

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA. UNA RESPUESTA DESDE LA CIUDADANÍA

Óscar Guerra González¹ | Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Resumen

En este artículo el autor busca llevar a cabo una aproximación teórica sobre la ciudadanía social, la cual está en las bases del discurso público que da sentido a las políticas sociales que emanan del Estado. Comprendiendo que si bien el liberalismo igualitario ha dado ciertas respuestas a las desiguales condiciones socioeconómicas que atentan contra la ciudadanía, mantiene un modelo centrado en el individuo y sus libertades. Este modelo, al ser aplicado en la lucha contra la pobreza, termina posicionando a ésta como un obstáculo para el ejercicio de la libertad individual en la esfera privada, dejando a un lado la visión de un ciudadano pensado desde lo público y como miembro activo de la comunidad. Junto a esta aproximación teórica, se realiza una breve revisión general de dos políticas sociales aplicadas en Chile –como lo son el reconocido Programa “Chile Solidario” y “Pavimentos Participativos” –, dando cuenta de la relevancia de las concepciones y modelos de ciudadanía preponderantes en las políticas públicas y la necesidad de dar una mejor respuesta para la comprensión de la pobreza, a partir del fortalecimiento de una ciudadanía que vaya más allá de un modelo que se centre en el individuo y sus libertades.

Palabras claves: Ciudadanía – social – políticas – comunidad – pobreza – liberalismo

Abstract

In this article the author seeks to develop a theoretical analysis to the concept of social citizenship. This concept is found at the base of the public discourse that at the same time gives meaning to the social policies of the state. While egalitarian liberalism has given certain responses to the social inequalities that threaten the citizenry, this conception remains centered on the individual and his liberties. When applied to the struggle against poverty, this model turns out to be an obstacle for the exercise of individual liberty in the private sphere, leaving aside the public vision of the citizen as an active member of the community. Together with the theoretical analysis, this article also briefly reviews two social policies applied in Chile, known as “Chile Solidario” and “Pavimentos Participativos.” This article note the relevance of the conceptions and models of citizenship that predominate in the public policy as well as the need to give a better response in order to have a better understanding of poverty. The author seeks to strengthen the concept of citizenship by going beyond a model focused on the individual and his liberties.

Keywords: Citizenship – social policies – community – individual liberty – poverty – liberalism

(1) Magíster (c) en Ciencia Política, Universidad de Chile. Profesor de Historia, Geografía y Cs. Sociales y Licenciado en Historia con mención en Ciencia Política, PUCV, Chile. Director Social del Centro Comunitario “Despensa Comunitaria”, Viña del Mar.

1. Introducción

Definir ciudadanía, resulta una tarea compleja debido a las diversas aproximaciones que intentan clarificar su contenido político y filosófico. Es por ello que, para introducirnos en este tema, asumiremos siguiendo a Lister que: *ser un ciudadano en el sentido legal y psicológico implica poder disfrutar de los derechos de ciudadanía necesarios para la agencia y la participación social y política. Actuar como ciudadano significa satisfacer el potencial de ese estatus* (Lister, 2003).

Para una mejor aproximación, es necesario distinguir al menos tres dimensiones de la ciudadanía. Estas serían:

I. La dimensión de los derechos: Dice relación con un status legal de igualdad entre los individuos, el cual suele estar consagrado en las cartas constitucionales.

II. La dimensión de la participación: Dice relación con concebir a la ciudadanía como una condición política por excelencia, en la posibilidad de deliberar y poder ser parte del gobierno.

III. La dimensión de la identidad o pertenencia: Dice relación con la pertenencia a una comunidad singular (propia), que adquiere una serie de elementos que posibilitan la cohesión y solidaridad de la comunidad. (Peña, 2008).

La relación que se da entre estas dimensiones, es fundamental para la problemática que nos planteamos, pues las políticas públicas contra la pobreza se hacen cargo de una realidad compleja, vivida por ciudadanos que se encuentran en una relación desventajosa en la estratificación social. Esta posición desventajosa, no sólo puede entenderse en el nivel socio-económico del individuo o la familia, sino que en todo el estatus de ciudadanía, atravesando las tres dimensiones antes propuestas. Es por ello, que este artículo busca posicionar a la ciudadanía, como tema central en todo esfuerzo que signifique superar el problema de la pobreza.

En primer lugar, se dará cuenta sobre la necesidad de rei-

vindicar a la ciudadanía como eje central de las políticas públicas contra la pobreza. Intentando contextualizar, a partir del desarrollo de la protección social en Latinoamérica y especialmente en Chile. Dando cuenta de cómo estas políticas han migrado desde los paradigmas de focalización y reducción de la pobreza que impregnaron las reformas neoliberales, hasta procesos que han ampliado el rol social del Estado y la universalización de derechos sociales en su población. Esto nos llevará a la necesidad de pensar desde la teoría, las políticas contra la pobreza entendiendo que estas se inspiran a partir de concepciones normativas sobre el rol social del Estado frente a problemáticas como la pobreza.

En segundo lugar, se hará una aproximación teórica a la ciudadanía, a partir del relato liberal. Entendiendo que este es el que determina en gran parte, el cómo hemos entendido la ciudadanía y la forma en que las sociedades democráticas contemporáneas, han enfrentado la pobreza. Comenzaremos el relato con Marshall y su ciudadanía social, hasta autores de impacto renovador en el liberalismo igualitario, como lo son John Rawls (Oportunidades) y Amartya Sen (Capacidades) (Freijeiro, 2008). Sin embargo, veremos también, que el modelo de ciudadanía desarrollado por el liberalismo igualitario a pesar de ampliar el rol del Estado, tiene como fin último alcanzar una libertad en sentido negativa, o sea como un espacio privado de no-interferencia en la libertad individual. Así, problemáticas como la pobreza, terminan siendo entendidas como responsabilidad propia de los individuos, dejando a un lado el rol y compromiso de la comunidad. Generando distancia entre el status de igualdad que representa la ciudadanía y los efectos negativos de las desigualdades propias del sistema económico.

Complementaremos el relato de la ciudadanía liberal, por medio de las críticas del comunitarismo y los aportes del modelo de ciudadanía republicano. Apostando a que la ampliación de las concepciones de ciudadanía, pueden

significar una mejor comprensión de cómo pensar al sujeto último de las políticas contra la pobreza, la cual es ineludible para el fortalecimiento de sociedades más justas y por tanto, más democráticas.

Para finalizar, daremos paso a un reflexión general sobre dos casos concretos de programas sociales implementados en Chile, como lo son “Chile Solidario” y “Pavimentos participativos”, buscando identificar en cada uno de ellos concepciones y modelos de ciudadanía que dan forma al diseño e implementación de estas políticas. Este ejercicio si bien no busca generar una comparación, ni tampoco un estudio acabado, buscará dar cuenta de la necesidad de cuestionar y ampliar las concepciones de ciudadanía que dan sentido a políticas sociales que buscan la superación de la pobreza.

Antes de comenzar, debemos indicar que este artículo se une a los enfoques que buscan ampliar la comprensión del rol “social” del Estado y sus políticas públicas, apostando por una revisión del papel de “lo político”, en la edificación de una nueva agenda que tenga por guía conceptos como ciudadanía e inclusión social (Barba, 2009). Pero en especial la ciudadanía, pues los pobres quienes quieran que sean (según cifras oficiales) son tan ciudadanos como los que diseñan y dan sentido a las políticas públicas contra de la pobreza.

2. La ciudadanía y las políticas contra la pobreza

2.1. La ciudadanía social

La pobreza como problemática social de primer orden, se asoma como una problemática permanente para el fortalecimiento de una ciudadanía democrática. Es a partir de esta, que surge la necesidad de fortalecer la ciudadanía no sólo en su estatus civil y político, sino que también social

pues se entiende que las condiciones de vulnerabilidad no sólo son económicas, sino que como hemos visto en un inicio, afectan transversalmente las dimensiones de la ciudadanía.

La ciudadanía social surge en la Europa post II Guerra Mundial. Aparece como respuesta por parte de las democracias liberales a las urgentes demandas de sociedades empobrecidas, así como para hacer frente a la amenaza del socialismo en su versión soviética y la creciente presión de los movimientos sociales obreros (Antxustegi, 2010). De esta forma, se consolida la figura del Estado como el encargado de garantizar niveles mínimos de bienestar a los ciudadanos, a través del reconocimiento universal de derechos sociales. En este contexto, los servicios públicos permanentes se convierten en el rostro de políticas públicas comprometidas con la generación de niveles universales de bienestar social. La pobreza aparece como una problemática integrada a una amplia comprensión de los problemas sociales que debe atender el Estado. Éste asume dicha labor, partiendo de un alto grado de cohesión y consenso social, en torno a la idea de que todos los miembros deben ser sujetos de una ciudadanía plena, evitando las restricciones que emanen de las relaciones económicas desiguales.

En Latinoamérica, la ciudadanía social ha carecido del respaldo de un Estado comprometido por el bienestar de todos sus ciudadanos, lo cual se puede explicar en parte, debido a la habitual inestabilidad económica, política y social de la región. Ahora bien, en los últimos 30 años la región ha experimentado un crecimiento económico sostenido, acompañado de cierta estabilidad democrática, lo cual ha abierto distintos tipos de compromiso entre el Estado y la sociedad (CEPAL, 2008).

La pobreza y la desigualdad son rasgos marcados de nuestra región. Si bien, en buena parte de los países existen políticas públicas destinadas a la superación de la pobreza,

el itinerario de esfuerzos realizados contrasta con altos niveles de desigualdad. La actual gobernabilidad democrática ha develado una incapacidad frente a las nuevas demandas de la ciudadanía. O'Donnell se refiere a los estados “débiles” como aquellos estados y gobiernos que *tienen escasa capacidad para democratizar sociedades en las que una larga y muy asentada historia de desigualdad demanda persistentes esfuerzos en los que un estado ensanchado debería jugar un papel importante* (PNUD, 2004).

En Chile a partir de la aplicación de las reformas neoliberales en dictadura, se asumió un Paradigma de Bienestar Residual (Barba, 2009), que luego se difundirá en la región, con resultados disímiles al caso chileno. En éste paradigma, la intervención social del Estado es justificada, en tanto se logra garantizar un contexto macroeconómico estable, que genere un crecimiento económico que abra oportunidades de ingreso. El mercado asume el protagonismo como un espacio de inclusión económica pero también social. Las políticas públicas contra la pobreza por tanto, responden a argumentos tecnocráticos, que terminan por reducir el rol “social” del Estado a la disminución de las cifras de pobreza extrema.

Con el proceso de transición a la democracia que se caracterizó por ser altamente elitista (Delamaza, 2010), Chile no sólo logró alcanzar una gobernabilidad democrática altamente estable en relación al resto de países de la región, sino que también registró un crecimiento económico sostenido. En la lucha contra la pobreza, se heredó una tendencia permanente a la focalización y a la entrega de un papel preponderante al Mercado como catalizador de la integración social. Siendo este modelo, el que permitió dar grandes avances en la reducción de la pobreza, así como en la generación de metodologías de estudio, que reflejaron el compromiso del Estado específicamente con los sectores más vulnerables. Sin embargo, la relación entre políticas sociales y ciudadanía no se logrará visualizar sino, en los últimos años gracias al desarrollo de políticas de protec-

ción social que tienden a entender la protección como una garantía ciudadana, en donde la protección abarca un conjunto de derechos que el Estado tiene el derecho de garantizar. Un buen ejemplo de lo anterior es, en el caso chileno, el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas, el cual garantiza el acceso universal a servicios de salud (Acceso, Atención, Calidad, Protección financiera) (Cecchini y Martínez, 2011).

Para finalizar y con el fin de subjetivizar la relación antes descrita entre ciudadanía y pobreza, junto al rol y desafío que deben asumir los estados y gobiernos, más allá de la reducción de cifras. Hemos de recordar las palabras del mismo Banco Mundial, en el cual:

Las definiciones formuladas por la propia población pobre revelan importantes aspectos psicológicos de la pobreza. Los pobres tienen una profunda conciencia de que su falta de voz, poder e independencia los expone a la explotación. Su pobreza los hace vulnerables a un trato grosero, humillante e inhumano por parte tanto de los particulares como de los funcionarios públicos a quienes acuden en busca de ayuda. Los pobres también hablan del dolor que les produce el verse obligados a quebrantar las normas sociales y el no poder mantener su identidad cultural participando en sus tradiciones, festejos y rituales. Esta incapacidad de participar plenamente en la vida de su comunidad lleva a la desintegración de sus relaciones sociales (Narayan, 2000).

Como veremos más adelante, el concepto de ciudadanía y las concepciones que se tengan de esta, definen buena parte de la política de las políticas públicas. En especial, de aquellas que se hacen cargo de la pobreza.

2.2. Desde la teoría: políticas públicas y ciudadanía

Pero si la filosofía política es, en un sentido, irrealizable, en otro sentido es inevitable. Este es el sentido en el que la filosofía ha habitado el mundo desde el comienzo; nuestras

prácticas e instituciones son la encarnación de la teoría. Involucrarse en cierta práctica política ya supone estar en cierta relación con la teoría. Para todas nuestras preguntas sobre cuestiones últimas de la filosofía política – justicia, valor y la naturaleza de la buena vida—la única cosa que sabemos es que todo el tiempo vivimos alguna respuesta. (Sandel, 2008, pág. 75)

Las políticas públicas responden a una encarnación de la teoría, en especial aquellas que dicen relación con conceptos tan relevantes como la libertad y la igualdad. Se ha de proponer y pensar desde la teoría, no la efectividad de dichas políticas públicas, sino el sentido y los propósitos, el reflejo de sociedad que albergan las políticas sociales que emanan del Estado y sus instituciones. La pregunta entonces en torno a cuál es la filosofía política implícita en nuestras prácticas e instituciones (Sandel, 2008), resulta una pregunta ineludible. Ésta debe ser abordada mediante la relación estrecha entre la filosofía política y la ciencia política, labor que se buscará llevar a cabo en esta aproximación teórica (Bobbio, 2009).

En el presente, podemos ver que el liberalismo es la filosofía política implícita en la mayor parte de nuestras prácticas e instituciones. Esta ideología ha permeado buena parte de las políticas públicas que buscan hacerse cargo de las desigualdades sociales y económicas, guardando como premisas, la libertad individual, la justicia (Equidad) y la sociedad civil (Chuliá y Agulló, 2010). De esta forma, conceptos comunes y recurrentes como: “sociedad de oportunidades” o “desarrollo humano”, terminan por ubicarse en la justificación última de cada proyecto político-social que busque superar la pobreza.

El Liberalismo tanto en la teoría política, como la acción política, lo entendemos dividida en dos grandes ramas. El liberalismo que podemos denominar “conservador” que pone su énfasis en la defensa del libre mercado y la propiedad privada, el liberalismo igualitario, el que avala la

posibilidad de redistribuciones de bienes y recursos y de interferencia en las transacciones privadas, siempre y cuando ello sea necesario para promover la igualdad entre los individuos (Nino, 1990).

Centrarnos en el análisis del modelo de ciudadanía del liberalismo igualitario, nos permite dar coherencia, a una serie de motivos e ideas fuerzas que están en el fundamento de las políticas públicas que imperan en la actualidad. El discurso político se encuentra inmerso en un marco de significación ideológico, del cual ningún actor puede escapar. Es por ello, que resulta necesario examinar los fines últimos que se albergan en éste y qué tipo de ciudadano se espera construir, para ello es claro que debemos seguir e identificar el relato teórico que vincula la ciudadanía con las desigualdades sociales y las respuestas que emanan del rol asignado al Estado.

3. ¿Qué hemos entendido por ciudadanía?: El relato liberal

3.1. Ciudadanía social, Marshall

A mediados de siglo XX T.H. Marshall en su célebre conferencia “Ciudadanía y Clase Social”, proporcionó un modelo de ciudadanía en el cual la dimensión social complementa a la civil y política. Marshall abrió así la polémica en torno a si: *¿Sigue siendo cierto que la igualdad básica entre los seres humanos, enriquecida en lo sustancial y expresada en los derechos formales de la ciudadanía es compatible con las desigualdades de clase social?* A lo cual el mismo Marshall responderá de forma afirmativa, acusando que la sociedad actual acepta aún esa compatibilidad, hasta el punto en que la propia ciudadanía se ha terminado en convertir, en cierto punto, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada (Marshall y Bottomore, 1998). La importancia de la obra de Marshall radica en haber abierto un espacio al reconocimiento por parte del liberalismo, sobre

la necesidad y utilidad de los derechos sociales a partir de la ciudadanía. De esta manera dio pie al desarrollo e influencia del liberalismo igualitario sobre los Estados de bienestar post II Guerra Mundial en Europa.

Para Marshall, la ciudadanía se entiende como un status que se concede a los miembros plenos de una determinada comunidad. En ella, sus beneficiarios serían iguales en cuanto a derechos y obligaciones. Por el contrario, la clase social se presenta como un sistema de desigualdades, que al igual que la ciudadanía, puede fundamentarse en un cuerpo de ideales, creencias y valores de los grupos (Marshall y Bottomore, 1998). El desarrollo de la ciudadanía en una sociedad entraría en conflicto con su orden de clases. Para dar respuesta a esta problemática, Marshall no pensará como solución la redistribución de ingresos -lo que llevaría a centrarse en la sociedad de clases- sino en una equiparación de status de la ciudadanía a través de derechos garantizados por el Estado. Para él, la igualdad de status será más importante que la igualdad de rentas, por tanto los derechos sociales vendrían a redistribuir horizontalmente, reduciendo la desigualdad de status (ciudadanía) entre los que tienen más y los que, por tener menos, carecen de una dimensión social óptima en su status de ciudadanos.

Una de las respuestas del liberalismo igualitario a los embates del socialismo a mediados del siglo XX, será centrarse no sólo en la libertad del individuo, sino en mejores niveles de bienestar y justicia social. Lo anterior se debe, según la visión de Marshall, a que no se puede disfrutar de una ciudadanía plena (en lo civil y político) en ausencia de condiciones previas, ligadas a los recursos materiales que permiten niveles necesarios de dignidad. En el caso de la ciudadanía, estas condiciones dicen relación con asegurar una educación básica, un mínimo de seguridad económica y servicios sociales, especialmente a los menos favorecidos del sistema (Freijeiro, 2008).

La mayor crítica a la ciudadanía social de Marshall en Europa, vendrá de las corrientes de la “Nueva Derecha” o del “Neoliberalismo”, y la crítica se centrará en los supuestos efectos degenerativos de las políticas sociales de los estados de bienestar europeos, acusando a la ciudadanía social de consolidar una relación paternalista entre Estado-Ciudadano. Relación que terminaría por atentar contra el desarrollo de la libertad y los derechos de los individuos propios del ideal liberal².

3.2. Críticas a la ciudadanía de Marshall

La crítica más dura a la ciudadanía social de Marshall, surge de la constatación de un nuevo escenario en las sociedades capitalistas, donde la lógica de racionalidad económica opera en favor de la desregulación de la actividad y en especial de las prestaciones sociales, impulsando la privatización de servicios públicos y el desmantelamiento progresivo de las políticas sociales estatales, al tiempo que estimula la iniciativa y el esfuerzo individual (Peña, 2008). El desafío para la ciudadanía social en los años 80´ será afrontar el embate neoliberal que negará el valor del rol social del Estado con la ciudadanía. En la actualidad, esto se ve reflejado en la evidencia de que buena parte de las prestaciones sociales se encuentran hoy en manos de privados. Siendo vinculada la ciudadanía social hoy en día, con el humanitarismo, cuando no al mercado. (Peña, 2008) La explicación de este escenario puede estar en la acusación del neoliberalismo, al ver a la ciudadanía social, como una forma de interferencia estatal en la “libertad” de los individuos. Según esta visión, la ciudadanía social en vez de propiciar la libertad del “ciudadano”, generaría un grado de dependencia “clientelar”. Así, lo que se conformaría es *“un modelo de actuación gubernamental que acostumbra a los ciudadanos a pedir cada día más, obliga a ampliar*

(2) El caso Chileno es ejemplar, debido a la imposición bajo el régimen autoritario de principios neo-liberales que terminaron por avasallar el avance del reconocimiento de derechos sociales alcanzadas en el proceso democrático antes de la dictadura militar.

la burocracia y su poder, y finalmente convierte a los políticos en sujetos omnipotentes al tiempo que sometidos a la presión de los ciudadanos en demanda de ayudas y prestaciones” (Rodríguez, 2008). La crítica por parte del neoliberalismo apuntará por tanto, a una mirada de ciudadanía fijada en el individuo y no en la clase social. De esta forma, para asegurar la integración social y cultural de los más pobres se debe ir más allá de los derechos, focalizándose en la responsabilidad de “ganarse la vida”. Por tanto, la responsabilidad antes entregada al Estado y su rol protagonista viene a quedar de lado, primando el espíritu altamente individualista de un liberalismo conservador que pone la primera responsabilidad en el individuo (Kymlicka y Norman, 1997).

La crítica neoliberal trajo consigo un impacto negativo no sólo en la posibilidad de que las democracias liberales asumieran la contradicción que Marshall pudo dar cuenta (ciudadanía y clase social), sino que se tradujo en un impacto en la vigencia de la ciudadanía en países con políticas sociales débiles, como es el caso latinoamericano. Aquí la tónica fue la reducción del rol social del estado, lo cual ha posibilitado el cambio de la figura del ciudadano, por la del individuo-consumidor; y la de clase social, por los porcentajes de hogares e individuos bajo la línea de la pobreza.

3.3. Sociedad justa y estable, Rawls

Las respuestas a las críticas del neoliberalismo, vendrán por parte del liberalismo igualitario de Rawls, el cual observará al igual como lo hizo Marshall, la incongruencia de las desigualdades provocadas por el sistema económico y su impacto en ciertos principios básicos de igualdad social. Tanto los principios de justicia de Rawls por medio de su teoría de la justicia redistributiva, y los fundamentales aportes de Amartya Sen, por medio de su teoría del desarrollo humano, permiten dar respuesta y contrarrestar el impacto del neoliberalismo.

Si bien la justicia redistributiva de Rawls no se enmarca en el discurso de los derechos sociales de la forma en que lo hacía Marshall, lo hace al intentar salvar la contradicción entre liberalismo y las desiguales condiciones existentes en las sociedades democráticas, por medio del concepto de participaciones distributivas implícitas en los dos principios de justicia que propone. Estos principios consisten en: *Primero, toda persona comprometida en una institución o afectada por ella tiene el mismo derecho a la más extensa libertad, compatible con igual libertad para todos; y segundo, las desigualdades que la estructura institucional define o promueve son arbitrarias, salvo que se justifique esperar que ellas vayan a redundar en beneficio de todos y siempre que los puestos y cargos a los cuales van conectadas, o de los cuales se pueden derivar, estén abiertos a todos. Estos principios regulan los aspectos distributivos de las instituciones al controlar la asignación de derechos y obligaciones en toda la estructura social* (Rawls, 1973).

Según la interpretación liberal democrática de Rawls, estos dos principios de justicia general, buscan enfrentar las desigualdades básicas; el postulado principal es que si existe desigualdad, ésta no puede beneficiar sólo a algunos. La justicia redistributiva de Rawls tiene como meta el desarrollo de la igualdad democrática en contraposición, de la libertad natural.

Estos principios de justicia se aplican en un modelo de democracia, en el que Rawls proyecta un espacio público, donde se reconoce como ciudadano al individuo racional y razonable. En este espacio, las identidades que no sean “políticas” no son consideradas, por tanto, la identidad de clase social que en el caso de Marshall se veía como un elemento importante, aquí no son consideradas. Junto con ello, el bien común que representaría una ciudadanía integral (civil, política y social) es desplazado por un espacio de lo “correcto”, en el cual se desarrollan los principios de justicia, los cuales propiciarían no un Estado de bienestar, sino un Estado redistributivo apostando por una igualdad

de oportunidades. Según Rawls: *Suponemos que, además de mantener el capital habitual de gastos sociales, el gobierno proporciona iguales oportunidades educacionales para todos, ya sea subvencionando a las escuelas particulares o mediante un sistema de escuelas públicas. También exige y respalda la igualdad de oportunidades en las empresas comerciales y en la libre elección de trabajo.* (Rawls, 1973, pág. 78)

De esta forma, la propuesta de Rawls, es una respuesta abierta a la Nueva-Derecha de impronta neoliberal, rescatando principios de justicia social, propios de una democracia. Coincidiendo con Marshall, en cuanto al rol fundamental del Estado en la generación de mayores condiciones de igualdad. La sociedad de oportunidades para todos, no se podrá pensar sin un Estado redistributivo, lo cual, sin duda alguna renueva su compromiso con una libertad del individuo, que no sea puesta en peligro por una brutal e injusta desigualdad.

3.4. Desarrollo humano, Amartya Sen

Junto al rol redistributivo del Estado en pos de los principios de justicia de Rawls, el liberalismo igualitario alcanza un impulso importante en la teoría del desarrollo humano, de Amartya Sen. Para él, el punto central del desarrollo, radica en la promoción de la riqueza de la vida humana entera, entendiendo que la riqueza económica es sólo una parte de ella (Casassas, 2006). De esta forma Sen critica la forma de concebir el desarrollo únicamente a través de la racionalidad económica.

La propuesta de Sen, pone énfasis en el desarrollo de las libertades a partir de las capacidades de los individuos. Frente a ello las dimensiones que en su origen eran concebidas por la ciudadanía social de Marshall, en tanto los derechos sociales debiesen ser asegurados por un Estado de Bienestar, son ampliadas al posicionarse en una mirada del bienestar humano que va más allá de servicios sociales

o redistribución. De esta forma, a diferencia de Rawls que pone hincapié en la redistribución de los bienes primarios a partir de la institucionalidad, Sen pone su mirada en las capacidades básicas que se deben desarrollar. Según Sen: *“La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros”* (Sen, 2000, pág. 56).

El valor de los sujetos como “agentes” y no como “pacientes” permite ver una visión renovada para el desarrollo de la libertad de los ciudadanos desfavorecidos por las desigualdades. Éstos no tienen por qué entenderse como simples receptores pasivos de las prestaciones de programas de desarrollo, aún si éstos son de suma ayuda a sus condiciones adversas. Ellos deben participar en el diseño de los planes, en la formulación de las prioridades que se persiguen y los valores sobre los cuales se basarán los mismos, pues es la única forma de reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable (Sen, 2000).

Buena parte de las esperanzas de Sen, estarán en las instituciones en las cuales se desarrollan las decisiones y oportunidades del individuo. De esta manera, se apuesta por el protagonismo del individuo y la libertad, por medio del desarrollo de capacidades de las que el mismo puede gozar. Rescatando elementos nuevos que concilian la ciudadanía en su vertiente social por medio del liberalismo igualitario.

3.5. El fin último del ciudadano liberal

Como hemos podido ver, el liberalismo en su vertiente igualitaria valora al ciudadano, como el agente para la conformación de una sociedad de hombres libres. Esto, visto desde la arremetida de Marshall hasta los aportes renovadores de Rawls y Sen. Las políticas públicas en las democracias representativas por tanto, serán influenciadas por estas tendencias igualitarias que esperan concebir a un ciudadano y un Estado comprometido con la generación

de condiciones óptimas para el desarrollo de la libertad individual (Gargarella, 1999).

La pregunta sobre ¿cuál es la libertad que se espera alcance el individuo? atraviesa la dimensión social de la ciudadanía de Marshall, hasta Rawls y Sen. Los esfuerzos por generar mejores condiciones de igualdad social, se orientan a permitir que los menos favorecidos puedan gozar de una ciudadanía plena, en todas sus dimensiones (Política, civil y social). Esta libertad se entiende como un ámbito de no-interferencia, en ella se vela por la defensa de la libertad individual (no interferencia) y del gobierno representativo, el cual se enmarca como aparato institucional que resguarda al individuo (García, 1998).

La libertad negativa por la que aboga el liberalismo, significa que otros no se interpongan en mi actividad, y que mientras más extenso sea el ámbito de esta ausencia de interferencia, más amplio sería mi ámbito de libertad (Berlin, 1988). El pensamiento liberal, alentará la participación en el gobierno, con el fin de ser un medio para proteger el valor último: la libertad negativa del individuo. Las condiciones sociales desiguales, deben ser asumidas por el Estado y la ciudadanía, para proteger al individuo de la interferencia que no le permita ser libre y disfrutar de sus derechos. Una sociedad más democrática por tanto, no es el fin, sino que el instrumento. Toda política pública buscará perfeccionar aquel instrumento, para hacer frente a las desigualdades que se reconocen como peligros para la concepción de un individuo libre, que se comprende en el espacio privado, antes que como un ciudadano en el espacio público. Junto a lo anterior, problemáticas como la pobreza si bien son asumidas por el rol del Estado, siguen manteniéndose como un problema público, sólo en el caso de las privaciones que viven los individuos privados.

3.6. La crítica comunitarista al relato liberal

Según Sandel la tesis central del liberalismo y la sociedad,

consiste en que:

“Una sociedad justa no pretende promover ningún fin particular, sino que permite a sus ciudadanos perseguir sus propios fines de forma compatible con una libertad similar para todos; por lo tanto, debe regirse por principios que no presupongan ninguna concepción de lo bueno” (Sandel, 2008, pág. 76).

Ante ello, la crítica al liberalismo y su forma de concebir la ciudadanía, estaría puesta en el cuestionamiento al fin último del ciudadano, en tanto podríamos interpretar que desde Marshall hasta Sen, la preocupación está puesta en conseguir la no interferencia en el espacio privado del individuo, evitando de parte de este, un compromiso con la comunidad y el alcance de un bien común construido desde la esfera pública (no sólo el Estado).

Sandel genera una serie de preguntas a la construcción de la ciudadanía desde el liberalismo. De esta forma podemos interpretar que el cuestionamiento va directamente a la obra de Rawls y la “sociedad de oportunidades”, en tanto: ¿Es posible una ciudadanía en donde el ciudadano es desvinculado de identidades?, ¿En dónde es un yo entendido como anterior e independiente de propósitos y fines? En palabras de Sandel: *¿Podemos concebirnos como yoes independientes, independientes en el sentido de que nuestra identidad nunca está atada a nuestros fines y vínculos?* (Sandel, 2008, pág. 86). En definitiva, Sandel cuestiona el excesivo posicionamiento en un “individuo-ciudadano” que ha construido el liberalismo y en el cual proyecta sociedades “más justas”, y frente a ello la pregunta es clara: ¿dónde ha quedado la comunidad?

Siguiendo en la crítica a la ciudadanía construida por el liberalismo, Walzer acusa a la teoría liberal de distorsionar la realidad, indicando que en la medida que la aceptamos, nos priva de un acceso firme a nuestra propia experiencia de arraigo comunal. De esta forma: *la ideología liberal del separatismo no puede privarnos de nuestra personalidad*

ni de nuestros lazos. De lo que sí nos priva es del sentido de nuestra personalidad y del sentido de nuestros lazos, y esta privación se refleja en la política liberal. (Walzer, 1996)

Por último, además de la crítica del comunitarismo a la concepción individuo-sociedad –y por tanto al excesivo atomismo (énfasis en individuo y sus derechos)–, la crítica al liberalismo se centrará en la imposibilidad que tiene éste de pensar un Estado que se comprometa con una determinada forma de concebir la vida pública, en la cual surge el propósito mismo de la ciudadanía (Gargarella, 1999). Ello favorece que, por ejemplo, la lucha contra la pobreza se traduzca en la labor del Estado por asegurar condiciones para libertades individuales en la esfera privada. De tal modo se niega una comprensión de la pobreza desde la comunidad, y la posibilidad que tiene ésta de conformar un bien común que, al ser construido desde el individuo entendido desde su comunidad, otorgue protagonismo a la misma ciudadanía.

3.7. La ciudadanía desde el republicanismo

Si bien el embate comunitarista significa un cuestionamiento abierto a la comprensión del individuo por parte del liberalismo, ésta no presenta un modelo definido de ciudadanía. A continuación nos centraremos en el modelo de ciudadanía republicano reconociendo en este, un modelo que puede competir o complementar al modelo predominante, o sea el liberal.

El republicanismo concibe la libertad como “no dominación” frente a cualquier poder arbitrario. A diferencia del liberalismo que entiende la libertad en el sentido de negación, para la tradición republicana la libertad es el control colectivo de la vida en común, lo que implica autogobierno colectivo y control sobre nuestras propias vidas frente a cualquier tipo de dominación arbitraria. Aquí la participación del ciudadano no se valora en función de lograr un estado de no interferencia en el individuo y sus libertades,

sino que se considera la participación como algo valioso en sí mismo. Es ésta la que genera el grado de conciencia, de auto-comprensión y desarrollo de virtudes cívicas necesarias para otorgarle sentido a un bien que supera a los individuos en particular, pero que a su vez emana de los mismos y se consagra en su reconocimiento como miembros de una comunidad libre (Taylor, 2005).

El modelo republicano de ciudadanía difiere de forma crucial con el liberalismo, en tanto, la política no es un mero instrumento para la protección de los intereses privados, sino el medio de realización de la autonomía, la cual sólo es posible de alcanzar, comprendiéndose dentro de una comunidad. Las leyes no serían como hemos indicado, una restricción de la libertad, que en el caso liberal se entiende como una restricción necesaria, sino que se entiende como su garantía (Peña, 2008). Ante el valor que entrega el liberalismo a lo correcto y lo justo, el republicanismo da paso a una ciudadanía en favor de la comunidad política y del interés público. Posicionando el valor de poseer una idea de bien común que entregue dirección y sentido a la comunidad política.

El ciudadano republicano en su compromiso con la comunidad política debe cultivar los valores cívicos; el Estado, por medio de sus políticas públicas debe alcanzar un compromiso con ellos. Así, la república democrática debe ser una entidad política constituida por instituciones y leyes, y mantenida sobre la decisión conjunta de los ciudadanos. No se entiende como un ente instrumental de representación, sino que se funda en la deliberación y, por tanto, en una participación ciudadana sustancial que debe ser reflexiva, crítica y deliberativa (Peña, 2008).

Por medio de este modelo de ciudadanía, se puede alcanzar una comprensión de la comunidad política en la cual, la ciudadanía se haga cargo de las políticas públicas no como agente externo o receptor, sino como participante legitimador, por medio de la participación activa y com-

prometida. El sentido de lo anterior no es eximir a los ciudadanos de compromisos y responsabilidades (como lo sería la libertad negativa), sino que alcanzar un bien común, en el espacio de lo público.

Siguiendo la línea de Adela Cortina, el republicanismo en su vertiente que la une a demandas de una democracia radical, termina por configurar una crítica directa al ciudadano liberal y su individualismo hedonista y posesivo, consagrado en la teoría de la justicia (Cortina, 1997). El ciudadano republicano se basa en su libertad y en la no dominación. Esta idea fuerza va más allá del individualismo, pues el ciudadano delibera con los otros, asumiendo un protagonismo en una comunidad en la cual se entiende a sí mismo. El desarrollo de un ciudadano que cultive el valor de la libertad, el valor de la igualdad, de la solidaridad, el respeto activo y el valor del diálogo.

Adela Cortina y su mirada puesta en los valores cívicos, termina por comprometer al ciudadano con su compromiso político y social. La ciudadanía social nuevamente aparece como un requerimiento mínimo para el status de ciudadano, sin embargo en el caso del republicanismo, el ciudadano es clave en todo proceso que implique resguardar el bien común; y ese bien común no se puede entender sin el compromiso con las desigualdades sociales que atentan contra la libertad de los ciudadanos. Así Adela Cortina, respecto a este compromiso ciudadano que encarna los valores de una república democrática, nos dice: *“lo que construye comunidad es sobre todo tener una causa común. Por eso pertenecer por nacimiento a una raza o a una nación es mucho menos importante que perseguir con otros la realización de un proyecto: Esta tarea conjunta, libremente asumida desde una base natural, sí que crea lazos comunes, sí que crea comunidad”* (Cortina, 1997, pág. 253)

De esta manera, podemos conciliar que el modelo republicano al introducir el valor de la política y de la comunidad a partir de la construcción del bien común. Permi-

te comprender que problemáticas sociales que minan el desarrollo de la gobernabilidad democrática como lo es la pobreza, se entiende como un problema público que afecta y debe ser resuelto por la comunidad.

Para finalizar nuestro relato desde el liberalismo igualitario de Marshall, hasta la propuesta del republicanismo. Podemos conciliar que la “ciudadanía social” persiste como un elemento permanente e irrenunciable, frente a escenarios de desigualdad social que atentan contra la ciudadanía. Sin embargo, el fin último del valor de los derechos sociales, difiere en la ciudadanía pensada desde el liberalismo y desde el republicanismo más radical, pues en este último, el valor está en una ciudadanía social que posibilita la participación y el protagonismo democrático del ciudadano de la comunidad. Frente a ello, los problemas de desigualdad, los cuales en ambos modelos se reconocen como perjudiciales para el status de igualdad entre ciudadanos, requieren de una respuesta que contemple la comprensión de los modelos de ciudadanía vigentes.

4. Las ciudadanías y las políticas sociales

El 2006 el BID en su reconocido informe titulado “La política de las políticas públicas” (BID, 2006). Desde su enfoque institucional, criticaba el enfoque tecnocrático para abordar la formulación de políticas, devolviendo con ello el valor de “lo político”. Labor complicada en países como Chile, en el cual la racionalidad “tecnocrática” persiste gracias a una implementación del modelo neo-liberal que suele ser considerada por gran parte de la “elite política y económica” como exitosa.

Lo relevante de este informe, como hemos descrito, está en recordar que toda política guarda en su proceso de formulación, una serie de elementos que subyacen a un debate y proceso político mayor. En el esfuerzo de dar sentido

práctico a nuestra aproximación teórica sobre la ciudadanía y su relevancia a la hora de pensar la relación entre el Estado y la sociedad, hemos de reflexionar de forma simple las concepciones de ciudadanía que están plasmadas en políticas públicas concretas, dando cuenta de la vigencia y necesidad de pensar y re-pensar el fundamento de la política de las políticas sociales, a partir de la ciudadanía.

No es menor, que tanto el creador de política pública, como el sujeto último de la misma, son o deben asumir un status de igualdad mínimo y necesario que yace en la ciudadanía, al ser ambos miembros de una comunidad política. En este ejercicio práctico no buscaremos generar una comparación entre política que entendemos como no comparables, sin embargo, deseamos recalcar como forma de ejemplo, la posibilidad de leer las políticas sociales, con ello preguntarnos si estas ¿reconocen o visualizan a receptores de beneficios o a ciudadanos?. Responder este tipo de preguntas, puede llevarnos a considerar hasta qué punto se hace política para construir democracia o se hace política para disminuir cifras. Al fin, la invitación de pensar la ciudadanía en programas que se aplican en su mayoría a los sectores más vulnerables, apunta a dar algunas luces sobre las respuestas que un ejercicio más acabado podría llegar a dar.

4.1. “Chile Solidario”, Una ciudadanía liberal

El Programa de Chile solidario surge a inicios del gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, a través de la División Social del Ministerio de Planificación de la época. Actualmente depende de la Secretaría Ejecutiva radicada en el Ministerio de Desarrollo Social y de las Secretarías Regionales Ministeriales.

Chile Solidario se entendió como una estrategia de intervención integral e intersectorial para superar la pobreza. Entre sus objetivos específicos estaban: ofrecer servicios en vez de esperar una demanda por ellos; trabajar en red y

que la familia fuese el ámbito de intervención, generando una combinación de elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora al servicio de las familias y territorios vulnerables (Palma, 2005).

Para lograr lo anterior, el programa busca intervenir en siete dimensiones de las familias: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Así, por medio de un “Contrato Familiar” que debe aceptar la familia beneficiaria se busca el mejoramiento de su calidad de vida. Al ser aceptado este contrato condicionante, se prosigue la integración al sistema, el cual se compone de 4 ejes: apoyo psicosocial, Bono de Protección a la familia, subsidios monetarios garantizados y acceso preferente a Programas de Promoción Social, Prestaciones laborales y de previsión (Palma, 2005). Las familias permanecen 5 años en el programa, los dos primeros años con una atención más focalizada, para luego dar paso a un esquema de salida gradual.

“Chile Solidario” se enmarca dentro de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC), los cuales se basan en tres principios diferenciadores: 1) énfasis en objetivos de corto o largo plazo (generación de ingresos y desarrollo de capacidades), 2) rol de las transferencias (incentivo o ingreso directo) y 3) tipos de condicionalidades respecto a sanciones, aplicación y verificación (Cecchini y Martínez, 2011).

4.2. El ciudadano, sus derechos y la no interferencia

“Con este esquema de articulación, se aumentan las posibilidades de las que las personas pueden hacer uso para asegurar un mejor nivel de bienestar y participar con mayor autonomía de la vida familiar, social y productiva” (Chile Solidario, página web oficial del programa).

Al preguntarnos a qué modelo de ciudadanía respondería “Chile solidario”, podemos responder a que este programa responde al discurso del fortalecimiento de la ciudadanía

social y por tanto, al relato liberal de la ciudadanía. Se entiende que la integración a esta cobertura asistencial, permitirá “habilitar” a las familias y sus integrantes para poder ser competentes en el desarrollo de sus capacidades y por tanto, mejorar sus niveles de calidad de vida. Dentro de éste sentido, la ciudadanía –vista en su vertiente liberal– otorga al Estado un papel de facilitador de prestaciones a los más pobres, por medio, de la focalización de sus políticas sociales.

El discurso en torno a la generación de oportunidades y el desarrollo de capacidades se entiende como la posibilidad de generar una ciudadanía “social”, en los espacios en los cuales el mercado no ha logrado hacerlo. Junto a ello, el centro de la política pública se encuentra en una mirada individual y no en una mirada colectiva de la pobreza, así se busca que el individuo pueda acceder a mejores niveles de bienestar, acompañado de una mayor autonomía de la vida familiar, social y productiva. Generando un marco de no-interferencia en el cual el individuo, vaya potenciando el ámbito privado a través de un compromiso individual ligado específicamente al hogar.

Podemos agregar, que si bien existe un contrato y sanciones al incumplimiento, las lógicas siguen siendo atomistas en el sentido de que no se plantean comunidades, sino se piensa en familias que aceptan la invitación y se ven beneficiadas por el cumplimiento de metas propuestas por la política pública. La tarea de superar la pobreza está entregada a las familias, y si somos más precisos, está asignada a quien cumple el rol de “jefe/a de hogar”. Si los resultados son positivos o negativos, se entenderán resultados de las acciones “correctas” dentro de una racionalidad contractual, propia de una comunidad pensada desde lo correcto y no desde un determinado bien común.

Si nos preguntamos qué beneficio tiene un programa como éste, para la generación de una ciudadanía que entregue respuestas a problemáticas como la pobreza.

Las respuestas son pocas, pues la misma política pública busca integrar a los ciudadanos “a medias”, por tanto la integración a una dimensión social de la ciudadanía se entiende como un instrumento para el bienestar y goce personal del individuo y sus derechos. Si bien encontramos un rol fundamental por parte del Estado en la generación de oportunidades y capacidades, cuestión propia de la influencia del liberalismo igualitario. También encontramos la ausencia de una mirada de la pobreza como un problema para la conformación de una comunidad política democrática, en la cual la participación debiese ir más allá que la participación en el programa estatal con el fin de mejorar el acceso a prestaciones sociales.

4.3. “Pavimentos participativos” ¿Una ciudadanía liberal?

El Programa “Pavimentos Participativos” se enmarca dentro de las tres propuestas de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)³. Éste surge en 1995 con el objetivo de reducir el déficit de pavimentación de distintas comunas, a través de la construcción de pavimentos nuevos en calles y pasajes de sectores residenciales, con prioridad en los sectores más vulnerables.

Los propósitos de esta política pública apuntan a:

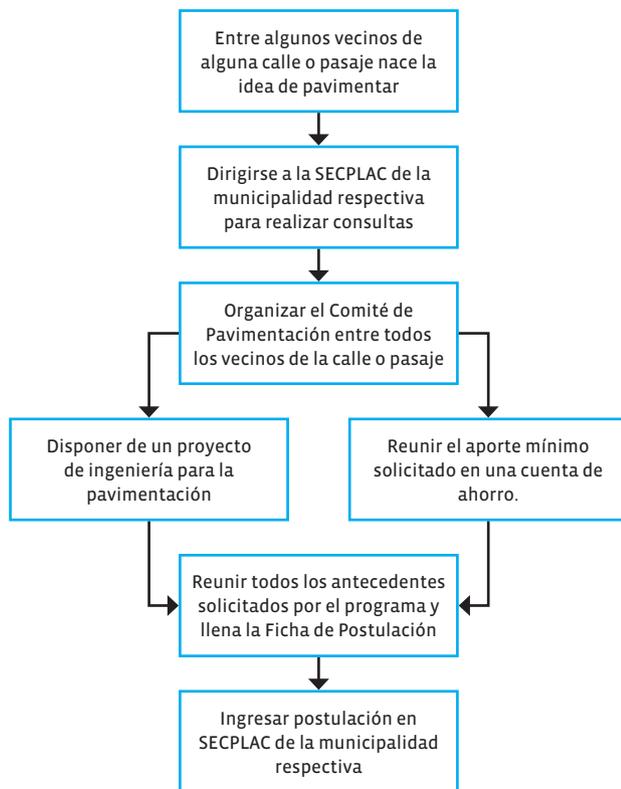
- Mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios y poblaciones cuya urbanización es incompleta.
- Mejorar la calidad ambiental del área de los barrios beneficiados.
- Facilitar el acceso a áreas de equipamiento comunitario y a medios de transporte colectivo.
- Conectar o completar pavimentos existentes, permitiendo el normal escurrimiento de las aguas lluvia. (Gramsch, 2003)

Los requisitos de postulación contemplan, como elemento fundamental, la iniciativa de los propios vecinos al so-

(3) Mejoramiento de Barrio: Pavimentos Participativos, espacios Públicos y Mejoramiento de Condominios Sociales.

licitar en comunidad ser integrados al programa. Así los Jefes de Hogar deben conformar un Comité de pavimentación con representación jurídica, acreditar el ahorro mínimo del Comité de Pavimentación (entre 5% y 25%, dependiendo de la categoría), y disponer de un proyecto de ingeniería con asesoría del MINVU y la Municipalidad (MINVU, página web oficial). Vemos así, que la postulación involucra la participación de distintos actores de la sociedad transformando la formulación misma del proyecto de pavimentación, en un proceso inclusivo, tal como da cuenta el siguiente esquema:

Proceso de postulación en SECLAC municipal



Fuente: Gramsch, 2003.

4.4. El ciudadano, la comunidad y la participación

Gramsch refiriéndose a “Pavimentos participativos” indica: *Lo más llamativo del Programa radica en la participación de distintos sectores de la sociedad, cada uno aportando desde diferentes áreas para la obtención de un fin común, que no es otro que mejorar la calidad de vida de los habitantes a través del desarrollo urbano* (Gramsch 2003).

El protagonismo que asume la figura de la comunidad y la participación, es fundamental para comprender la riqueza de este programa, pues bien, depende directamente de la iniciativa de una comunidad para mejorar su calidad de vida. Aquí el Estado se moviliza como un promotor, asesor de la iniciativa emanada, elaborada y cofinanciada (aporte) por la comunidad.

Los principios constitutivos de un ciudadano capaz de comprometerse con una mejor calidad de vida para su comunidad, es el compromiso fundamental de este programa. Se constata la existencia de una concepción de bien común que sobrepasa al individuo y su espacio de no interferencia (privado), pues el objetivo está dado a partir del espacio público como espacio de asociatividad y por tanto, de común acuerdo. Se concibe así que quien sostiene la demanda de mejoramiento, no es el individuo sino que la comunidad de vecinos.

El aporte monetario requerido en el proceso, no sólo refleja el esfuerzo conjunto por el cual el Estado, Municipalidad y Comité de Participación se encuentran relacionados, sino que confirma el nivel de asociación, al ser todos (con distintos niveles) contribuyentes materiales de la obra a realizar. Lo anterior permite no sólo a la autoridad apropiarse de la autoría de una obra, sino que a todos los que aportan al espacio y bienestar común. Aquí, los elementos de una ciudadanía comprometida por medio de la participación, representan un contraste a la concepción de ciudadanía liberal; ninguno de los vecinos puede emprender

el objetivo por sí mismo, pues la calidad de vida depende del compromiso comunitario, ya sea para la pavimentación, como para el mantenimiento de la obra a través del tiempo.

El ideal republicano pasa a tener en este programa una presencia fundamental, en tanto se encuentra una solución concreta. No es menor considerar, que buena parte de los sectores no pavimentados o con pavimentos deficientes responden a sectores vulnerables, es por tanto, una ciudadanía social que emerge desde la comunidad la que se incentiva. En donde no se ve a la ciudadanía como un instrumento para el bienestar particular, sino que se concibe una realidad social en la cual el bienestar común no se entiende sin la presencia activa de los ciudadanos y el fortalecimiento de sus valores cívicos.

5. Consideraciones finales

La ciudadanía es un eje imprescindible a la hora de pensar la pobreza, a través de ella, podemos dar cuenta de los peligros que provoca para una sociedad democrática este flagelo. Omitir a la ciudadanía de la discusión sobre cómo superar la pobreza, no hace más que eliminar espacios a la democracia y a los ciudadanos que se encuentran en tal condición. Permitiendo la proliferación de políticas sociales que emanan sin legitimidad y sin considerar que estas problemáticas se encuentran en el seno de los conflictos sociales de toda comunidad política democrática.

La reflexión en torno a la ciudadanía y las desigualdades sociales, como hemos visto, la ha asumido el liberalismo igualitario. Este ha permitido a las democracias liberales, dar respuestas a las contradicciones que representa postular la igualdad civil y política entre los ciudadanos, sin poder hacer frente a las profundas desigualdades sociales y sus efectos nocivos para la libertad del individuo y su comunidad.

Como hemos podido ver, la concepción de ciudadano último que alberga cada política, define de buena manera las líneas generales de intervención del Estado y como se configura y piensa al sujeto último de las políticas públicas. Olvidar el peso de los modelos de ciudadanía en las políticas contra la pobreza, permite entender la proliferación de políticas públicas centradas en argumentos y elementos tecnocráticos, que terminan por evadir el compromiso político y social que adquiere el Estado con la sociedad.

Si bien, el Programa de “Chile Solidario” y el de “Pavimentos Participativos” no son comparables entre sí en sus procesos y menos aún en sus resultados. En ambos podemos visualizar modelos de ciudadanía dispares, los cuales terminan reflejándose en nivel de compromiso entre el Estado y el Individuo, tanto en el reconocimiento de derechos, como en el rol de las responsabilidades entre las partes. Junto con lo anterior, el ejercicio llevado a cabo por medio de la revisión a estos dos programas, permite comprender la importancia de los principios normativos que terminan por modelar toda política pública, cuestión que en el momento que es olvidado, termina por omitir toda construcción democrática.

En el caso de Chile Solidario prevalece un discurso liberal, en el cual la pobreza se entiende como una condición inhabilitante para el ejercicio de una ciudadanía, la cual se convierte en un instrumento que permitiría a los miembros de una familia, mejorar su calidad de vida para dedicarse a su realización en el ámbito privado, dentro de marcos de oportunidades y desarrollo de capacidades del individuo, que comienzan con el acceso a sus derechos sociales básicos. En el otro lado de la “vereda” el Programa de Pavimentos Participativos presenta un fortalecimiento a la figura de un ciudadano comprometido con su comunidad, a través, del mejoramiento de la calidad de vida propia y de sus vecinos. La iniciativa de la implementación de la política pública surge a partir de la ciudadanía (mediada por un rol promotor del Estado) y se conduce a través de una

asociación que permite tanto a la autoridad como a los vecinos apropiarse del protagonismo intrínseco que otorga la idea de ciudadano, a la hora de conformar soluciones para el bienestar general. De esta forma, los aportes del comunitarismo, y en especial del republicanismo, permiten generar una mirada más inclusiva sobre los problemas derivados de la pobreza.

Al finalizar, podemos afirmar que la pobreza no puede ser pensada sin la comprensión del rol protagónico que juega la comunidad. Ampliar nuestros campos de reflexión, permitirá ampliar nuestros marcos de acción y reconocer en los sujetos y hogares que están bajo la línea de la pobreza, a ciudadanos miembros de una comunidad. El aporte del “republicanismo” y su ideal de ciudadanía llegan a buena hora, en países como Chile, en el cual el despertar de nuevos descontentos sociales sigue albergando insatisfacciones de una ciudadanía social incompleta. La generación de políticas públicas con una mirada inclusiva de la pobreza, implica el reconocimiento y el fortalecimiento de valores ciudadanos como la participación individual y colectiva de los que “menos tienen”. Pues bien, todos somos ciudadanos y el compromiso de esta declaración debe apostarse en lo público, pues es en este lugar en el cual todos los ciudadanos hemos de encontrarnos libremente. De esta forma, concluimos convencidos de que el Estado debe apostar por la ciudadanía, pues si no lo hace, la ciudadanía dejará de apostar por él.

Bibliografía

- Antxustegi, E. (2010). Ciudadanía y derechos sociales. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, N° 22, pp. 151-165.
- Barba, C. (2009). Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada. En Barba, C. (2009). *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Berlin, I. (1988). *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.: Planeta Mexicana.
- Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la Política*. Madrid: Trotta.
- Casassas, D. (2006). Desarrollo como libertad. Entrevista con Amartya Sen. *Cuadernos del CENDES*, Vol. 3, N°63, pp. 123-137.
- Cecchini, S. y Matínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2008). *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Obtenido de: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/32358/P32358.xml&xsl=/dds/tpl/pgf.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl> (revisado el 10/07/2012).
- Chile Solidario (página web oficial del programa). Obtenido de: <http://www.chilesolidario.gob.cl>: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php> (revisado el 11/07/2012)

Parte 1: Trasfondo legal, histórico y ciudadano de las políticas sociales

- Chuliá, E. y Agulló, M. V. (2010). La teoría política Normativa: Algunos Debates Contemporáneos. En M. J. Sodaro. (2010). *Política y Ciencia Política. Una introducción*. Madrid: McGraw-Hil.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.
- De la Maza, G. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y política pública en Chile*. Leiden: Leiden University (tesis doctoral).
- Freijeiro, M. (2008). ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (De Marshall a Sen). *Andamios*, Vol. 5, Nº 9, pp. 157-181.
- García, E. (1998). El Discurso liberal: democracia y representación. En del Águila, R., de Gabriel, J. A., García, E., Rivero, A. y Vallespín F. (1998). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls: Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Gramsch, J. P. (2003). Programa de Pavimentación Participativa. *URBANO*, Vo. 6, Nº 7, pp 73-75.
- Kymlicka, W. y Norman W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Agora*, Nº 7, pp. 5-42.
- Lister, R. (2003). *Citizenship. Feminist Perspective Second Edition*. Basingstoke: Macmillan.
- Marshall T. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- MINVU (página web oficial). Obtenido de: http://www.minvu.cl/opensite_det_20070308182145.aspx (revisado el 11/07/2012)
- Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* Madrid: Mundi-Prensa.
- Nino, C. (1990). Liberalismo conservador: ¿Liberal o conservador? *Revista de Ciencia Política*, XII (1-2), 19-44.
- Palma, J. y Urzúa, R. (2005). Políticas contra la pobreza y ciudadanía social. *UNESCO-MOST. Políticas Sociales*, Nº12, 5-38.
- Peña, J. (2008). Nuevas perspectivas de la ciudadanía. En F. Quesada, *Ciudad y ciudadanía* (págs. 231-251). Madrid: Trotta.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Rawls, J. (1986). Justicia distributiva. *Estudios públicos*, Nº 24, pp. 53-90.
- Rodríguez, R. (2008). La tradición liberal. En Quesada, F. (2008). *Ciudad y ciudadanía*. Madrid: Trotta.
- Sandel, M. (2008). *Filosofía pública: ensayos sobre moral en política*. Barcelona: Marbot.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Madrid: Planeta.
- Taylor, C. (2005). ¿Cuál es el problema de la libertad de los modernos? En De Lara, P. (2005). *La libertad de los modernos*. Buenos Aires: Amorrortu.

Vargas, L. H. 2011. Chile Solidario: Pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003 -2011). *Revista CIS*, N°14.

Walzer, M. (1996). La crítica comunitarista del liberalismo. *La Política: revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, N° 1, pp. 47-64.

Young, I. M. (1998). Imparcialidad y lo cívico-público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política. En Cornell, D. y Benhabib, S. (1998). *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*. Valencia: Alfons el Magnánim-IVET.