

# POLÍTICAS SOCIALES, CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA: UN CONTROVERTIDO TRIÁNGULO

**Social policy, citizenship and exclusion in Latin America: a controversial triangle**

**Marta Venceslao<sup>1</sup>**  
**Universidad de Barcelona**

**Resumen:** Este trabajo plantea algunas consideraciones en relación con las concomitancias entre política social, exclusión y ciudadanía en el marco latinoamericano. El concepto de exclusión social está fuertemente vinculado a la noción de ciudadanía, en particular a la extensión de los derechos sociales. Las políticas sociales formarían parte del engranaje que permite acceder al estatuto de ciudadanía al garantizar dichos derechos. Sin embargo, sugerimos que estos se están viendo paulatinamente desplazados a favor de políticas asistenciales. El Estado brinda asistencia, pero no derechos de ciudadanía.

**Palabras clave:** políticas sociales, exclusión, ciudadanía, derechos sociales.

**Summary:** In this paper, we raise some considerations regarding the existing relationships between social policy, exclusion, and citizenship in Latin America. The concept of social exclusion is strongly linked to the notion of citizenship and, more specifically, to the extension of social rights. Social policies are part of the machinery that makes access to citizenship status possible by guaranteeing social rights. However, we suggest that social rights are being gradually displaced, making room for residual welfare policies. The State provides assistance, but it does not provide citizenship rights.

**Keywords:** social policy, exclusion, citizenship, social rights.

---

1. Agradezco los comentarios y sugerencias de los/as evaluadores/as de este artículo.

## 1. Introducción

América Latina enfrenta desafíos importantes en el establecimiento de sistemas de protección social que alcancen niveles universales de provisión. El Estado realiza actuaciones residuales y sectoriales en la garantía de los derechos sociales, ahondando así tanto en las dinámicas de exclusión como en los obstáculos para el ejercicio de la ciudadanía. Este artículo trata de apuntar algunas consideraciones sobre las políticas sociales en el subcontinente y, en particular, sobre su complejo anudamiento con las categorías de «ciudadanía» y «exclusión». Avanzando en el esquema del artículo nos proponemos, en primer lugar, realizar un breve preámbulo a través de algunas definiciones sobre política social que nos dirijan en el ulterior recorrido. En segundo lugar, nos detendremos de manera más extensa en las ambivalencias que presentan dichas políticas, para pasar después, en un tercer apartado, a abordar las tensiones relacionadas con su implementación y alcance en el territorio. Finalmente, articulamos las tres nevaduras que atraviesan este trabajo —política social, exclusión y ciudadanía—, y situaremos algunas controversias al respecto (Martínez, 2012).

Las políticas sociales, mecanismos fundamentales en la solución de los problemas de integración social por parte de los gobiernos, abarcan un amplio espectro de acción que va desde la seguridad social y la asistencia pública hasta los servicios sanitarios y de bienestar, pasando por la política de vivienda. Nuestra atención se centrará, principalmente, en aquellas políticas destinadas a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Thomas Marshall, uno de los teóricos de la política social más representativos, la definió como la política de los estados encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, mediante la producción de servicios o ingresos (Marshall, 1985: 11-12).

En una línea similar se sitúa Teresa Montagut al señalar que la política social es la relativa a la administración pública de la asistencia, esto es, del desarrollo y dirección de los servicios específicos de los gobiernos, tales como la salud, la educación, la vivienda y los servicios sociales (Montagut, 2008: 20; Guiteras, 2015). Fabián Repetto añade al respecto que la política social forma parte de un sistema más amplio de bienestar, el cual depende de arreglos cualitativos entre tres instituciones fundamentales: Estado, mercado y familia. Lo que determina los distintos regímenes de protección social es el peso de cada una de estas instituciones en el sostenimiento del bienestar (Repetto, 2006: 241). En un enfoque amparado en la perspectiva de la integridad y del Derecho que, según Carla Bronzo y Fabián Repetto, es el que sobresale en el horizonte de posibilidades de América Latina, dichas políticas estarían enfocadas a garantizar un nivel básico de bienestar económico y social para todos los miembros de la sociedad (Repetto, 2015: 13; Bronzo y Repetto, 2015: 13).

Este sintético recorrido nos permite situar dos alcances distintos de las políticas sociales, pero convergentes en el objetivo de la integración y pacificación social. El primero nos remite, tal y como veíamos en las definiciones anteriores,

a las medidas dirigidas al conjunto de la ciudadanía con el propósito de cubrir necesidades fundamentales. Estas están entroncadas en el compromiso político —drásticamente mermado con la crisis del Estado social— instaurado con parte de los trabajadores asalariados. La protección social que brindan los gobiernos a través del viejo lazo social entre trabajo regularizado, impuestos y prestaciones sociales es cada vez más lábil.

En un interesante análisis sobre la transformación de las políticas sociales latinoamericanas, Bruno Lautier apunta que los salarios, la protección social, la educación y la salud están determinados por las exigencias de la competitividad y la evolución de los mercados financieros, subrayando que «a los Estados sólo se les permite que intervengan ante la pobreza extrema con tal de que esta intervención tenga un costo sumamente módico» (Lautier, 2001: 93). Aquí nos topamos con el segundo nivel de alcance antes mencionado: las políticas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social, noción esta última elaborada por el discurso contemporáneo para designar y clasificar a aquellos que no tienen una incorporación «normalizada» en la sociedad (Dalla-Corte, 2015) y que quedan excluidos de la inscripción en el sistema de derechos sociales.

En esta parcela de las políticas sociales, encontramos todo un inventario de programas asistenciales focalizados en la atención de los grupos socioeconómicamente más empobrecidos. Sectores poblacionales que aparecen agrupados en categorías homogéneas diseñadas en torno a rasgos distintivos: «familias en riesgo de exclusión», «familias monoparentales», «niños de la calle», «indigentes», por mencionar solo algunas. Veremos en las próximas páginas cómo las reformas liberales de las últimas décadas han escorado la estrategia de las políticas sociales latinoamericanas hacia los programas focalizados, la combinación público-privada en la provisión de servicios y la responsabilidad individual para salir de la pobreza, ubicando al Estado en un lugar de responsabilidad mínima en materia de protección social (Sojo, 2007).

## **2. Ambivalencia de las políticas sociales**

Ubicamos las políticas sociales, como señala Fernando Álvarez-Uría, en la ambigüedad propia de las leyes sociales, consideradas por unos como conquistas obreras y por otros como meros mecanismos de integración y neutralización de las clases trabajadoras (Álvarez-Uría, 1993: 14). El encuadre y consolidación de dichas políticas puede ser entendido a la luz del conflicto de intereses entre la lucha de la clase trabajadora para mejorar su condición, los requerimientos del sistema capitalista para obtener una fuerza productiva y la aceptación por parte de las clases dominantes de un coste adicional con el fin de garantizar una cierta legitimidad. Las sociedades reguladas por un Estado social, por débil que haya sido su implantación, concentran su capacidad de integración en los sitios donde es más probable el estallido de conflictos estructurales (Barba, 1995: 34).

No puede obviarse que la intervención gubernamental ha estado dirigida también a la pacificación del conflicto de clases que caracterizó las sociedades liberales del siglo XIX hasta bien entrado el siglo pasado.

Sabemos que las políticas sociales son deudoras de sus antecesoras, aquellas que surgieron en la Europa industrial del siglo XVIII bajo una concepción de carácter caritativo destinada a la asistencia de los pobres. Con el Estado liberal del XIX, estas pasarían a cubrir las funciones de mantenimiento de orden público. Ilustremos brevemente esta cuestión con la legislación fabril inglesa y la legislación social alemana de Bismarck para aproximarnos con mayor precisión a la ambivalencia de las políticas sociales, en especial a aquellas dirigidas a los sectores depauperados. Por un lado, la *New Poor Law*, legislación sobre la pobreza creada en 1834 en el Reino Unido, si bien mejoró las condiciones de vida de muchos asalariados sometidos a una explotación productiva deshumanizante, fue al mismo tiempo un notable instrumento de disciplinamiento laboral. Karl Polanyi consideró que estas leyes constituían un soporte jurídico y político que coadyuvó tanto a la estructuración de un mercado laboral desigual, como a la mercantilización de la mano de obra (Polanyi, 2011).

Por otro lado, la política bismarckiana fue implementada con el fin de garantizar la estabilidad social y legitimar el orden constitucional. Podría pensarse que el objeto fundamental de ambas reglamentaciones tendió a la neutralización política de las organizaciones obreras políticamente más contestatarias. Si de lo que se trataba era de impedir el avance de los postulados socialistas que ponían en peligro la consolidación del nuevo orden, la asistencia a los desposeídos no sería sino una dádiva del Estado para el mantenimiento del *establishment* de la época.

¿Podemos pensar la actualidad de la política social en Latinoamérica como un correlato de sus antecesoras europeas? ¿Qué elementos nos indican que la política de lucha contra la exclusión arrastra las lógicas de sus predecesoras? ¿Podríamos interpretar los objetivos de estas políticas como un conjunto de medidas que intentan apaciguar los conflictos sin cuestionar las causas estructurales que los producen? ¿O acaso están permitiendo la apertura de ciertos horizontes de promoción para la población más desfavorecida? Sin duda, estos interrogantes aparecen atravesados por contradicciones y paradojas insoslayables. Trataremos de ahondar en ellas en las páginas que siguen.

En efecto, ante el aumento de las asimetrías sociales parecería imprescindible implementar mecanismos de gestión y contención social que permitan mantener unos niveles tolerables de gobernabilidad. En este sentido, las políticas asistenciales dirigidas a los grupos desposeídos podrían ser leídas como meros instrumentos de control. Pierre Bourdieu ya observó que el Estado caritativo, basado en una concepción moralizadora de la pobreza, ha tendido a bifurcarse en un Estado social que ofrece garantías mínimas de seguridad a las clases medias, y en un Estado represivo que contrarresta los efectos de la violencia resultante de las condiciones cada vez más precarias de ciertos sectores poblacionales. Asistiríamos, por tanto, a un deslizamiento de un Estado social a otro que

prima la seguridad por encima de las consecuencias de un liberalismo económico que alimenta la desigualdad social (Bourdieu, 1997: 19).

Añádase a estas consideraciones otro aspecto relevante apuntado por Bruno Lautier: la retórica de erradicación de la pobreza es un elemento fundamental para el mantenimiento de las estructuras de poder. Los pobres, como amenaza del orden público y de los bienes de aquellos que los poseen, son necesarios para cualquier política que se oculte detrás de la búsqueda del mantenimiento del orden público, sobre todo en una situación supuestamente democrática (Lautier, 2001: 97).

De estas cuestiones se sigue que las políticas sociales no tendrían por objeto disolver las causas estructurales responsables de las crecientes desigualdades sociales. Tratarían más bien de atemperar las consecuencias inherentes a un modelo de desarrollo que genera múltiples formas de desprotección social. O para expresarlo de otro modo diremos que, en parte, pueden ser entendidas como mecanismos que permiten mantener unos niveles aceptables de cohesión social, sin socavar los cimientos de un orden sostenido por marcadas asimetrías socioeconómicas.

Incluyamos otro aspecto importante al hilo de estas consideraciones. En no pocas ocasiones, los mecanismos diseñados para alcanzar la igualdad provocan otras formas de desigualdad. Se trata de los efectos perversos o de «inclusión desfavorable», por tomar la expresión acuñada por Bryan Roberts, aparejados a las políticas sociales de lucha contra la pobreza (Roberts, 2006: 208). Las consecuencias de estas políticas no siempre son concordantes con los objetivos supuestamente perseguidos en un inicio. Por un lado, la fiscalización de complejos controles administrativos tiene como corolario, en muchos casos, la estigmatización de los sectores poblacionales amparados en ellas. Por otro, y a pesar de que la lucha contra la exclusión se alza contra toda forma de discriminación, puede terminar justificando procedimientos de normalización de estilos de vida, con sus consiguientes expulsiones y alejamientos.

No obstante, y sin eludir la dimensión de las políticas sociales como instrumentos de desmovilización política, legitimación de los grupos de poder y obtención de cierto disciplinamiento ciudadano, podemos romper una lanza a su favor. Incurriríamos en un análisis miope si las redujéramos exclusivamente a puros mecanismos de control y contención social. Las políticas de lucha contra la exclusión continúan siendo valiosas como dispositivos, aunque parciales y precarios, de protección social y provisión de bienestar para los grupos más vulnerables. Las políticas sociales fueron también un logro en la lucha por conseguir mayores cotas de justicia y protección. Hoy parecería indiscutible afirmar que están brindando la posibilidad —por tímida que sea— de consolidar mecanismos que coadyuven en la construcción de sociedades menos desiguales. Algunas de estas políticas están siendo exitosas en la reducción de la brecha de pobreza. En la primera década del siglo XXI, se han diseñado diversos modelos en América Latina que tratan de ampliar y reformulan las bases de protección social con el propósito de expandir la cobertura e introducir principios universales

en su implantación.<sup>2</sup> Ahora bien: dichas iniciativas son insuficientes si no van acompañadas de políticas redistributivas estructurales que permitan alterar sustancialmente la repartición de bienes y riquezas en el subcontinente.

### 3. Una aproximación a la política social en Latinoamérica

La puesta en marcha de las políticas sociales por parte de los estados latinoamericanos, inspiradas en el modelo europeo, aconteció en la década de los ochenta del pasado siglo en un momento de fuerte crisis económica y vastos procesos de empobrecimiento en la región. En ese momento, las prioridades políticas se decantaban por la restricción del gasto y la introducción de mecanismos de mercado en el sector público, así como por la sectorialización y la privatización (Raczynski, 1999).

Las políticas focalizadas contra la pobreza estaban ausentes en los portafolios de las políticas sociales o, en su defecto, estaban incrustadas en programas más amplios de reformas estructurales como, por ejemplo, las políticas de reforma agraria (Roberts, 2006: 202). Mientras que en las décadas de 1970 y 1980, los gobiernos municipales estuvieron prácticamente ausentes del campo de la política social, sin responsabilidades en materia de salud, educación y bienestar, en la década de 1990 dichos gobiernos se constituyeron en actores claves para la administración de esta área de políticas.

La austeridad fiscal del Estado en materia de políticas sociales —mantenida hasta la fecha— trajo consigo otros dos actores más a la lucha contra la pobreza: por un lado, el sector privado a través de asociaciones público-privadas y, por otro, las organizaciones comunitarias locales. Entusiasmados por las supuestas potencialidades del mercado como proveedor de servicios sociales de calidad, entre las décadas de 1980 y 1990, los estados latinoamericanos promovieron una agenda de reformas en materia de intervención social, limitada esta última a algunas transformaciones puntuales y guiada principalmente por las necesidades de las reformas estructurales en el plano económico, que exigían señales inequívocas a favor del mercado también en el campo de las políticas y los programas sociales (Repetto, 2006: 241-242). Así, las políticas sociales contemporáneas se gestan, como señalara oportunamente Anete Brito Leal, en la tensión resultante entre los modelos neoliberales de ajuste y reforma del Estado iniciados en la década de 1990 —comandados por los organismos financieros internacionales— y los diferentes actores sociales de las décadas anteriores que vindicaban derechos políticos, sociales y civiles, como sindicatos, grupos de defensa de derechos humanos, etc. (Ziccardi, 2004: 12).

---

2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

En este sentido, los organismos financieros internacionales —y sus políticas de reforma estructural— devienen elementos claves en el escenario que tratamos de esbozar. La OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han propuesto, en los últimos años, incrementar los niveles de protección social y crear «mallas de seguridad» en los países menos desarrollados. Sin embargo, los préstamos de dichas instituciones están condicionados al cumplimiento de recomendaciones precisas en materia de política social. Sabemos que, para asegurar las reformas relativas a los planes de privatización de empresas y servicios locales, resulta imprescindible un cierto grado de gobernabilidad. Así, programas y proyectos financiados con aportes de cooperantes internacionales —fenómeno muy extendido en la región— suelen estar dirigidos a lograr un relativo clima de paz social, sin modificar las estructuras y mecanismos responsables del creciente empobrecimiento de amplios sectores de la población.

Actualmente, se está intensificando el desarrollo de programas contra la pobreza de corte sectorial, es decir, entroncados en una perspectiva residual de la protección social (Bronzo y Repetto, 2015: 16). Los mecanismos de focalización continúan centrando la intervención en aquellos grupos considerados vulnerables, como familias pobres o extremadamente pobres, con niños y adolescentes. La lógica asistencial focalizada es bien conocida desde que, en 1990, pasó a ser el *leitmotiv* del Banco Mundial (Lautier, 2001: 122-123). El autor ubica la lógica de esta institución internacional entre dos propósitos distintos. El primero, entendido como objetivo político, estaría ligado a la retórica del «buen gobierno», es decir, aquella que vela las causas estructurales de la desigualdad. Ni el Banco Mundial<sup>3</sup> ni el FMI admiten que las medidas de ajuste económico sean intrínsecamente generadoras de pobreza. El segundo objetivo de esta focalización consistiría en limitar la ayuda a los «focos» que, según sus criterios, necesitan ayuda.

Bryan Roberts señala con acierto que los derechos universales a la educación o a la seguridad social resultan menos relevantes para los pobres que los programas focalizados de combate a la pobreza, en los cuales la población empobrecida se constituye en cliente individualizado del Estado. Asimismo, subraya que las políticas contra la pobreza han devenido un medio para transformar individuos, hogares y comunidades pobres en elementos productivos y con valor en mercado (Roberts, 2006: 210-217). Hoy día, la situación parece caracterizarse por una creciente y directa intervención de las políticas contra la pobreza en la esfera privada de las comunidades y las familias (Arriagada y Mathivet, 2007: 19; Bronzo y Repetto, 2015: 16-19), como veremos más adelante con los ejemplos ilustrativos: los programas Oportunidades y Puentes, de los gobiernos mexicano y chileno, respectivamente.

Asimismo, cabe señalar que los programas focalizados complementan, e incluso reemplazan, a los programas de seguridad social vinculados al trabajo. Es

---

3. *The State of Social Safety Nets 2014*. Estados Unidos: Banco Mundial, 2014.

ilustrativo destacar que la proporción de empleos urbanos cubiertos por la seguridad social no se haya incrementado de manera significativa en comparación con los niveles alcanzados años atrás. Pensemos que el empleo formal en Latinoamérica ha continuado descendiendo a un ritmo prácticamente constante en las últimas décadas.<sup>4</sup> En este sentido, es relevante el siguiente dato: en 1980 el empleo formal en Latinoamérica era del 71,1%, descendiendo contundentemente en tan solo diez años al 57,2% (Pérez Sáinz y Mora, 2004: 42).

Podría señalarse que, si bien los programas contemporáneos de lucha contra la pobreza son de un alcance mayor al de sus predecesores, los presupuestos y concepciones que los atraviesan continúan estando inscritos en perspectivas asistenciales y sectoriales alejadas de posiciones universalistas de protección. Los programas focalizados se limitan a lo que podríamos entender como un alcance de mínimos sociales que en ningún caso se alinean con posiciones políticas que toman la protección como un derecho. Se trataría de una concepción más laxa de la justicia social. La focalización o sectorización da cuenta de una visión residual del Estado, cuyo papel central se acota a la provisión de redes de apoyo para aquellos sectores que no han tenido acceso a la protección a través del mercado o que han quedado excluidos de los procesos económicos normalizados de integración social. Si bien los programas focalizados tienen efectos redistributivos a corto plazo, sostenidos en el tiempo de forma indefinida, no permiten avanzar hacia sociedades más igualitarias.

Desde finales de los noventa, algunos países latinoamericanos comenzaron a poner en marcha macroprogramas focalizados en los sectores más pobres a través de la transferencia monetaria directa (Serrano, 2005). Este sería el caso de Solidaridad, uno de los programas pioneros contra la pobreza en México, implementado entre 1988 y 1994 y dirigido a comunidades empobrecidas. La ayuda se otorgaba basándose en el principio de que todos los miembros de la comunidad debían participar, y que los beneficios serían para su conjunto. De manera paulatina, la ayuda comenzó a darse sobre bases individualizadas. En 1997, Solidaridad fue remplazado por Oportunidades, uno de los programas de alivio a la pobreza más amplios de América Latina —da cobertura a 32,3 millones de personas (Banco Mundial, 2014: 12).

Oportunidades se plantea como uno de los pilares de la política social mexicana para combatir la pobreza y la desigualdad. La ayuda financiera es directamente canalizada a familias individuales las cuales son identificadas a través de sofisticados programas de información y bases de datos que permiten ir a los barrios e inscribir a los individuos, mujeres principalmente, que reúnen los criterios convenidos para ser considerados como sujeto de ayuda (Arriagada y Mathivet, 2007: 16). Se observa, por tanto, un cierto desplazamiento que iría de la provisión de beneficios que fortalecen las organizaciones comunitarias o co-

---

4. Organización Internacional del Trabajo (2015). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo*. Naciones Unidas: OIT.

lectivas hacia el mero suministro de servicios individuales. Siguiendo el análisis de Carlos Barba, podría decirse que Oportunidades daría cuenta de un tipo de política social no dirigida a una perspectiva amplia e integral que tenga como eje la construcción de derechos sociales y de ciudadanía (Barba, 2015: 70).

En una línea similar se inscribe el programa de protección social para familias en situación de pobreza. Hablamos del proyecto Puente, creado por el gobierno chileno en el año 2002. Este programa, que cuenta con una cobertura territorial casi completa, focaliza de nuevo la intervención en la familia, y dentro de ella, en la mujer. La detección y selección de los beneficiarios también se realiza a través de complejos registros socioeconómicos de los hogares chilenos. El programa combina las acciones asistenciales con las de promoción, ofreciendo bonos monetarios, acceso a la red de subsidios sociales —como alimentación escolar, vejez, invalidez, etc.—, monitoreo psicosocial a las familias, y acceso preferente a programas de promoción social —prevención de violencia de género, desintoxicación de drogas, formación laboral, etc.—. El programa denominado Puente nos permite ilustrar, al mismo tiempo, otro aspecto interesante de las políticas sociales contemporáneas ya apuntado. Nos referimos a la responsabilización de los beneficiarios en la superación de su situación de pobreza. Se trata de una política pública, de marcado carácter asistencial, que establece contrapartidas para hacer a sus beneficiarios más responsables en la superación de sus dificultades. El programa implica la firma de un contrato por el cual la persona se compromete a involucrarse activamente en él y, de ese modo, tratar de cambiar sus condiciones de vida. Se trabaja con retribuciones y recompensas por el logro de los objetivos marcados en por el programa. En otras palabras, está diseñado bajo la concepción de la persona en situación de pobreza como corresponsable de la superación de su condición. Podría decirse que el Estado delega de algún modo la responsabilidad de la protección social en las propias familias, al tiempo que no da espacio ni estimula a los sectores empobrecidos para que se organicen y desarrollen su capital social (Arriagada y Mathivet, 2007: 34).

Hechas estas consideraciones, quisiéramos hacer notar hasta qué punto los derechos sociales se están viendo paulatinamente diluidos y desplazados en favor de las políticas asistenciales. En primer lugar, el Estado brinda asistencia, pero no derechos de ciudadanía. Aun así, la implementación de las políticas sociales —y la retórica que las acompaña— daría la impresión de que los gobiernos actúan y se movilizan en la consecución de mayores cotas de integración de los sectores empobrecidos. En segundo lugar, señalamos la vieja receta por la cual los programas contra la exclusión operan, en no pocas ocasiones, sobre las consecuencias de los problemas, y no sobre las causas que los producen. Vemos cómo la brecha entre la magnitud y características de las problemáticas sociales, y el alcance de las intervenciones públicas continúa ensanchándose. Los clásicos asuntos de la desigualdad y la pobreza estructural se combinan de modo reciente, y claramente negativo, con las nuevas situaciones de empobrecimiento de sectores medios y con el aumento global de la vulnerabilidad. A pa-

sar de la gran diversidad entre los países del subcontinente, la incidencia de la pobreza y la indigencia continúa siendo elevada.<sup>5</sup> En tercer y último lugar, es importante subrayar que las reformas en materia de política social emprendidas en los últimos años no han logrado revertir, e incluso han ayudado a promover, el deterioro de la calidad de vida de la población latinoamericana. Las sociedades avanzan en su segmentación socioeconómica y espacial (Reygadas y Ziccardi, 2010), mientras que el debilitamiento del sistema de derechos no solo sociales, sino también civiles, ha sido predominante, sin poder ser contrapesado con la positiva expansión formal de los derechos políticos.

## **Conclusiones: política social, ciudadanía y exclusión**

La ciudadanía supone el disfrute y ejercicio de un conjunto de derechos que van desde los derechos políticos y civiles hasta los económicos y sociales. De ahí que la fórmula consagrada de la ciudadanía sea el derecho a tener derechos (Escalante, 2014: 220). Este concepto estriba en la condición de pertenencia y participación en la organización política en la cual se integran los miembros de la sociedad. Más allá de su expresión en el derecho positivo de las democracias modernas, la ciudadanía hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. De este modo la ciudadanía es, principalmente, un estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos, nos recuerda Luis Moreno, constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía (Moreno, 2000: 32).

La construcción de esta categoría alcanzó su plétora con la instauración del Estado social. Sin embargo, a la crisis fiscal de ese modelo se le sumó el componente de pasividad social y dependencia que el mismo modelo contribuyó a gestar (Ziccardi, 2004: 52). Fueron modificados los roles de trabajador y ciudadano, sustituyéndolos por los de consumidor y cliente de las burocracias estatales. De esta suerte, el perfecto ciudadano informado, activo y coherente ha sido un fenómeno poco significativo en las sociedades latinoamericanas, cuestión que la autora atribuye a que la participación social ha sido un recurso limitado y ejercido de manera muy desigual por los ciudadanos, a pesar del aumento del nivel educativo y del acceso a la información (Ziccardi, 2004: 54).

Para Escalante, en algún momento del siglo xx pareció verosímil una interpretación fundamentadamente optimista, que veía en la historia de la ciudadanía un proceso expansivo al cual se iban sumando nuevos derechos. El movimiento de las últimas décadas no justifica un optimismo así. Estamos asistiendo

---

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

tanto al retroceso de los derechos económicos y sociales, como al retorno a una definición ultraliberal de la condición ciudadana (Escalante, 2014: 229).

Entonces: ¿a qué se debe el inusitado protagonismo de la retórica ciudadanista en los últimos años tanto en Latinoamérica como en Europa? En un escenario en que la lógica del mercado diluye los mecanismos de los gobiernos como garantes de los derechos civiles, políticos y sociales, cabría interrogarse por el amplio consenso alcanzado en relación con este término. Sostenemos que la noción de ciudadanía aparece acompañada de elementos que van más allá del discurso de protección estatal. Bajo la igualdad de estatus formal de la ciudadanía, se esconden importantes desigualdades sociales. Algunas posiciones políticas la reducen al hecho de tener derechos, velando, de este modo, las asimetrías que atraviesan sus diferentes grados de garantía y amparo social (cuestión que, es preciso subrayar, altera radicalmente su sentido político). Podría pensarse que el Estado no está al servicio de todos los ciudadanos por igual. La tan pregonada ciudadanía global, como proyecto de la modernidad para los países latinoamericanos, no deja de ser una categoría excluyente. Escalante ubica el resurgimiento de la noción ciudadano a partir del derrumbe de los países socialistas. Esta idea trataba de contrarrestar la hegemonía del mercado frente al interés público: «era un modo de recuperar el lenguaje colectivista, los ideales igualitarios y el activismo; no cuesta mucho trabajo ver el trasvase conceptual que permite que la Ciudadanía o la Sociedad Civil ocupen el lugar que antes tenía el Pueblo, el Proletario o el Sujeto Revolucionario» (Escalante, 2002: 35).

Ahora bien, el espíritu de aquellas dista mucho del carácter reivindicativo, contestatario y utópico de estos últimos. Parecería que el ciudadano contemporáneo ya no es un sujeto activo con capacidad transformadora. Se trataría más bien de un individuo que participa de los asuntos públicos por medio de los acotados canales institucionales que la Administración propone para vehiculizar la implicación e intervención de los sujetos en la *res publica*. Vemos como el punto de atención se desliza de las condiciones de creciente precariedad o de la exclusión de los sectores más débiles del cuerpo social hacia la llamada ciudadanía social. Y ello en detrimento de posiciones que examinen las cuestiones estructurales que producen la desigualdad. Podría decirse que los gobiernos ya no solo no garantizan derechos universales, lo cual nunca fue el caso, sino que ahora han abandonado la pretensión de lograrlo. De este modo, la retórica de la ciudadanía podría ser entendida como una estrategia discursiva que vela esa dimisión. Se trata, como sostiene Manuel Delgado, de una conciliación ilusoria entre la sociedad civil y el Estado, en la cual ambos son equiparados en un escenario de aparente superación de los antagonismos sociales. La retórica ciudadanista contribuiría, de este modo, a enmascarar ciertos dispositivos de exclusión, al tiempo que permitiría eludir el papel del Estado como encubridor de asimetrías sociales (Delgado, 2007, 2016).

Llegados a este punto, podemos perfilar con mayor nitidez las concomitancias y correlaciones entre los vértices del triángulo que tratamos de esbozar. El concepto de exclusión social está fuertemente vinculado a la noción de ciuda-

danía, en particular a la extensión de los derechos sociales. En términos formales, las políticas sociales son parte del engranaje que permite acceder al estatus de ciudadanía al garantizar dichos derechos. Son precisamente los derechos de los ciudadanos, entendidos como un nivel básico de bienestar material y participación social, los que emergen como punto de referencia del concepto de exclusión. Ambas nociones —ciudadanía y exclusión— se anudan en una relación de oposición, en la medida que entendemos la primera como una condición socio-históricamente determinada de pertenencia a un grupo social, y la segunda como su antagonismo, esto es, como la ruptura del lazo social del individuo con ese entorno. El discurso de época concibe al excluido como un desafiado de la comunidad a la que pertenece, por lo que el análisis recurrente de su situación de precariedad es abordado como déficit de ciudadanía.

Sin embargo, podemos objetar que son los propios modos de provisión de bienestar gubernamental los que, en ocasiones, ocultan dispositivos de exclusión en sus vertientes de políticas de inserción o de lucha contra la pobreza. Ya a principios del siglo xx, George Simmel situó la pobreza como una ciudadanía de segunda clase. Los pobres son miembros de la sociedad, pero la ayuda que reciben del Estado no les es otorgada para asegurar su igualdad como ciudadanos, sino para preservar la fábrica social (Simmel, 1971). Los pobres que reciben asistencia estatal son concebidos como objetos inertes sin derechos. La ayuda pública, sostiene el autor, es una rama de la Administración en la cual las partes interesadas no tienen ninguna participación. En este sentido, Héctor Tejera señala que la noción de ciudadanía que manejan las instituciones latinoamericanas —delimitada y no abierta a negociaciones— viene acompañada de lo que denomina «condiciones subyacentes», esto es, limitaciones que acotan la participación ciudadana a expresiones consideradas institucionalmente como adecuadas, excluyendo aquellas que puedan cuestionar el control institucional (Tejera, 2002: 12).

Estas consideraciones continúan vigentes. Los destinatarios de las políticas asistenciales contemporáneas parecerían seguir siendo sujetos subordinados, investidos de derechos pasivos fundamentados en un vínculo de dependencia con el Estado. La concepción que las políticas de asistencia social tienen del sujeto lo invalidan parcialmente para ocupar el estatus de ciudadano (García, 2009). Con esto, no nos negamos a reconocer que la admisión de los derechos sociales haya supuesto un logro para la consolidación de dicho estatuto, si bien resulta necesario desenmarañar, y esperemos que estas páginas hayan contribuido a ello, lo que Andrés Pérez Baltodano llamó «política social como alternativa a la ciudadanía», es decir, la ciudadanía entendida como aquel tipo de intervención estatal en materia social que se formula e implementa en ausencia de derechos sociales (Baltodano, 1997: 243). Es por ello por lo que el gran desafío de las políticas sociales en materia de exclusión reside en contemplar a sus destinatarios como actores, y no solo como personas carenciadas a las que hay que auxiliar.

Concluimos estas líneas subrayando la necesidad de explorar nuevos marcos institucionales que promuevan, como propone Alicia Ziccardi, la organización au-

tónoma de la sociedad latinoamericana, de forma que sea posible la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en lo que respecta a las políticas sociales y a la producción de servicios sociales más justos y equitativos (Ziccardi, 2004: 11). Resulta imprescindible la creación de espacios e instrumentos de participación ciudadana que permitan incluir a la población en decisiones públicas para hacer efectivos los derechos de ciudadanía (Ziccardi, 2012: 190).

Al mismo tiempo señalamos que la consolidación de los mecanismos de promoción social, y por tanto de ciudadanía, requiere de una redefinición del papel del Estado y de su forma tradicional de producción de políticas sociales. En esta línea, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez plantean la elaboración de un modelo de protección social integral, centrado en derechos, en el cual se integren y articulen los servicios sociales universales — como educación (Zaidenweg, 2016), salud y cuidados— con los servicios focalizados dirigidos a la población más pobre y vulnerable (Cecchini y Martínez, 2011). El papel del Estado como proveedor central de la protección requiere, en definitiva, una reformulación no solo de sus formas de actuación, sino también del diseño de las estructuras y procesos de distribución de renta, riqueza y bienestar en la región.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ-URÍA, Fernando (1993). «La crisis del trabajo social». *Claves*, Madrid, núm. 34, págs. 12-24.
- ARRIAGADA, Irma, y MATHIVET, Charlotte (2007). *Los programas de alivio a la pobreza. Puente y oportunidades. Una mirada desde los actores*. Santiago de Chile: Cepal, Serie Políticas Sociales, núm. 134.
- BARBA, Carlos (2015). «La integración territorial de la transferencia y los servicios sociales: lecciones del caso del programa mexicano Oportunidades». En: BRONZO, C., y REPETTO, F. (ed.). *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Madrid: Programa para la Cohesión Social en América Latina, págs. 69-105.
- BARBA, Carlos (1995). «La política social desde una perspectiva sociológica». *Espiral, Cuadernos del profesorado*, Almería, vol. II, núm. 4, págs. 27-41.
- BOURDIEU, Pierre (1997). «L'Architecte de l'euro passe aux aveux». *Le Monde Diplomatique*, París, septiembre, pág. 19.
- BRONZO, Carla, y REPETTO, Fabián (2015). «Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina». En: BRONZO, C., y REPETTO, F. (ed.). *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Madrid: Programa para la Cohesión Social en América Latina, págs. 13-33.
- CECCHINI, Simone, y MARTÍNEZ, Rodrigo (2011). *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal, núm. 111.
- DALLA-CORTE CABALLERO, Gabriela (coord. y ed.) (2015). *Familias, movilidad y migración: América Latina y España*. Rosario: Prohistoria.
- DELGADO, Manuel (2016). *Ciudadanismo*. Madrid: Los libros de la catarata.
- DELGADO, Manuel (2007). *Sociedades movedizas. Por una antropología de las calles*. Barcelona: Anagrama.

- ESCALANTE, Fernando (2002). «El ciudadano inexistente», *Nexos*, vol. xxvi, núm. 298, págs. 34-36.
- ESCALANTE, Fernando (2014). «Ideas de la ciudadanía». En: FLORESCANO, E., y COSSÍO, J. R. (ed.). *Hacia una nación de ciudadanos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, págs. 211-231.
- GARCÍA JORDÁN, Pilar (2009). *Unas fotografías para dar a conocer al mundo la civilización de la República guaraya*. Madrid: CSIC.
- GUIERAS MOMPIOLA, Anna (2015). «De ciudadanos a impúberes sociales, del capital inútil al elemento productivo. Discursos sobre los indígenas del departamento del Beni (Bolivia, 1842-1950)». En: GARCÍA, P. (ed.). *El mundo latinoamericano como representación, siglos XIX-XX*. Barcelona: Publicacions de la UB – IFEA – TEIAA, págs. 57-79.
- LAUTIER, Bruno (2001). «Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo». *Espiral, Cuadernos del profesorado*, Almería, vol. 8, núm. 22, págs. 91-130.
- MARSHALL, Thomas Humphrey (1985). *Social policy*. Londres: Hutchinson.
- MARTÍNEZ I ÁLVAREZ, Patricia (coord.) (2012). *La construcción de los estados y el conocimiento de las instituciones como fuente en la educación para la Ciudadanía*. Barcelona: Edicions UB.
- MONTAGUT, Teresa (2008). *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- MORENO, Luis (2000). *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*. Barcelona: Ariel.
- PÉREZ BALODANO, Andrés (1997). «Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina». En: PÉREZ, A. (ed.). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, págs. 32-49.
- PÉREZ SAINZ Y MORA, Juan Pablo (2005). *Algunas hipótesis sobre desigualdad social y mercado de trabajo. Reflexiones desde Centroamérica*. San José: FLACSO.
- POLANYI, Karl (2011). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- RACZYNSKI, Dagmar (1999). «La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza». En: TOKMAN, V., y O'DONNELL, G. (ed.). *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Paidós, págs. 171-202.
- REPETTO, Fabián (2006). «Nueva matriz socio-política, problemas sociales y políticas públicas: América Latina a inicios del siglo XXI». En: SARAVÍ, G. (ed.). *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América latina*. México: CIESAS-Prometeo, págs. 233-263.
- REYGADAS, Luis, y ZICCARDI, Alicia (2010). «México: Tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad». En: CORDERA, R. (coord.). *Presente y perspectivas: historia crítica de las modernizaciones*. México: FCE-CIDE-CONACULTA-INEHRM. Disponible en: <http://cdsa.academica.org/000-036/418.pdf>.
- ROBERTS, Bryan (2006). «La estructuración de la pobreza». En: SARAVÍ, G. (ed.). *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América latina*. México: CIESAS-Prometeo, págs. 201-231.
- SERRANO, Claudia (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 70. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: [http://agendadelasmujeres.com.ar/pdf/Cepal\\_70.pdf](http://agendadelasmujeres.com.ar/pdf/Cepal_70.pdf).

- SIMMEL, George (1971). «The poor». En: DONALD, N. L. (ed.). *Georg Simmel on individuality and social forms*. Chicago: Universidad de Chicago, págs. 67-89.
- SOJO, Ana (2007). «La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales». *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 91, págs. 111-131.
- TEJERA, Héctor (2002). «Imaginario ciudadano e imaginarios sobre lo ciudadano». En: *Sinergia*. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- ZAIDENWERG, Cielo (2016). *Amar la Patria. Las escuelas del territorio rionegrino y la obra argentinizadora en el Sur*. Rosario: Prohistoria.
- ZICCARDI, Alicia (2012). «Espacio público y participación ciudadana». *Gestión y Política Pública*, Ciudad de México, vol. 21, págs. 187-226.
- ZICCARDI, Alicia (2004). *Participación ciudadana en las políticas locales*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UAM – Consejo Mexicano de Ciencias Sociales – Instituto Nacional de Ciencias Sociales.

---

Fecha de recepción: 9 de marzo de 2017

Fecha de aceptación: 18 de abril de 2017

Fecha de publicación: 2 de noviembre de 2017