos estrategias de intervención... ..	26
3.2 - Universalismo y Focalización: dos estrategias complementarias.....	28
REFLEXIONES FINALES.....	33
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	36

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Como es sabido la intervención del Trabajador Social se dirige a abordar problemas sociales enmarcados en una realidad determinada, y con sujetos involucrados en ella. Para que esa intervención sea eficaz, el Trabajador Social debe comprender y analizar esa realidad en el marco de un contexto social, económico, político y cultural de una sociedad en un momento determinado.

Cuando se habla de los problemas sociales como el objetos de intervención del Trabajador Social, se parte de la concepción de que existen núcleos poblacionales que no acceden a distintos servicios, bienes e información, es decir a sus Derechos Sociales; se parte entonces de una sociedad desigual.

Es allí, donde la intervención del profesional debe fomentar espacios de participación que promuevan el involucramiento de los sujetos en la problemática, para buscar caminos que conduzcan a mejorar sus condiciones de vida.

Las situaciones de desigualdad social dejan ver la violación que de los Derechos Sociales se hace, por lo que cabe preguntarse ¿ Por qué ?.

La importancia de las Políticas Sociales radica en que son el medio a través del cual estos derechos han tratado de ser viabilizados, a veces alcanzando su objetivo, y otras no. El no alcanzar ese objetivo, puede deberse a múltiples factores. Cabe destacar aquí uno de ellos, que refiere a como pueden abordarse los problemas sociales, partiendo de una sociedad donde las diferencias económicas y sociales, han generado un abismo entre distintos sectores de la población.

Existen una multiplicidad de clasificaciones de Políticas Sociales, sin embargo, se optó por profundizar en aquella que toma en cuenta el carácter abarcativo y el impacto de éstas, es decir las denominadas **Universales y Focalizadas**. Esto se debe fundamentalmente a la influencia que tiene la modificación de los servicios, bienes e información brindados y las características de los destinatarios tanto para el desarrollo de los Derechos sociales, como para el logro de una mayor igualdad social, lo cual enmarca el trabajo profesional realizado, a veces limitándolo, pero siendo también un desafío.

La relación existente entre los Derechos Sociales y las Políticas Sociales se puede definir como de retroalimentación en tanto estas últimas, han sido el medio a través del cual se ha tratado de garantizar

a los ciudadanos de una serie de bienes, servicios e información que les permitan desarrollarse como seres integrales; y a su vez los Derechos Sociales son el contenido esencial de las Políticas Sociales

Por otra parte, es común que los cientistas diferencien a los Derechos Sociales de los Civiles y los Políticos alegando que los primeros carecen de un carácter normativo, lo cual los vuelve más vulnerables a los cambios sociales, económicos y políticos por los que atraviesa una sociedad en desarrollo; por este motivo, la modificación de las Políticas Sociales implícitamente genera cambios en los Derechos Sociales.

Esto ha implicado que ante la modificación de las políticas implementadas, las personas vean modificadas sus vidas cotidianas, de las que los derechos sociales forman parte. Estos cambios pueden ser para ampliar sus beneficios o para disminuirlos, cambiando también de esta forma los parámetros de igualdad vigentes en la sociedad.

En base a lo expuesto anteriormente surgen una serie de preguntas que intentaran ser analizadas en el desarrollo de del presente trabajo:

- ¿ *Cuál es la relación existente entre los Derechos Sociales y las Políticas Sociales ?*
- ¿ *Cómo han influido las políticas universales y focalizadas a la efectivización de los Derechos Sociales ?*
- ¿ *Que concepción de igualdad social es defendido por cada una de ellas ?*

Lograr entender un poco más la relación existente entre ciertas matrices de Política Sociales y la conformación de los Derechos Sociales de los integrantes de una comunidad, le brinda al Trabajador Social herramientas que le permiten intervenir en determinadas problemáticas sociales en busca de fomentar la generación, ampliación y efectivización de estos derechos. Es por esta razón que el tema que se pretende abordar en el presente trabajo es:

EL IMPACTO GENERADO POR LAS POLITICAS SOCIALES UNIVERSALES Y FOCALIZADAS EN LOS DERECHOS SOCIALES

Se parte para ello de la idea que los Derechos Sociales han contribuido a la ampliación de la ciudadanía política de los seres humanos. Ya que si bien existen distintas posturas teóricas acerca de la influencia que han tenido las Políticas Sociales universales y focalizadas en la concreción real de los

Derechos Sociales de las personas, se considera importante rescatar que en mayor o menor grado han aportado a la disminución de la desigualdad. Los impactos obtenidos por uno u otro tipo están directamente relacionados con el modelo de desarrollo que las han sustentado; pero este aspecto si bien será tenido en cuenta, no será desarrollado ampliamente en este trabajo.

Por lo expuesto anteriormente se han fijado como objetivos de esta monografía los siguientes:

- Reflexionar acerca de la influencia que han ejercido las políticas universales y focalizadas en la concreción de los derechos sociales.

- Analizar la complementariedad de ambas matrices de políticas sociales para el logro de una sociedad más igualitaria.

- Brindar un aporte informativo que posibilite una futura profundización en el tema.

En cuanto a la metodología utilizada es básicamente de carácter cualitativo, ya que tiene en cuenta factores y variables de índole descriptiva y conceptual.

A modo de acotar una temática tan amplia, y con el objetivo de poder responder las preguntas antes planteadas, la misma se analizará principalmente en base a los aportes de dos autores, ellos son: T. H. Marshall y Gosta Esping-Andersen. Esto se debe fundamentalmente al aporte realizado al tema de las Políticas Sociales y los Derechos Sociales desde diferentes perspectivas que se consideran enriquecedoras en una mirada crítica a la temática. También serán tenidos en cuenta en aspectos puntuales del presente análisis, los aportes de otros autores.

A partir de la investigación bibliográfica, y de acuerdo a los objetivos planteados, se intentó realizar una selección de aportes de cada una de las matrices mencionadas a la efectivización de los derechos sociales. Se pretendió realizar una reapropiación crítica de estos enfoques a modo de reflexión.

I) ALGUNAS PUNTUALIZACIONES SOBRE
EL TEMA...

I) ALGUNAS PUNTUALIZACIONES SOBRE EL TEMA...

En este capítulo se intentará realizar una aproximación a la definición de conceptos que serán analizados en el desarrollo del trabajo. En primera instancia, se analizarán los Derechos Sociales desde una perspectiva jurídica con el fin de conocer su carácter de derecho como tal, y el cuestionamiento que a ellos se le hacen por carecer de un carácter normativo. Este aspecto se considera importante ya que influye en el grado de exigibilidad de estos derechos por parte de los ciudadanos, así como también en la responsabilidad que el Estado asume ante ellos.

Por otra parte, se intentará alcanzar un criterio de Política Social desarrollado por el Estado, que de marco al desarrollo de este análisis, relacionado a los Derechos Sociales.

1.1- ¿ Qué entendemos por Derechos y Políticas Sociales ?

- **LA EVOLUCION DE LOS DERECHOS SOCIALES...**

De acuerdo con Fernando Willat¹, el grado de realización de los Derechos Humanos es el fruto de los esfuerzos realizados en una sociedad para dignificar la vida de todos sus integrantes. Los Derechos Humanos son un referente ético y jurídico para enmarcar el debate sobre cuales son los problemas que la sociedad debe asumir, y que respuestas deben darse a esos problemas.

Sin duda la concepción de los Derechos Humanos ha evolucionado desde su surgimiento. La concepción individualista con que fueron originalmente formulados, se vio resquebrajada por una serie de circunstancias históricas, entre las que se encuentra el advenimiento del maquinismo, que cambiaron las condiciones sociales de vida de los ciudadanos.

Las transformaciones producidas en el siglo XIX, pusieron de manifiesto el desamparo en el que quedaban el individuo aislado frente a los grupos, a las formas de concentración de la riqueza y a las diversas organizaciones que nacían. Todo esto llevó, no solo a que los derechos individuales aumentaran en cantidad y acompañados de obligaciones, sino también a la creación de nuevos derechos

¹ WILLAT, Fernando, integrante de SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia), entrevista realizada el 15 de octubre de 1997.

verdaderamente sociales.

Se admitió que no bastaba con proclamar la igualdad, había que establecerla realmente, una forma para lograrlo fue el fortalecimiento de los grupos sociales a través de la declaración de los derechos de asociación y reunión, basados según Vescovi², en la creencia de que la "unión hace la fuerza del débil frente al fuerte".

Este proceso de modificación que han atravesado los derechos continúa hasta el día de hoy, ya que es reflejo de los cambios económicos, políticos y sociales por los que han pasado las distintas sociedades, y las formas que éstas han encontrado de acuerdo al sistema vigente de desarrollar tanto social como individualmente a sus integrantes.

Es sabido que los distintos derechos (civiles, políticos y sociales), han surgido en diferentes momentos históricos y ha sufrido modificaciones diferentes según cada sociedad. Si bien se tendrá en cuenta que los distintos modelos de desarrollo han tenido diferentes impactos sobre el tema, es de interés centrarse en como se entienden hoy los derechos sociales, y el por qué de su distinción con los derechos civiles y políticos. Este aspecto se considera importante, como se dijo al comienzo de éste capítulo, ya que a partir de esa distinción, se modifican tanto la responsabilidad del estado frente a los ciudadanos, como la posibilidad de exigir, por parte de éstos, sus derechos sociales.

La expresión de Derecho Social puede parecer un poco equivoca, pues todo derecho tiene un componente social; pero esta caracterización implica según Vescovi³, **la existencia de derechos que sobrepasando el estado elemental del respeto al ser humano, van más allá de eso, e implican la corrección de las injusticias sociales. Esto implica admitir que todos los individuos miembros de una sociedad tienen derecho en su situación, en su modo de vida, y en sus posibilidades a algo más de los que ellos podrían esperar del juego espontáneo de las leyes naturales. A partir de garantizar una serie de derechos universales se busca corregir las injusticias sociales, interviniendo en la realidad social en forma diferenciada de acuerdo a las distintas necesidades de los grupos sociales.**

En el presente trabajo se tomará el concepto de Derecho Social desde su perspectiva más amplia, tal como lo presenta Josep Rueda⁴, teniendo en cuenta que ellos hacen referencia a aspectos tan diversos y abarcativos como ser la alimentación, vestimenta, refugio, seguridad, salud, educación, trabajo.

² VESCOVI, Enrique, "Introducción al Derecho", 16ª Ed, Montevideo, Ed. IDEA, 1989, p. 254.

³ ИПД., p 259.

⁴ RUEDA, Josep, "Remover los obstáculos que impiden los Derechos Sociales", en Revista de Treball Social Nº 142, Barcelona, Junio de 1996, p. 113.

jubilación, y seguridad social, prestación de ciertos servicios sociales, entre otros; son derechos colectivos, son prerrogativas que todos los ciudadanos por el hecho de serlo, pueden utilizar.

- **¿ QUE IMPLICA QUE LOS DERECHOS SOCIALES CAREZCAN DE UN CARÁCTER NORMATIVO ?**

Los Derechos Sociales poseen una característica especial, más que una enumeración, implican un verdadero programa de acciones sociales a realizar. Es decir que los textos que consagran estos derechos, mas que comprendidos en una fórmula solemne, aparecen como un programa de futuro para el legislador. Esta característica ha sido la base de una común diferenciación entre los Derechos Civiles y Políticos por un lado, y los Derechos Sociales por otro. El argumento para esta distinción según Fernando Willat⁵, es que las normas que consagran uno u otro tipo de derecho son diferentes. Se sostiene que los Derechos Civiles y Políticos (D C y P) pueden ser reclamados frente a un tribunal competente, ya que se trata de poner limites a la acción del Estado, mientras que aquellas que se refieren a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (D E S y C), son de carácter programático y en consecuencia no pueden ser exigibles por sus titulares a través de las vías procesales correspondientes.

En la base de esta argumentación se encuentra el supuesto de que los DCP refieren únicamente a acciones efectivas que provocan la violación del derecho, en tanto los DESC refieren a los resultados que se deben obtener como fruto de las políticas económicas y sociales que aplican los gobiernos. En consecuencia mientras los primeros prohíben tipos de acción a los Estados, los segundos comprometen a los Estados a implementar acciones, pero, asumiendo que esto ocurre en un contexto de recursos limitados y donde el tipo de respuestas posibles no es único y por lo tanto no puede estar establecido como obligación.

Sin embargo es cuestionable el tratamiento desigual de estos derechos, en la medida en que el grado de realización de los DCP es también resultado de las políticas implementadas por el Estado, así como también hay aspectos de los DESC que refieren a la violación directa de un derecho por parte del Estado.

Si bien no parece adecuado diferenciar a los DCP de los DESC, a los efectos de distinguir su grado de exigibilidad, si parece pertinente considerar el criterio que sustentaba esa clasificación basada en

⁵ WILLAT, Fernando. Ob. Cit., I.

la naturaleza de los condicionamientos sobre lo que hay que actuar para hacer vigente un derecho.

Enfocado de este modo, los dos tipos considerados estarán asociados a distintas modalidades de responsabilidad para el Estado.

Resulta importante rescatar que si bien los Derechos Sociales no tienen el mismo grado de exigibilidad que los Políticos y Civiles, por el hecho de ser un derecho, implican una obligación por parte del Estado de asumir las acciones necesarias para que sean cumplidos para todos los miembros de una sociedad. Sin embargo, tal y como fueron definidos anteriormente, ellos han estado asociados fundamentalmente a los sectores más vulnerables de una comunidad, con el objetivo de protegerlos y garantizarles dentro de un sistema democrático, la libertad necesaria para vivir dignamente.

En consecuencia las medidas que se implementan para garantizar esa seguridad que les permita desarrollarse plenamente como individuos y ciudadanos en una sociedad, tienen distintas formas que pueden ir desde un mínimo hasta un máximo de universalidad. Se hace referencia con esto, a que las distintas necesidades serán abordadas con distintas políticas, que priorizarán ciertas poblaciones o sectores de una sociedad, o no, con el objetivo de hacerla más justa tanto en oportunidades, como en el real acceso a ellas.

- **EN CUANTO A LAS POLÍTICAS SOCIALES...**

Si consideramos a las Políticas Sociales como el conjunto de medidas que el Estado pone en práctica con el fin de estructurar la sociedad de forma más justa, ya sea a través de la creación de servicios no inmediatamente rentables como pueden ser la educación, la vivienda, la salud y la seguridad social; o tomando medidas que tiendan a mejorar la situación social de los económicamente más débiles y jurídicamente desprotegidos; vemos que no han sido pocas las dificultades que se le han presentado para alcanzar ese objetivo.

El intento por garantizar la seguridad necesaria del individuo en los distintos aspectos de su vida social dentro del sistema capitalista actual, ha tenido consecuencias no deseadas como ser, la fragmentación de la sociedad, asociada a un aumento de la desigualdad social, y la concentración del capital y el poder. Se está produciendo una diferenciación en la capacidad de acceso a la seguridad entendida como estabilidad laboral, regularidad de ingresos, cobertura de seguros médicos y jubilatorios, entre otros.

Algunos de los factores que pueden haber llevado a no obtener el resultado esperado a través de la implementación de ciertas Políticas Sociales, se relacionan con la escasa incidencia que éstas han tenido en la consagración real de los Derechos Sociales. Esto puede depender de muchos factores cuyo análisis escapa al presente trabajo, sin embargo, es de interés mencionar algunos de ellos ya que se consideran los más importantes.

Las Políticas Sociales vistas como una serie de decisiones y acciones implementadas por el estado con el fin de superar las desigualdades existentes en una sociedad, no pueden ser entendidas como compensatorias o asistenciales de las Políticas Económicas del Gobierno de turno. Ellas deben diseñarse e implementarse formando parte de una estrategia social, económica y política global, que no vea al hombre fragmentado, sino como un ser integral miembro de una sociedad. Hoy se puede afirmar que cada vez más el desarrollo social es una condición necesaria para el desarrollo económico de una nación, y no al revés.

De acuerdo con Juan Carlos Fortuna⁶, el problema radica en que las políticas de desarrollo y las sociales siguen siendo disociadas, siendo estas últimas compensatorias de las de desarrollo. Visto de esta forma el lugar que se le asignan a las Políticas Sociales, es el de correctoras de los efectos no deseados generados por las estrategias económicas implementadas.

La estrategia económica de crecimiento que un gobierno lleve adelante según éste autor, debe estar de acuerdo con la naturaleza, el contenido y los objetivos de las Políticas Sociales: debe en definitiva contener las Políticas Sociales que la hagan viable. Con esta concepción se niega la posibilidad de lograr el bienestar social solo a partir de medidas económicas. Si se considerara que las Políticas Sociales son condición necesaria para alcanzar las metas económicas, es más probable que los principios humanistas lleguen finalmente a la realidad social.

Partiendo de una realidad desigual, donde existen grandes núcleos poblacionales en situación de pobreza, sería utópico pensar que se puede alcanzar la igualdad, con la simple garantía de Derechos Sociales universales.

Existen situaciones donde los Derechos Sociales están siendo violados, y su reivindicación implica la aplicación de Políticas Sociales, que teniendo en cuenta las características de los individuos, su

⁶ FORTUNA, Juan Carlos, Ob, Cit., 9, p. 22.

situación económica, social y cultural, y sus posibilidades; aborden el problema con acciones específicas que fomenten la integración social. Se hace referencia entonces, a la necesidad de aplicar en el marco de un modelo universalista, políticas focalizadas que fomenten la participación activa de los sectores excluidos.

Por otra parte las modificaciones o cambios posibles en el marco de una estrategia económica y social que no parta de una real redistribución de la riqueza, difícilmente podrá disminuir las desigualdades existentes en una sociedad. Si bien es sabido que el financiamiento de las Políticas Sociales puede realizarse mejorando los flujos de recursos entre los distintos sectores de la producción, entre regiones geográficas, entre posiciones ocupadas por las fuerzas de trabajo, entre generaciones e incluso entre sexos⁷; no se puede dejar de lado el hecho real, que en la actualidad, muchas políticas focalizadas hacia los sectores más pobres se financian a partir de recursos que se obtienen de clases medias y medias bajas. Esto ha sido posible a través de la fijación de impuestos, pero también a través de la suspensión a estos sectores de algunos servicios que antes les brindaba el Estado, esto implica que deban recurrir al mercado y financiar esos servicios lo cual muchas veces no pueden hacer. No se puede hablar entonces de políticas sociales que garanticen derechos sociales si estas no redistribuyen los recursos existentes adecuadamente.

Por último cabe destacar, que tanto las políticas de carácter universal como las focalizadas que serán el eje del presente análisis, se consideran no solo importantes de implementar en cualquier sociedad, sino que pueden y deben ser complementarias para garantizar a todos los ciudadanos sean cuales sean sus condiciones de vida, el acceso a bienes, servicios e información que les permitan participar activamente de su vida en comunidad.

En base a lo expuesto anteriormente, se considera que las Políticas Sociales que se implementen en una sociedad desigual (sean universales o focalizadas), no pueden limitarse a brindar servicios o bienes a los "más carenciados". Si lo que se busca es una mayor igualdad social, se deben promover otro tipo de medidas complementarias que le brinden al individuo herramientas que le permitan informarse, expresarse e influir de alguna manera en las decisiones que le afectarán en su vida cotidiana. Se habla aquí de un concepto de ciudadano que va más allá de aquel que puede elegir representantes en las autoridades de gobierno, sino en el involucramiento permanente en el debate acerca de los problemas que

⁷ BID., p. 32.

lo aquejan, y de las posibles soluciones que se les pueden dar.

- EL ROL DEL ESTADO...

Como se ha expresado, Estado ha tenido un rol fundamental en la definición y aplicación real de los distintos tipos de derechos, y en especial de los sociales. Es el agente social que históricamente se ha encargado de asistir a los necesitados y crear las condiciones sociales indispensables para que todos pudieran gozar de sus derechos.

La importancia del Estado sin embargo, ha variado por distintos acontecimientos de índole social, política y económica. Es sabido que durante muchos años fueron la sociedad civil y la iglesia las encargadas de "asistir" a los "necesitados", pero con el advenimiento de la revolución industrial, y la presión ejercida por distintos grupos sociales (especialmente la clase obrera), se vio la necesidad de que el Estado asumiera un rol protagónico que promoviera y garantizara los derechos a todos los ciudadanos.

Es así, que de manera progresiva y en diferentes momentos según cada país, se fue pasando del Estado gendarme del liberalismo clásico, al intervencionismo económico y social directo del Estado en la creación y aplicación de distintos servicios sociales, destinados al conjunto de los ciudadanos. Esto fue configurando lo que se dio a llamar el Estado de Bienestar⁸; modelo de Estado que será considerado de fundamental importancia en este trabajo, ya que fue con él que los Derechos Sociales adquirieron importancia en el marco de la ciudadanía de los individuos miembros de una sociedad.

Sin embargo, tal y como lo señala Mishra⁹, generalizar acerca del Estado de Bienestar es arriesgado, en tanto no hay un significado preciso para dar a éstos términos. Este tipo de Estado puede variar de acuerdo a distintos aspectos como ser el gasto social, el empleo; o como plantea Gosta Esping-Andersen¹⁰, de acuerdo al grado de universalidad de ciertos bienes y servicios, necesarios para lograr la igualdad de oportunidades en un sistema capitalista.

Con este modelo, los Derechos Sociales se consolidaron como parte de la cultura política; por un lado los gobiernos se hicieron cargo de la cuestión social, y por otro, los individuos integrantes de la sociedad se convirtieron en beneficiarios y demandantes de la asistencia del Estado.

⁸ ANDER-EGG, Ezequiel, "Diccionario de Trabajo Social", 11 ed., Bs. As., Ed. Humanitas, 1987, p. 32.

⁹ MISHRA, Ramesh, Capítulo 1, "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá", en Crisis y futuro del Estado de Bienestar, Compilación de Rafael Muñoz de Bustillo, Alianza Universidad, p. 56.

¹⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta, "The three worlds of Welfare Capitalism", New Jersey, Princeton University Press, 1990.

Como señala Vescovi¹¹ en nuestro país la evolución en éste sentido es clara, ella puede percibirse comparando los títulos de nuestras constituciones. La Constitución de 1830, contenía dos o tres artículos bajo el título de "Disposiciones Generales", la de 1917 hablaba de "Derechos y Garantías", y la de 1934 y la actual dicen: "Derechos, Deberes y Garantías".

Juan Carlos Fortuna¹² dice al respecto que al hablar de democracia, el individuo debe obtener cierta protección contra todas las circunstancias que lo pueden colocar en situación de inferioridad económica y social. Así se consagra la intervención del Estado para asegurar el trabajo, para proporcionar una vivienda adecuada, para mejorar la salud de la población, para proteger a la infancia, entre otros. Se habla entonces de un agente que ha sido fundamental en el desarrollo de los Derechos Sociales.

La extensión de los Derechos Sociales depende entonces de la amplitud de los fines del Estado, pues es éste el que directamente debe garantizar la existencia requerida. Estos derechos señalan y definen a la administración como sujeto obligado a disponer, favorecer y facilitar que el ciudadano pueda hacer uso de los mismos y beneficiarse de ellos.

Con el objetivo crear una sociedad más justa y lograr igualdad entre los ciudadanos, los Derechos Sociales han sido generalmente asociados a las personas más desposeídas o a los trabajadores, o a las clases económicamente inferiores, aunque en la realidad éstos muchas veces, no han sido los que han accedido con mayor facilidad a ellos. Así por ejemplo, se proclama como derecho fundamental de los trabajadores, el de ganar el sustento por medio del trabajo. El derecho a la seguridad económica implica el de obtener un trabajo útil y productivo, el de no perder ese trabajo y asegurarse, en caso de perderlo por circunstancias insuperables (accidente, muerte, invalidez, vejez, etc.), una entrada económica que permita una vida "decorosa" para él o sus familiares.

Concebido como un conjunto de seguridades para una vida socialmente digna y con una serie de prerrogativas capaces de equilibrar ciertas diferencias sociales, el derecho social revaloriza la libertad del individuo.

Es importante destacar que aunque teóricamente los Derechos Humanos no excluyen a nadie, en la práctica se violan a menudo. Resulta contradictorio por ejemplo, considerar que el derecho al trabajo

¹¹ VESCOVI, Enrique, Ob., Cit., 2, p. 256.

¹² FORTUNA, Juan Carlos, "Sobre las Políticas Sociales: ¿ Viejas ideas en una nueva coyuntura ?", 1 era. Ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1995. P...

es uno de los Derechos Sociales básicos, y verificar al mismo tiempo que sufrimos de una situación de desempleo estructural, de esta forma los derechos pierden credibilidad. Es en este punto que radica la importancia, antes mencionada, de que las medidas sociales que tome un Estado para garantizar la igualdad entre sus ciudadanos, deban estar de acuerdo con las estrategias económicas de desarrollo.

Si queremos una democracia política tenemos necesidad de asegurar una existencia "decorosa" que permita al hombre capacitarse y actuar en esa democracia. Cuando el hombre no tiene ninguna garantía de seguridad en su vida de trabajo, utiliza el sufragio para defender su situación económica y social, y no para decidir según su leal saber y entender el mejor partido a adoptar. Gosta Esping-Andersen¹³ considera al respecto, que los Derechos Sociales deben desmercantilizar al individuo, es decir le deben garantizar a éste un determinado nivel de vida independientemente de las fuerzas puras del mercado.

Esto implica que los Derechos Sociales no deben ser solo asociados a una falta de satisfacción de necesidades materiales por parte de los ciudadanos, sino también de índole informativa y de capacitación en el ejercicio de hacer valer las opiniones y posibles soluciones que los involucran en una situación de desigualdad. Para ello son necesarias políticas sociales que fomenten la participación y el involucramiento comprometido de los afectados.

Hoy ante el cuestionamiento y revisión del Estado de Bienestar, podemos afirmar que el Estado no puede ni deber ser el único actor involucrado en la búsqueda de éstos objetivos. Los partidos políticos, las O.N.G, los sindicatos y demás actores sociales, deben ejercer también un rol fundamental, que complemente el del Estado en esta búsqueda.

¹³ ESPING-ANDERSEN, Gosta, Ob. Cit., 7, p. 20.

II) LAS POLITICAS SOCIALES Y SU APOORTE A LA
IGUALDAD SOCIAL: dos perspectivas de análisis.

II) LAS POLÍTICAS SOCIALES Y SU APOORTE A LA IGUALDAD SOCIAL: ***Dos perspectivas de análisis.***

Para tratar de comprender la relación existente entre las Políticas Sociales y los Derechos Sociales, se analizarán en este capítulo los aportes de dos autores que difieren en su concepción, y por otro lado, la influencia que las Políticas Sociales han tenido en su búsqueda por lograr una mayor igualdad social.

Con un enfoque Histórico-propositivo T. H. Marshall realiza un análisis del proceso histórico e ideológico de legitimación de los Derechos Sociales. Y desde una perspectiva teórica Macro-social, que toma en cuenta un amplio movimiento de modernización político y económico de las sociedades capitalistas, se tendrá en cuenta el aporte realizado por G. Esping-Andersen

El tema de las Políticas Sociales ha sido abordado por los diferentes científicos que de alguna manera se han preocupado por el desarrollo social, económico y político de las naciones. Sin embargo, no son pocos los obstáculos con que se han encontrado al tratar de solucionar los problemas conceptuales, teóricos y empíricos envueltos en el estudio de las Políticas Sociales. Es por ello que se tratarán de comprender y analizar a través de su surgimiento como un medio para los Derechos Sociales, no solo en un marco cronológico, sino también contextualizadas en una determinada realidad.

2.1- ¿ Cómo se relacionan los Derechos Sociales y las Políticas Sociales ?

- **LA PROPUESTA DE T. H. MARSHALL:**

De acuerdo con Marshall¹⁴ el entendimiento de las Políticas Sociales es inseparable de la comprensión del proceso de expansión y transformación de la Ciudadanía en el mundo moderno. La teoría de la ciudadanía que desarrollara luego de la segunda guerra mundial en Inglaterra, es extremadamente útil como criterio de diferenciación y evaluación de las Políticas Sociales, ya que en ella se desarrolla el concepto de igualdad inseparable para él de la idea de ciudadanía.

El concepto de ciudadanía implica que **todos los miembros de una sociedad poseen los**

¹⁴ MARSHALL, T. H. "Ciudadanía clase social e status", Río de Janeiro, Ed. Zahar, 1967.

mismos Derechos en la esfera de lo Civil, Político y Social y por lo tanto iguales condiciones de acceso a un mínimo de bienestar social que la sociedad de un estado de desarrollo considera aceptable. Lo cual está de acuerdo con la universalidad de las medidas que un Estado debe implementar como forma de garantizar a toda la población sin excepciones, el acceso a cierto bienestar social.

En la realidad sabemos que no todos los miembros de una sociedad poseen iguales derechos, el tema fundamental radica en qué acciones o soluciones se proponen para que se logre alcanzar una mayor igualdad social, y quienes participan en esas propuestas.

Para este autor bastaba con la consagración de la universalidad de los Derechos Sociales, ya que la utilización de los distintos tipos de derechos por parte de algunos sectores de la sociedad, propiciaría el acceso a ellos por parte de los hasta entonces excluidos. La realidad ha demostrado que esto no es así, y que muchas veces la utilización del conjunto de los derechos por parte de algunos ciudadanos ha profundizado las desigualdades¹⁵.

Los distintos tipos de derechos que conforman el status ciudadano surgieron, según Marshall, en diferentes etapas históricas, siendo los Derechos Civiles en el siglo XVIII los primeros que darían la base necesaria para el surgimiento posterior de los Políticos en el siglo XIX, y por último en el siglo XX a los Derechos Sociales.

Durante los siglos XVII y XVIII surgieron las primeras intervenciones sociales como "The Poor law", que tuvieron un carácter punitivo en tanto eran dirigidas a los sectores más pobres de la sociedad, con el objetivo de erradicar sus "vicios y disciplinarlos" para el desempeño de tareas laborales. Esto se debió a la creencia de que el trabajo era la base para el enriquecimiento de las naciones. Este tipo de medida social era implementada sin embargo, con objetivos económicos y fracasaron no solo porque no supusieron un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos, sino porque eran incompatibles con los Derechos Civiles vigentes en esa época.

Para este autor, estas medidas fueron fundamentales para las futuras Políticas Sociales en la medida en que generaron sentimientos de responsabilidad social entre los gobernantes, y promovieron el reconocimiento de los derechos de los "pobres" a disponer de medios para subsistir.

Un derecho que Marshall rescata como muy importante en el proceso de consolidación de la ciudadanía y en la inclusión de los Derechos Sociales en ésta, es el de la educación en el siglo XIX. El

¹⁵ REQUEJO Y ZAPATA, "Legitimidad de los Derechos Sociales y ciudadanía democrática", en Revista de Treball Social, N° 142, Barcelona, Junio de 1996, p.88.

desenvolvimiento que éste tuvo en ese siglo, constituyó el paso fundamental para el restablecimiento de los Derechos Sociales.

Se puede decir entonces, que la Poor Law era tan solo una parte de un amplio programa económico cuyo objetivo no era crear un nuevo orden social, sino mantener en existente con un mínimo de cambio.¹⁶

Si bien para este autor la Poor Law fue en un momento histórico determinado una ley defensora de los Derechos Sociales de la ciudadanía, a partir de 1834, "renuncia a todas sus reivindicaciones de invadir el terreno del sistema salarial o de interferir en las fuerzas del libre mercado. Solamente ofrecía asistencia a aquellos que debido a la edad, o a enfermedad, eran incapaces de continuar la lucha, y a aquellas otras fracciones de la población que desistían de la lucha, admitían la derrota y clamaban misericordia"¹⁷. Esta ley trataba las reivindicaciones de los pobres no como parte integral de los derechos del ciudadano, sino como una alternativa a ellos; y como reivindicaciones que serían atendidas solamente si dejaban de ser enteramente ciudadanos.

El estigma asociado a la asistencia a los pobres, generaba sentimientos profundos en un pueblo que entendía que aquellos que aceptaban la asistencia debían superar esa condición que separaba a la comunidad de ciudadanos de los indigentes.

Historicamente, el surgimiento en el siglo XIX del derecho a la educación, que supuestamente no afectaría la ciudadanía, se convirtió en un requisito necesario para la libertad civil de los ciudadanos. El desarrollo de la educación primaria pública, durante el siglo XIX, constituyó el primer paso decisivo en pro del restablecimiento de los Derechos Sociales de la ciudadanía del siglo XX, ya que la educación de los niños está directamente relacionada con la estimulación del desenvolvimiento de ciudadanos adultos capaces de involucrarse responsablemente en la realidad social y cultural de una nación.

Aun así, los Derechos Sociales a fines del siglo XIX comprendían un mínimo y no eran parte del concepto de ciudadanía. Su objetivo era disminuir el peso de la pobreza sin alterar el padrón de desigualdad del cual la pobreza era consecuencia. Por otra parte la disminución de la desigualdad debida a diversos factores de índole socio-económica fortaleció la lucha por su abolición, al menos en relación a los elementos esenciales que hacen al bienestar social de una comunidad. Esto se tornó real al menos en parte por la incorporación de los Derechos Sociales al status de ciudadanía, y por la consecuente creación

¹⁶ MARSHALL, T. H. Ob., Cit., 13, p. 72.

¹⁷ IBID., p. 72.

de un derecho universal a una renta que no era proporcional a la situación del reivindicador.

Es a partir de este proceso que el **objetivo de los Derechos Sociales es reducir las diferencias de clase**. Al respecto Marshall¹⁸ sostenía la hipótesis **que una cierta igualdad humana básica asociada con la participación efectiva en la comunidad no es inconsistente con una superestructura de desigualdad económica**. La desigualdad para este autor puede ser tolerada en una sociedad fundamentalmente igualitaria siempre que no sean dinámicas esto es, que no generen incentivos de descontento social.

La ciudadanía en sus formas iniciales constituía una forma de igualdad y era una institución en desarrollo. Los Derechos Civiles declaraban en teoría al hombre libre y capaz de gozar de derechos como ciudadano; pero estos derechos no estaban de acuerdo con las desigualdades de la sociedad capitalista, eran al contrario necesarios para mantener una determinada forma de desigualdad.

A principios de siglo y durante varias décadas las Políticas Sociales fueron vistas como paliativas de las consecuencias que tuvieran las políticas económicas. Los estados se encontraban poco diferenciados de la sociedad civil, por lo que era esta última la encargada de asistir en el tema de los problemas sociales durante este período. Como se mencionó anteriormente, las acciones implementadas para mejorar la situación social estaban a cargo de las instituciones religiosas y de la familia, teniendo un corte netamente asistencial y dirigiéndose fundamentalmente a los estratos sociales más carenciados.

Con la incorporación de los Derechos Sociales al concepto de ciudadanía, el Estado pasó a ser el encargado de garantizar un mínimo de ciertos bienes y servicios esenciales como, asistencia médica, vivienda, educación, salario mínimo, con el objetivo de elevar los niveles de vida inferiores, pero sin limitar la superestructura de clases existente. Es entonces que la igualdad alcanzada dependería para Marshall de aspectos tales como:

- si el beneficio es ofrecido a todos o a una clase social determinada
- si asume la forma de pago en dinero o es una prestación de servicios
- si el mínimo considerado es bajo o alto
- como se recauda el dinero para financiar esos bienes y servicios

La igualdad a la que aquí se hace referencia no tiene que ver con las clases sociales, sino con individuos integrantes de una población, ya que para este autor la igualdad de status es más importante

¹⁸ IBID., pp. 108, 109.

que la igualdad de renta.¹⁹

Se puede decir entonces, que defender una distribución de servicios y recursos basada en los principios de la Ciudadanía, es afirmar que las condiciones individuales de vida deben ser protegidas por decisiones políticas que garanticen niveles aceptables y cuidados en cuanto a la salud, educación y de renta, independientemente del poder de pago de cada individuo. Las necesidades iguales deben recibir igual tratamiento, sin ninguna discriminación a favor o en contra de cualquier grupo social, económico, político o racial. Con esto se quiere decir que la idea de ciudadanía implica que ningún estigma puede ser asociado al uso de los servicios sociales brindados por un Estado de Bienestar.

De acuerdo a este autor **las Políticas Sociales son aquellas intervenciones gubernamentales que dan sustancia a los Derechos Sociales, y estos últimos "todo aquello que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho de participar, por completo, de la herencia social y llevar una vida de ser civilizado de acuerdo con los padrones que prevalecen en la sociedad"**.

Según lo desarrollado en la teoría de la **CIUDADANIA**, ésta es el status concedido a aquellos que son miembros de una comunidad. Todos aquellos que lo poseen son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones pertinentes a él.

El abordaje histórico-ideológico presentado por Marshall, presenta una serie de aportes y obstáculos en relación a la temática. Entre los aportes por él realizados, es indudable el de entender a las Políticas Sociales como instrumento fundamental para el ejercicio de los Derechos Sociales. A través de la teoría de la Ciudadanía, no solo logró rescatar la importancia de la noción de igualdad inseparable para él de la idea de ciudadanía, sino que revalorizó el papel jugado por las Políticas Sociales en relación a los Derechos Sociales. Al respecto Coimbra²⁰ señala que el concepto de Política Social, por él desarrollado, por su carácter abstracto, ha sido extremadamente útil como criterio de diferenciación y evaluación ética de la Política Social de cualquier país y época.

Marshall también aportó elementos para entender la compatibilidad de un Estado de Bienestar de una sociedad organizada en base al mercado con ciertas dosis de igualdad. Además la idea de un mínimo de bienestar dio lugar a la formulación de un conjunto de propuestas acerca de la justicia social,

¹⁹ IBID., p 95.

²⁰ COIMBRA, Marcos Antonio, "Abordagens Teóricas ao estudo das Políticas Sociais", en Política Social e combate à Pobreza, (org.) S. Abranches, 1987, Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, p. 84.

comprometiendo así a los actores colectivos, con la efectivización de tales derechos.

Por otra parte y entre los aspectos de su teoría que han sido criticados se encuentra el hecho de su visión acerca del surgimiento de los distintos tipos de derechos es lineal y evolutiva, llegando a la conformación de la ciudadanía exenta de conflictos.

Si bien y tal como fue expuesto en el primer capítulo los Derechos Humanos han atravesado por un proceso histórico determinado, éste no fue igual para todas las sociedades, ni estuvieron exentos de conflictos. Los hechos demuestran que en algunas naciones socialistas los Derechos Sociales surgieron antes que los otros, y en varios países de América los Derechos Políticos y Sociales surgieron simultáneamente.

Sin embargo, lo más importante a rescatar de esta limitación es que este planteo no toma en consideración las acciones de los grupos, y de las tensiones emergentes de la lucha por la obtención de tales derechos. La secuencia lineal implica para este autor que la adquisición de los derechos generadores de igualdad entre los miembros de una comunidad es compatible con las diferencias de una sociedad estratificada como la capitalista. Por este motivo, el objetivo fundamental de las políticas de bienestar para Marshall, es volver las desigualdades entre los distintos sectores sociales más tolerables.

Los servicios de bienestar implementados dentro de un sistema capitalista tienen para él, escasos impactos redistributivos, ya que las transferencias estipuladas son diseñadas en base a partidas horizontales más que verticales.

Otro aspecto que si bien fue considerado un aporte tiene también su contrapartida, es la definición de las Políticas Sociales como viabilizadoras de los Derechos Sociales, siendo estos asociados a un mínimo de bienestar social. Esto denota una gran imprecisión acerca del contenido de estos derechos, y por tanto dejan una gran amplitud acerca de cómo y para qué implementar Políticas Sociales. Este es un aspecto fundamental ya que el contenido y el alcance de los Derechos Sociales están directamente relacionados según Mishra²¹ con los intereses de los grupos y con la distribución de poder en la sociedad.

Al respecto, se considera acertado el análisis realizado por Coimbra²², cuando señala que ese mínimo social que depende de un momento histórico, puede estar avalando que una sociedad estipule derechos ciudadanos, aunque estos se encuentren respaldados en porciones prácticamente inexistentes de bienestar.

²¹ MISHRA, Ramesh, Ob., Cit., 6, p. 32.

²² COIMBRA, Marcos Antonio, Ob. Cit., 17, p. 84.

Por otra parte el definir a los Derechos Sociales como el acceso a un mínimo de bienestar social, que se alcanza a partir de la transferencia horizontal de recursos, reduce éstos a una serie de beneficios o servicios sociales públicos, que se asignan en forma diferenciada de acuerdo a las necesidades de los distintos grupos sociales. Esta concepción de Derecho Social no estaría de acuerdo con la definida anteriormente en la que se consideran en su sentido más amplio.

En el proceso evolutivo que analiza acerca del surgimiento de los Derechos Sociales, se pueden percibir dos momentos diferentes. En una primera instancia y más que como derechos, como "intentos" de incorporar lo social al concepto de ciudadanía, se encuentran las primeras intervenciones estatales de regulación social, como ser la Poor Law. Ella consistió en realidad, en una estrategia económica que puede ser asociada a una política focalizada a ciertos grupos sociales específicos, en este caso los que estaban excluidos del mercado laboral.

A partir de ese primer intento del Estado de regular ciertas desigualdades sociales, se da paso a una política de carácter más universal como lo es la educación primaria obligatoria, la cual tuvo una real incidencia no solo como integradora de los Derechos Sociales al concepto de ciudadanía, sino también en la efectivización de Civiles y Políticos.

Se podría inferir por lo tanto, que para este autor, las políticas focalizadas a ciertos sectores de la población, serían un paso previo a aquellas destinadas a toda o gran parte de los integrantes de una sociedad.

- **EL PLANTEO DE GOSTA ESPING-ANDERSEN:**

Una visión diferente acerca de esta temática es planteada por Gosta Esping-Andersen²³ en una crítica a la teoría marxista ortodoxa.

Para éste autor el tema debe ser analizado a partir de cómo influyen las Políticas Sociales de bienestar en el empleo y la estructura social en general, la ampliación de los Derechos Sociales es considerada la esencia de las Políticas Sociales. A partir de ellas se puede modificar o no, el sistema de estructuras de una sociedad capitalista, dependiendo del tipo de Estado de Bienestar que se desarrolle.

Gosta Esping-Andersen analiza los Derechos Sociales de acuerdo a la capacidad de desmercantilización que tengan las Políticas Sociales implementadas por un determinado modelo de

²³ GOSTA, Esping-Andersen, Ob, Cit., 7.

Estado de Bienestar.

Despojar a la sociedad de las capas institucionales que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral significa la conversión de los individuos en mercaderías, es decir su mercantilización. **La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado.** Por lo tanto, de la ampliación de los Derechos Sociales depende su capacidad desmercantilizadora, y el grado en que ellos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las fuerzas puras del mercado. Su objetivo es disminuir el status de los ciudadanos como mercaderías.

Por otra parte considera que definir al Estado de Bienestar como el responsable de garantizar ciertos Derechos Sociales básicos de protección social evita abordar el problema de si las Políticas Sociales implementadas son emancipadoras o no, de si ayudan a legitimar el sistema en el que se desarrollan o no, de si contradicen o auxilian al mercado.

Para que las Políticas Sociales puedan ser consideradas emancipadoras deben integrar aspectos laborales y el empleo como una forma de ampliación de los derechos de ciudadanía. Los Derechos Sociales deben alcanzar el status legal y práctico de los derechos de propiedad en base a la ciudadanía, y no al comportamiento real. Solo así supondrán una desmercantilización del status del individuo en relación al mercado, si esto se lograra, el status de alguien como ciudadano competirá e incluso remplazará a su posición de clase.²⁴

Los cambios que se pueden generar en pos de la igualdad social en el marco de un Estado de Bienestar van de la mano de la implementación de Políticas Sociales que impriman cambios en la estructura capitalista, ya sea alterando la estratificación social o reforzando el papel organizativo y estratégico de la clase trabajadora.

Como se dijo anteriormente para este autor, no existe un solo modelo de Estado de Bienestar, y las políticas que ellos implementan son también diferentes, por lo que no todos ellos logran generar cambios en la estructura social.

Identifica tres modelos de Estado de Bienestar, ellos son: el **Liberal**, el **Conservador** y el **Socialdemócrata**, siendo este último el que más ha potencializado las Políticas Sociales emancipadoras.

²⁴ ИБД., p.41.

El **modelo Liberal** se asienta en la premisa de la lógica del mercado y la efectivización de los Derechos Sociales (ciudadanos), que suponen pequeñas transferencias universales, dirigidas a los grupos de bajos ingresos. Los subsidios favorecen principalmente a una "clientela" con bajos ingreso, que se vuelven dependientes del Estado.

Este tipo de régimen minimiza los efectos desmercantilizadores y limita con efectividad el alcance de los Derechos Sociales. A su vez construye un orden de estratificación que según Gosta Esping-Andersen²⁵ es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado.

Este modelo genera una dualidad entre los que están integrados al mercado de trabajo y los que no; los primeros muchas veces deberán recurrir al mercado para completar su subsistencia.

El **modelo Conservador** potencia la autoridad del Estado, con el objetivo de corregir la incertidumbre que deriva del mercado. *Intenta conjugar las* diferentes clases con niveles aceptables de productividad económica. Este modelo refleja y reproduce la estratificación natural del mercado laboral, ya que los Derechos Sociales se hacen efectivos de acuerdo a la pertenencia de clase y el status social. Este parece ser el que más se aproxima a la visión desarrollada por Marshall en su teoría de la Ciudadanía

Y por último el **modelo Socialdemócrata** que es para G. Esping-Andersen, el que más universaliza los Derechos Sociales, ya que su efectivización supone estándares de beneficios elevados en calidad e igualitarios en cantidad para los diversos grupos sociales. Su desarrollo implica garantizar formas inclusivas de organización de los distintos estratos poblacionales, y a la vez es generadora de altos grados de emancipación de la esfera laboral, más allá de la clase social de pertenencia.

Sus principios de funcionamiento permiten superar el dualismo emergente entre la lógica de mercado y la protección del Estado, y simultáneamente diluye las diferencias entre los distintos sectores sociales.

De acuerdo a este autor el modelo Socialdemócrata se centra en la erradicación de la pobreza, el desempleo, la dependencia salarial, el estado de bienestar incrementa la capacidad política y disminuye

²⁵ IBID., p.47.

las divisiones sociales. En el mercado los asalariados están atomizados y estratificados, están inseguros y dependen de decisiones y fuerzas que escapan a su control: esto limita su capacidad de solidaridad y movilización colectiva. Los Derechos Sociales como ser la seguridad de los ingresos, la igualdad, y la erradicación de la pobreza que un Estado de Bienestar universalista persigue son las condiciones necesarias para la fuerza y la unidad que demanda el poder colectivo de movilización.

Entre los aportes de G. Esping-Andersen a la temática, se encuentra el énfasis que realiza en abordar al Estado de Bienestar desde una perspectiva amplia, es decir en relación a la economía política, y como el encargado de gestionar y organizar la economía. De esta forma cuestiona su capacidad para modificar el sistema de desigualdad en un modelo capitalista de desarrollo.

Por otra parte, el análisis por él realizado, en el que diferencia tres modelos o tipos de Estados de Bienestar, aporta una nueva perspectiva acerca de cómo se pueden modificar los grados de igualdad social, de acuerdo al rol desarrollado por el Estado, el tipo de políticas que se implementen, y la movilización de la clase obrera.

Resulta importante retomar dos de los modelos presentados, el **Liberal**, y el **Socialdemócrata**, ya que implican la polarización de las formas posibles de Políticas Sociales y de entender los Derechos Sociales. El modelo Liberal es descrito por este autor como el más acotado en la medida en que las Políticas Sociales que implementa (de carácter residual), están dirigidas a ciertos sectores de la población. Mientras que en el modelo socialdemócrata se propugnan los Derechos Sociales universales y políticas también de carácter universal para lograr que toda la población acceda a ellos.

Para Gosta Esping-Andersen, el status ciudadano inaugura a partir de la universalización, y el grado de igualdad que se alcance en una sociedad dependerá del modelo de Estado de Bienestar que ésta desarrolle.

Su definición de los Derechos Sociales en términos de desmercantilizadores de los individuos, rescata la importancia de la vinculación entre las Políticas Sociales y las Políticas Económicas desarrolladas por un Estado, ellas deben estar relacionadas de manera de que los objetivos de una sean compatibles con los de la otra. En otras palabras el desarrollo de un mercado capitalista no es incompatible con la igualdad social; pero esto se logra siempre que los Derechos Sociales alcanzados por los ciudadanos de una comunidad tengan una amplitud tal, que les permitan tener la libertad de decidir

prescindir de un empleo en el momento que lo consideren necesario, sin que esto implique una variación radical en sus condiciones de vida.

2.2 - Balance de ambas perspectivas

Las posturas teóricas presentadas analizan la temática de los Derechos Sociales, su relación con las Políticas Sociales y el grado de igualdad que estas logran alcanzar en el marco de un modelo de Estado de Bienestar. En este análisis se pueden diferenciar dos aspectos fundamentales en los que ambos autores realizan aportes a la temática. **Por un lado, la forma en que relacionan los Derechos Sociales con la Políticas Sociales y la concepción que de ellos tienen; y por otro la capacidad real de los Derechos Sociales de incidir en la igualdad social en un modelo de Estado de Bienestar capitalista.**

En cuanto a la concepción de los Derechos Sociales y su vinculación con las Políticas Sociales se puede decir que ambos autores coinciden en la importancia que tiene el concepto de ciudadanía entendida como la obtención por parte de los ciudadanos de una serie de Derechos Civiles, Políticos y Sociales, para el desarrollo de las Políticas Sociales. En otras palabras, coinciden en que la ciudadanía es la idea central del Estado de Bienestar, que es el encargado de hacer vigentes esos derechos para todos los individuos por igual.

Sin embargo, la definición que realizan de los Derechos Sociales difiere radicalmente en su contenido. Como se mencionó anteriormente para Marshall los Derechos Sociales son aquellos que deben garantizar a través de servicios públicos, un mínimo de bienestar social a los individuos: esta definición es bastante imprecisa acerca del contenido de los mismos. En cambio para G. Esping-Andersen los Derechos Sociales deben entenderse de acuerdo a su capacidad de desmercantilización de los individuos, por ello deben garantizar una serie de beneficios relacionados con el empleo y la seguridad social que le permitan a una persona prescindir de su empleo cuando lo considere necesario sin que esto altere radicalmente sus condiciones de vida. Para que esto sea posible las políticas implementadas deben favorecer la organización de la clase obrera, solo así se logra incidir y modificar la estructura de clase capitalista.

Con esta última afirmación se da paso a la segunda gran diferencia expuesta por ambos autores esto es, la real incidencia que los Derechos Sociales a través de las Políticas sociales pueden ejercer para

el logro de la igualdad social en una sociedad de clases. En este sentido Marshall considera que el objetivo de las Políticas Sociales es garantizar ciertos Derechos Sociales básicos que disminuyan las desigualdades, pero esto se da dentro de un marco de desigualdad estructural que no es modificado. Para realizar esta afirmación se basa en la idea de que las transferencias de recursos para garantizar los derechos de los individuos, se realiza al interior de grupos sociales, es decir en forma horizontal, y no entre los diferentes grupos o en forma vertical.

Cabe preguntarse entonces, hasta que punto estamos hablando de igualdad y no de diferentes grados de desigualdad, como señala Coimbra²⁶, la idea de igualdad es planteada por Marshall como una meta que podemos buscar en nombre de los ideales de justicia social pero que sabemos que difícilmente serán alcanzados.

G. Esping-Andersen difiere en este aspecto porque para este autor no existe un solo tipo de Estado de Bienestar sino que al menos identifica tres, que se diferencian en el tipo de política implementada y el rol desempeñado por el Estado en cada uno de ellos. El modelo Socialdemócrata antes mencionado desarrolla políticas de carácter universal que inciden y modifican la estructura de clases del modelo capitalista, dándole al movimiento de las distintas clases un papel fundamental en el logro de ampliar sus Derechos Sociales, y al Estado la posibilidad de fomentar la organización de las clases más carenciadas para que logren incidir en la toma de decisiones que los involucren. Por otra parte esto no quiere decir que los otros dos modelos de Estado de Bienestar que G.Esping-Andersen desarrolla logren alterar la estructura de clases. En este sentido el tipo de Estado de Bienestar Conservador y el Liberal por el analizados no implicarían mayores cambios en la estructura de clases del sistema capitalista en que se desarrollan.

Por el contrario y volviendo al modelo Liberal de bienestar, implicarían la estigmatización de ciertos grupos sociales que no están incorporados al mercado.

²⁶ COIMBRA, Marcos, Ob., Cit., 17, p. 85.

III) EL IMPACTO DE LAS POLITICAS SOCIALES UNIVERSALES Y FOCALIZADAS EN LOS DERECHOS SOCIALES

III) EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES UNIVERSALES Y FOCALIZADAS EN LOS DERECHOS SOCIALES

3.1- Dos estrategias de intervención...

Hasta este momento se ha hablado acerca de la importancia de las Políticas Sociales en la efectivización de los Derechos Sociales, pero ¿, qué sucede cuando esas políticas difieren en cuanto a su contenido, o destinatarios ?, ¿, se modifica la concepción de igualdad vigente en una sociedad cuando se implementan políticas universales o focalizadas ?, ¿, cómo se ven afectados según uno u otro tipo de Política Social los Derechos Sociales ?.

Para responder a estas y otras preguntas se retomaran algunos factores que se consideran influyentes en el tema y que fueron mencionados en el primer capítulo. Ellos son:

- el valor que se le asigne en una sociedad a las Políticas Sociales, como instrumento de desarrollo económico y social de una población en si mismas, y no dependiente de las Políticas Económicas. Esto no significa que no estén relacionadas, sino todo lo contrario, pero en grados equitativos de importancia.
- el carácter redistributivo que ellas tengan, ya que tal como la realidad lo ha demostrado las políticas asistenciales o compensatorias de necesidades insatisfechas, no han generado impactos positivos en las sectores más carenciados de la población, menos aún cuando los recursos con los que se financian provienen de clases medias o medias bajas, en este caso no solo no se benefician a los destinatarios de esas acciones, sino que se perjudican grupos que también requieren de ciertos bienes y servicios que al serles retirados deben conseguir en el mercado. Por lo tanto debe existir la voluntad política de abordar el problema de fondo que es evitar que cada vez menos tengan más y más tengan menos.
- los Derechos Sociales deben ser comprendidos como básicos, y en su concepción más amplia, es decir que impliquen no solo brindar ciertos bienes y servicios mínimos, sino que promuevan la participación activa de los ciudadanos en los problemas que los involucran y de los que son en parte responsables. De esta forma no serían obstáculos sino promotores de los otros derechos.

Como se mencionó en el capítulo anterior los Derechos Sociales por el hecho de serlo implican que todos los individuos integrantes de una sociedad tienen el "derecho" a acceder, hacer uso y beneficiarse de ellos. Pero si bien existe un consenso acerca del carácter universal de los derechos, no existe un acuerdo acerca de cómo lograr, que en los hechos, todos los seres humanos gocen de ellos. Juan Carlos Fortuna²⁷ dice al respecto que lo que debe ser universal es la garantía de los Derechos Sociales para así lograr la igualdad de oportunidades, pero ello se logra a través de diferentes acciones porque son diferentes las posibilidades y capacidades de cada grupo social.

Hoy cuando se elaboran programas específicos de acción para superar los problemas sociales, cuando se discute acerca de los recursos que son necesarios para ello, y se propone la transformación del Estado para asignarle un nuevo rol, las Políticas Sociales se han convertido en el eje sobre el cual se piensa la sociedad que vendrá.

Si bien está en discusión la eficiencia y la eficacia para la gestión de las Políticas Sociales, y se abordan los temas de la participación y la descentralización, el debate que está por detrás de estos es el de hasta donde y como interviene el Estado, y hasta donde y como lo hace el sector privado. Se trata sin embargo de apostar a otra forma de intervención del Estado en la gestión de programas sociales.

En esta etapa de transformación del Estado hay que tener en cuenta que las sociedades Latinoamericanas comienzan estos procesos con importantes sectores de su población en situación de pobreza o marginados del acceso a sus Derechos Sociales, por eso sus condiciones de partida son adversas, y deben ser abordadas en forma particular.

Se puede decir entonces que el problema radica en lograr compatibilizar la reconversión de los sectores relativamente más desarrollados, con aquellos marginados por el sistema. Ello solo será posible con la intervención responsable del Estado para crear las condiciones necesarias, una de ellas la inversión en capital humano. El éxito de la reconversión no depende solo de las medidas económicas que se tomen, sino también de las medidas que se adopten en el campo de lo social.

En estas condiciones, resulta importante entender el rol que pueden cumplir las políticas de carácter universal y focal, por lo que se tratará de definir, brevemente que se entiende por cada uno de ellas.

²⁷ FORTUNA, Juan Carlos, Ob. Cit. 9, p. 33.

Las *Políticas Universales* son aquellas cuyo criterio de cobertura de beneficios es universal, esto implica que lo que se brinda, como se brinda y a quien se brinda es similar para toda la población. En otras palabras son aquellas políticas que son de todos y para todos, todos los ciudadanos por el hecho de serlo tienen derecho a ciertos bienes y servicios sociales.

Las *Políticas Focalizadas* son aquellas que implementan programas que facilitan el acceso a servicios y beneficios a un segmento determinado de la población, siendo prioritarios los más "carenciados". Implica también un proceso de orientación hacia las necesidades de la población que se fundamenta en la heterogeneidad de las estrategias para el logro de resultados similares.

Si bien en la realidad ambos tipos de Políticas Sociales han estado presentes, la importancia de una u otra, o el auge que ellas han tenido, ha variado de acuerdo al modelo de desarrollo implementado por los diferentes estados en distintos momentos históricos.

3.2 - Universalismo y Focalización: dos estrategias complementarias.

Estos dos tipos de Políticas Sociales se consideran necesarias y complementarias en la medida en que sus contenidos y objetivos promuevan la participación y el involucramiento de los individuos en los problemas que buscan solucionar.

Si bien se considera importante la existencia de ciertas políticas que aborden problemáticas específicas que además necesiten ser solucionados con cierta urgencia, también se considera importante la existencia de políticas que garanticen a todos los ciudadanos una serie de servicios y bienes básicos que le permitan desarrollarse como tal.

La promoción de la justicia social y la atención de las necesidades generadas por las situaciones de pobreza son finalidades que se presentan en la elaboración de los programas de desarrollo. Los objetivos de algunas políticas pueden ser confusos en tanto es posible entender que la atención de las necesidades generadas por la exclusión social, implican de hecho promover la justicia social. Esto no es del todo cierto. Tal como planteara Gosta Esping-Andersen las políticas focalizadas a ciertos grupos más carenciados, que se basan en la satisfacción de ciertas necesidades no logran generar una mayor igualdad.

Para que esto sea posible debería considerarse la situación problema en forma global que involucre a los que viven ese problema. Los programas hechos para cubrir las necesidades de pobreza,

concebidos como acciones aisladas y compensatorias, no proporcionan una garantía universal de acceso a padrones de vida dignos.

De acuerdo con Juan Carlos Fortuna²⁸ la realidad ha demostrado que la compensación de las desigualdades sociales a través de bienes y servicios (que en el mejor de los casos aún discriminan a quienes los utilizan), crea una dependencia que no desarrolla ni al individuo, ni al grupo, ni a la sociedad en su conjunto

Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales así como los Cíviles y Políticos no están garantizados de antemano en las sociedades, y para lograr su consagración no basta con la buena voluntad o disposición individual; deben intervenir una multiplicidad de variables que generen la responsabilidad social y no individual frente a las desigualdades.

Tampoco se pueden considerar medidas que generen justicia social, aquellas que con compensaciones aspiran cubrir los insumos básicos, satisfaciendo alguna necesidad, pero que no aseguran que la sociedad en su conjunto genere las condiciones de vida, los mecanismos, que habiliten a todas las personas a la igualdad de oportunidades.

En el proceso histórico analizado por Marshall²⁹, éste valorizó el papel jugado por las Políticas Sociales a través del tiempo, en la medida que partiendo de acciones implementadas para ciertos grupos sociales, llegaron a una estrategia de universalidad, a partir de la extensión de los Derechos Sociales a todos los ciudadanos. Parece pertinente afirmar que los primeros intentos de intervención estatal en aspectos sociales, como ser la Poor Law, dirigidos a ciertos sectores de la población, serían etapas previas para luego llegar a la universalidad de las medidas sociales.

Por otra parte, la pobreza vista como carencia de satisfacciones mínimas de necesidades, y la marginación como imposibilidad de acceso a los instrumentos para obtener esos satisfactores, están condicionadas por factores estructurales que dan pie a un modelo discriminatorio, sin apostar a favorecer procesos de integración social.

Hoy se puede afirmar que existe la necesidad de que tanto el Estado como otros actores sociales deban intervenir en la realidad social para mejorarla; no está en cuestión o no debería estarlo, la responsabilidad del Estado en este proceso.

²⁸ IBID. , p 16.

²⁹ MARSHALL, T, H, Ob, Cit. , 13.

La concepción de las políticas universales asociada a la idea de Estado como único responsable de todo, generó sentimientos de que éste debía hacerse cargo de todas las necesidades, de toda la gente durante todo el tiempo, a la vez que grupos sociales capacitados para demandar su asistencia. Esto tuvo consecuencias no deseadas como la falta de responsabilidad y compromiso de las personas en la solución de esos problemas. J.C. Fortuna³⁰ caracteriza a este aspecto, como cierto "quietismo" en torno a como cubrir las necesidades de la población, lo cual generó actores activos, solo para demandar bienes y servicios.

Se podría plantear entonces que los Derechos Sociales promueven la pasividad entre sus beneficiarios creando una cultura de dependencia hacia el Estado, dependencia que además estaría en contra de la autonomía de los otros tipos de derechos. Sin embargo se puede decir que esta crítica toma a los Derechos Sociales de forma muy limitada, asociada al otorgamiento de bienes y servicios a personas pasivas, concepción que no esta de acuerdo con la aquí propuesta en tanto generación de ciudadanos activos e involucrados en su realidad de vida. Se esta de acuerdo que con esa idea de Derechos Social se genera esa dependencia, la propuesta es pensar que formas alternativas de acciones y programas se pueden implementar que estén de acuerdo con una concepción amplia de éstos derechos.

Las inversiones que son dirigidas exclusivamente a bienes y servicios de subsistencia, no tienen de acuerdo a J. C Fortuna³¹, efectos que incrementen las capacidades sociales de los individuos; este autor agrega que no se trata de dar pescado a los que tienen hambre, sino en todo caso de dar pescado mientras se enseña a pescar. Solo así se estará rompiendo con las políticas que generan dependencia y se favorecerá el surgimiento del ciudadano activo y participe de la realidad en que vive. En otras palabras si el individuo se transforma en un mero consumidor de bienes y servicios básicos siempre estará en esa situación y nunca superará su condición de marginalidad.

Las situaciones de extrema pobreza deben ser abordadas por programas estructurales tanto sociales como económicos si lo que se busca es superar la desigualdad. Para ello los Derechos Sociales deben ser garantizados a través de Políticas Sociales que aseguren la igualdad de oportunidades, dando así la posibilidad a todos los ciudadanos de satisfacer por igual las necesidades básicas socialmente estipuladas.

³⁰ FORTUNA, Juan Carlos, Ob. Cit. 9., p 21.

³¹ IBID, p. 25.

Está clara la necesidad de que un programa de desarrollo económico y social debe abordar aspectos problemáticos de manera global y específica a través de las Políticas Sociales de carácter estructural, que estén de acuerdo con la redistribución de la riqueza; de manera tal que los sectores que hoy están integrados a ciertos niveles de beneficios, no entren en un proceso de exclusión. Tal y como lo plantea G. Esping-Andersen se necesita que el Estado intervenga implementando políticas laborales y de seguridad social que le permitan al individuo una vida digna aún cuando necesitará prescindir de su trabajo, sin tener que recurrir al mercado. Estas políticas deben además modificar la distribución desigual de los recursos existentes entre las diferentes clases sociales, solo así se producirán cambios en aras de una mayor igualdad entre los ciudadanos.

Tal como lo analiza este autor, las políticas residuales implementadas por el modelo Liberal de bienestar, no ayudan a generar la igualdad entre los ciudadanos, en tanto estas son focalizadas a ciertos sectores de la población. Esta polarización se podría salvar, implementando en el marco de un modelo universal, intervenciones diferenciadas a determinados sectores de la población, es decir a través de Políticas Sociales que reconozcan que ciertas situaciones particularmente problemáticas, deben ser abordadas desde su particularidad y urgencia.

La focalización de programas sociales se plantea hoy, en términos de eficiencia y equidad, en tanto focaliza el destino de los recursos en términos de a quien favorece el gasto y como debe ser esa prestación y su implementación.

Focalizar las acciones implica hacer efectivo el ajuste entre las necesidades de un grupo y lo que este debe hacer y recibir para el logro de mejores impactos. Su aplicación supone que conociendo una realidad problemática determinada, las potencialidades y obstáculos que ella presenta y la concepción que del problema tienen quienes lo viven, permite garantizar que los programas y proyectos que se implementen beneficien efectivamente a esos sectores. Se trata además, de evitar que se filtren otros sectores sociales como ser los medios y medios altos, que han sido históricamente los más beneficiados por las políticas universales, excluyendo así a los de más bajos recursos económicos y sociales.

Se puede decir entonces, que para que las políticas focalizadas "abran las puertas" a ciertos sectores para hacer uso de sus derechos, la discriminación de las acciones deberá dar más insumos a los sectores más vulnerables de la población, sin subestimar su capacidad de propuesta frente a la problemática.

Para llevar adelante lo antes mencionado se hace necesario determinar ciertas características de los destinatarios y de su contexto, lo cual se logra a través de una compleja tarea de selección de criterios a tener en cuenta al abordar esa realidad. Pero quizá lo más importante sea la selección de los contenidos de los programas, de los bienes y servicios que se brinda, y de la calidad de los mismos. El diagnóstico que se realice de una realidad determinada debe además tener en cuenta la cultura, la forma de vivir el problema y las posibles soluciones que para él tengan quienes están involucrados.

Por lo tanto no es posible oponer el universalismo a la focalización. Nuevamente los derechos y garantías deben ser universales al igual que la regulación estatal para su cumplimiento. Lo que debe ser específico y diferencial son las acciones, los instrumentos de implementación, los actores institucionales y los mecanismos de direccionamiento para su acceso. El concepto de igualdad buscado en una sociedad no se modifica por el hecho de implementar políticas de uno u otro tipo, sino en todo caso por el contenido y los objetivos que ellas tengan.

REFLEXIONES FINALES

REFLEXIONES FINALES

El futuro de los Derechos Sociales depende en gran medida del pensamiento progresista, que demuestre que la aplicación de éstos derechos no es solo compatible con una economía próspera y sostenible, sino necesaria para que lo sea. Para ello deben superarse los Estados de Bienestar asistenciales, que distribuyen en forma oportunista subsidios y prestaciones de ayuda a los grupos que pueden significar una amenaza para aquellos que detentan el poder.

Como se mencionó anteriormente, hoy el Estado de Bienestar está siendo cuestionado, y reformado, ya que como estrategia de desarrollo e integración ha perdido vigencia. Por este motivo nuevamente los Derechos Sociales de los individuos se verán modificados, de acuerdo a las Políticas Sociales que implemente la nueva propuesta de desarrollo.

La reforma del Estado debe contemplar, como se dijo anteriormente, la introducción progresiva de políticas que potencien el capital humano en su totalidad, y en particular de aquellos más excluidos de la sociedad, con incentivos para que su participación en la red educativa y productiva, no sea fatalista ni pasiva. De no ser así, ¿sería real creer que se puede desarrollar la economía de un país, con amplias capas de su población en situación de pobreza, marginación y exclusión social?

La necesidad de una nueva propuesta, está dejando ver que casi comenzando un nuevo siglo, ni todos aportarán según sus posibilidades, ni la mayoría recibirá según sus necesidades; y admitir esto es tanto como renunciar a la igualdad de oportunidades, a la equidad, es decir a la justicia social. ¿Esto quiere decir, que los que no tienen ni el poder ni el dinero, solo les queda confiar en el modelo de Estado que nos hemos dotado?

Pero, como se ha visto la universalidad de los Derechos Sociales implican la existencia de un sistema de responsabilidad pública para afrontar las necesidades perentorias de toda la población, es una exigencia de la Democracia. Y también que todos los ciudadanos tenemos derecho a obtener prestación de servicios sociales públicos en condiciones de igualdad, que ha de admitir discriminaciones positivas (focalizadas), que lleven a la real redistribución de la riqueza.

Se puede decir entonces que el papel de las Políticas Sociales es doble y consiste: por un lado

en el desarrollo de los sectores menos favorecidos de una comunidad, ocupándose de la inmediata intervención en esa realidad para revertirla. Y por otro lado, también se refiere a la capacidad de desarrollar a la comunidad en su conjunto para mejorar así las condiciones de vida, de trabajo y de bienestar social.

Entendemos estar frente a un derecho general de la ciudadanía a que exista un mecanismo público de respuesta a las necesidades sociales. El sistema como tal tiende a cubrir el objetivo constitucional de un orden social justo; en consecuencia son destinatarios de las actividades promocionales todos los ciudadanos, y de acciones específicas, aquellos que los necesitan. Todos los integrantes de una sociedad deberían tener entonces, un interés legítimo a que el sistema exista, funcione y progrese.

Los derechos están universalizados en tanto son destinados a toda la población, serán luego los reglamentos de cada servicio quienes prioricen a los destinatarios atendiendo a la situación personal o grupal de los posibles involucrados.

Ellos constituyen un paradigma específico con capacidad para organizar la labor de los profesionales, y así pasar de las prácticas asistenciales, a las prácticas regenerativas de las capacidades de las personas y los colectivos, a través de la implicación y la participación.

La actitud del Trabajador Social frente al tema debe partir de ver al individuo como partícipe, implicado en el propio cambio, para ello debe apostar a la capacidad del ciudadano. De esta posición la idea de Derecho Social es equivalente a la capacidad de los ciudadanos para reclamarlos, defenderlos y ampliarlos.

Existen otra gama de efectos, relativos a la aplicación de ciertas Políticas Sociales por parte del Estado, aquellas referidas a la vida de los ciudadanos. Las Políticas Sociales en la medida en que proveen recursos o medios para obtenerlos, información y capacitación, con capaces de transformar el rumbo de la acción colectiva e individual de los integrantes de una sociedad. Esto puede suceder tanto incentivándola, como inhibiéndola, puede en definitiva generar en los individuos o grupos sociales nuevas pautas de comportamiento.

De acuerdo con G. Esping-Andersen, las políticas de Bienestar han generado modificaciones en las formas de trabajo, educación, ingreso, planificación familiar, edad de ingreso y retiro del mercado de

trabajo.

Es por esto, que un cambio en las Políticas Sociales de Bienestar implica un cambio en las vidas cotidianas de las vidas cotidianas de los ciudadanos, ya que ellas constituyen un marco importante de información para guiar sus acciones.

Para que esos cambios respeten el saber y sentir de los ciudadanos, ellos deben acceder a información de las líneas de acción públicas, es necesario que ellas sean visibles y transparentes. La información tiene un valor fundamental para ayudar al ser humano a entender la realidad en que vive.

Nuevamente se hace referencia aquí, a la importancia de que las Políticas Sociales que un Estado implemente, garantice los Derechos Sociales de todos los ciudadanos. Ello depende más que de la matriz, de los objetivos que se quieran alcanzar con ellas. Cabría preguntarse entonces, hasta donde las políticas que se han implementado, han buscado realmente mejorar las condiciones de vida de los más excluidos, o han partido de la base de una real redistribución de la renta.

La exclusión de ciertos grupos en situación de pobreza, se refleja también en aquellas políticas que se implementan sin tener en cuenta su cultura, sus posibilidades de acción y su capacidad de involucrarse en la búsqueda de una solución al problema. Esto quizá se deba al "miedo" que implementar políticas que informen, y abran las puertas para generar un ciudadano más participe de su vida en comunidad, puedan alterar los intereses de aquellos que poseen la información y por tanto el poder.

El presente trabajo intentó ser tan solo una aproximación a una temática tan compleja y abarcativa, como comprometedora, para todos quienes de alguna manera trabajamos inmersos en situaciones donde los derechos de los individuos no son respetados.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- **ANDER-EGG, Ezequiel**, "Diccionario de Trabajo Social", 11º ed., Bs. As., Ed. Humanitas, 1987.
 - **COIMBRA, Marcos Antonio**, "Abordagens teóricas ao estudo das Políticas Sociais", en Política Social e combaté à pobreza, (org) S. Abranches, 1987, Río de Janeiro, Ed. Jorge Zahar.
 - **FORTUNA, Juan Carlos**, "Sobre las Políticas Sociales: ¿ Viejas ideas en una nueva coyuntura ?", 1 era. Ed. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1995
 - **GOSTA, Esping-Andersen**, "The three worlds of Welfare Capitalism", New Jersey, Princeton University Press, 1990.
 - **MARSHALL, T. H.**, "Cidadania, classe social e status", Río de Janeiro, Ed Zahar, 1967.
 - **MISHRA, Ramesh**, Capítulo I : "El estado de bienestar después de la crisis: los años '80 y más allá", en Crisis y futuro del Estado de Bienestar, Compilación de Rafael Muñoz de Bustillo, Alianza Universidad.
 - **RUEDA, Josep**, "Remover los obstáculos que impiden los Derechos Sociales", en Revista de Treball Social Nº 142, Junio de 1996.
 - **URIARTE, Carlos**, "Curso de Derecho Social", Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, 2 do. Semestre 1995.
 - **VESCOVI, Enrique**, "Introducción al Derecho", 16º ed., Montevideo, Ed. IDEA, 1989.
 - **VARIOS AUTORES**, en "Revista de Treball Social", Nº 142, Barcelona, Junio de 1996.
 - **VARIOS AUTORES**, en "Conferencia Mundial de Trabajadores Sociales", 11º Simposio Internacional, F.I.T.S, Bs. As., 1990.
-