

*Valeria Venticinque**

CRÍTICAS Y REFORMULACIONES EN TORNO AL CONCEPTO DE CIUDADANÍA. EL CASO DE LAS POLÍTICAS SANITARIAS EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO

CRITICISMS AND REFORMULATIONS AROUND THE CONCEPT OF CITIZENSHIP. THE CASE
OF HEALTH POLICIES AT THE MUNICIPALITY OF ROSARIO

CRÍTICAS E REFORMULAÇÕES EM TORNO DO CONCEITO DE CIDADANIA. O CASO DAS
POLÍTICAS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO

RESUMEN

El presente trabajo se propone presentar los distintos posicionamientos críticos en relación con la concepción de ciudadanía elaborada por Thomas Marshall (1949). Establecido este debate, se analizan las políticas y prácticas ejecutadas en materia de salud primaria en el Municipio de Rosario, de la Provincia de Santa Fe, Argentina. En este sentido, vemos la necesidad de abordar la poco tratada situación socio-sanitaria en unidades geográficas pequeñas, circunstancia que se repite y es señalada como una necesidad para avanzar en el fortalecimiento y concreción de una ciudadanía que subvierta el orden imperante, como señala Nancy Fraser (1992), no sólo afirmando y reconociendo, sino también transformando. El desarrollo de este trabajo genera un conjunto de conclusiones provisorias que permiten ensayar nuevas nociones de ciudadanía.

Palabras clave: Ciudadanía, Transformación, Subordinación, Reconocimiento, Post-marxismo.

ABSTRACT

The present work intends to present the different critical positions in relation to the concept of citizenship by Thomas Marshall (1949). Established this debate, discussed policies and practices implemented in primary health at the municipality of Rosario, in the province of Santa Fe, Argentina. In this sense, we see the need to

address the little treated socio-sanitary situation in small geographic units, circumstance that is repeated and is designated as a necessity to advance the strengthening and realization of a citizenry that subvert the prevailing order, according to Nancy Fraser (1992), not only affirming and recognizing, but also transforming. The development of this work generates a set of provisional conclusions enabling to rehearse new notions of citizenship.

Keywords: Citizenship, Transformation, Subordination, Recognition, Post-marxism.

RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar as diferentes posições críticas em relação ao conceito de cidadania por Thomas Marshall (1949). Estabelecido que neste debate, discutidas políticas e práticas implementadas em saúde primária no município de Rosário, na província de Santa Fé, Argentina. Neste sentido, vemos a necessidade de abordar a situação sócio-sanitária pouco tratada em pequenas unidades geográficas, circunstância que se repete e é designada como uma necessidade para promover o fortalecimento e a realização de uma cidadania que subvertem a ordem vigente, de acordo com Nancy Fraser (1992), não apenas afirmando e reconhecendo, mas também transformar. O desenvolvimento deste trabalho gera um jogo das conclusões provisorias que permitem que tentem o conhecimento ligeiro novo do citizenship.

* Doctora en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Docente e investigadora de la misma universidad, así como de la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad de Concepción del Uruguay (Argentina).

Palavras-chave: Citizenship, Transformação, Subordination, Recognition, Post-marxismo.

INTRODUCCIÓN

El Municipio de Rosario, se encuentra ubicado en la Región Pampeana de la República Argentina, tiene una población de 909.397 habitantes. La población según género es un 47 % de hombres y un 53 % de mujeres. Rosario hoy es polo de atracción de inversiones, tanto por la dimensión integrativa que sigue teniendo el trabajo como por la infraestructura de servicios de salud y educación (Rocchi, 2007).

El sentido de este escrito es poder poner en discusión la noción de ciudadanía construida por el liberalismo tradicional a mediados del siglo pasado, así se desarrollan distintas críticas en el primer apartado. En el segundo momento se trata la noción de ciudadano/a que presuponen las políticas y prácticas de salud del Municipio de Rosario. En este punto se busca demostrar la insuficiencia teórica del concepto elaborado por Marshall, en un contexto de creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la orientación expulsiva de un mercado de trabajo cada vez más precarizado que impactó en el empeoramiento de las condiciones de vida de amplios segmentos poblacionales, lo que provocó que el universo de la pobreza urbana se ampliara, se complejizara y se feminizara.

Finalizando, se busca elaborar algunas conclusiones provisorias que pretenden abrir la discusión en torno a la necesidad teórica, ya planteada desde el post-marxismo, de reelaborar la noción de ciudadano/a en virtud de contextos democráticos liberales cada vez más conflictivos y plurales.

REPRESENTACIONES TEÓRICAS: ¿QUÉ CONCEPTO DE CIUDADANÍA?

Bustelo (1998) destacó cómo toda política social puede ser pensada como el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintos modelos de ciudadanía, de esta manera, esta propuesta, busca

establecer una discusión acerca de la noción de ciudadanía, para luego determinar cuál es pertinente, en términos de equidad, para pensar los nuevos diseños de gestión.

Thomas Marshall, en 1949, hipotetizó acerca de la forma en que se desarrolló la ciudadanía. El autor señala que sociológicamente hay un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia plena a la comunidad que no es inconsistente con las desigualdades que diferencian a los distintos niveles socioeconómicos societales. Asimismo, la ciudadanía social no podría compensar la lógica de la desigualdad de mercado y la extensión de los beneficios sociales no apunta a la igualdad de ingresos. Bajo este prisma conceptual, la ciudadanía no alteraría el patrón de la desigualdad social, en tanto la desigualdad de ingresos se convierte en algo más tolerable, enmarcada dentro de la esfera de los consumos privados.

Sin embargo, continúa siendo imprescindible clarificar qué implica el concepto de ciudadanía. Trayendo luz a este interrogante, podemos señalar jurídicamente que el hecho de haber nacido o vivido una cantidad de tiempo en un país otorga a un individuo una carta de ciudadanía. La posesión de un documento que otorga ciudadanía indica que una persona es titular de derechos y obligaciones iguales para todos los ciudadanos/as, organizados en forma de un marco jurídico que la ciudadanía está obligada a respetar y proteger, y cuyo respeto y protección puede exigir. Así, la formalidad convierte automáticamente a un individuo en sujeto/a y objeto del derecho local, presentándose como un haz de derechos y deberes (Andrenacci, 2003).

El ciudadano/a es sujeto/a en tanto miembro del cuerpo político del Estado. Así, ciertos principios de representación regulan el derecho de los/as ciudadanos/as a participar directamente o indirectamente de las actividades del Estado. En este sentido, los hombres y las mujeres son ciudadanos/as objeto del derecho porque deben aceptar someterse al conjunto de reglas que establecen las instituciones.

La ciudadanía es, en segundo lugar, una forma de codificación de las relaciones entre aquella y el Estado.

El ciudadano/a es una suerte de deudor y acreedor del Estado: deudor, porque debe contribuir a su protección y sostén; acreedor, en la medida en que puede exigirle protección y respeto, además de una serie de garantías materiales de diverso tipo, generalmente expresadas en constituciones escritas. La ciudadanía termina materializando, desde este punto de vista, una suerte de status jurídico, político, socioeconómico (Andrenacci 2003); pero, considerarla como haz de derechos y como un status no es necesariamente lo mismo, no parte de los mismos supuestos, ni tiene las mismas consecuencias teóricas.

Cuando se piensa a la ciudadanía como haz de derechos se resalta su aspecto universal e igualitario, y la situación de desigualdad, los procesos discriminatorios y excluyentes de los sistemas sociales reales aparecen como fallas, rémoras o perversiones que obstaculizan el pleno desarrollo de un igualitarismo y un universalismo que serían inherentes a la ciudadanía. Cuando se la piensa como status, se parte del supuesto

en desarrollo crean una imagen ideal de esta que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones.

Dicha teorización que Marshall elaboró en el año 1949, describe la denominada evolución histórica de los derechos de ciudadanía, estableciendo que existen tres formatos en los Estados Modernos: en primer lugar, la ciudadanía civil, que implica derechos civiles; la ciudadanía política, que significa la adquisición de derechos políticos; y por último, la ciudadanía social, que se traduce en la adquisición de derechos sociales. En consecuencia, siguiendo al mencionado autor, las luchas hasta el siglo XVIII fueron llevadas a cabo para lograr la ciudadanía civil, es decir libertad de expresión, de profesar un culto, derecho de propiedad y de ser juzgado por la ley. Durante el siglo XIX, las reivindicaciones fueron en la búsqueda de la ciudadanía política, derecho a elegir y a ser elegido para desempeñar un cargo público. En el siglo XX y hasta nuestros días, los conflictos son por la ciudadanía social, derecho a gozar de un nivel mínimo

...La ciudadanía termina materializando, desde este punto de vista, una suerte de status jurídico, político, socioeconómico (Andrenacci 2003)

de que los derechos tienen efectos materiales de intensidad variable y que, por ende, la desigualdad y los procesos discriminatorios y excluyentes son partes de la propia lógica de la ciudadanía. Así, se resalta el valor igualitarista y universalista de la misma como haz de derechos y lo utiliza como ariete en una crítica de las desigualdades materiales que los sistemas sociopolíticos y socioeconómicos contemporáneos deberían terminar de resolver.

En la formulación clásica de Thomas Marshall, la ciudadanía es aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad: sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución

de vida, de bienestar y seguridad económica (Marshall y Bottomore, 2005).

De esta manera, la ciudadanía social no podría compensar la lógica de la desigualdad de mercado y la extensión de los beneficios sociales no apuntaría a la igualdad de ingresos. Abundan los trabajos que critican la postura de Marshall. En primer lugar, como señala Luciano Andrenacci (2003), resulta importante no caer en el simplismo “marshallista” de asociar mecánicamente ciudadanía y derechos, haciendo de la primera una pirámide acumulativa de fueros concedidos de una vez y para siempre. Cada expansión de la capacidad política y cada neutralización de las desigualdades socioeconómicas en las sociedades modernas es fruto de un conflicto que jurídicamente es poco reconciliable. Además, la elaboración teórica

de Marshall es objetada por tratar a los derechos civiles como una categoría homogénea. Estos derechos, tales como la igualdad ante la ley y la libertad individual, fueron reivindicados y conquistados por la burguesía en emergencia. En el mismo sentido, los derechos económicos, como la libertad de conformar organizaciones sindicales, el derecho a huelga, surgieron fundamentalmente a partir de la lucha obrera. Si los derechos civiles individuales tendieron a confirmar el imperio del capital, los derechos civiles económicos lograron amenazar el funcionamiento del mercado capitalista, pero todos estos se lograron mediante largas luchas que dejaron muchas heridas; cada conquista implicó un conflicto, algunos de ellos aún irresueltos.

De acuerdo a esta perspectiva, la ciudadanía plantea, en oposición a la noción de “clase social”, una radical igualdad formal entre los miembros de un cuerpo político, esa igualdad contenida en este concepto se realiza plenamente, un ciudadano debería ser un individuo económica y políticamente tan autónomo como cualquiera de sus pares; y no podría ser objeto de discriminación alguna (Andrenacci, 2003).

Sin embargo, podemos establecer que esta igualdad y esta autonomía se ven imposibilitadas de una realización plena, porque los sistemas sociales fracasan en neutralizar la desigualdad. Esto simboliza una derrota en la tarea de garantizar una mínima igualdad socioeconómica, entendida como igualdad de oportunidades, y una igualdad política, entendida como transparencia del sistema político y participación en el mismo.

Así, Luciano Andrenacci (2003) señala estas “fallas”, fruto de la mutua influencia de principios antagónicos, que redundan en una desigualdad de hecho entre los ciudadanos. Las prácticas sociales, las coyunturas políticas y económicas, el funcionamiento del sistema político y del sistema jurídico, todo conduce a que la posición de un ciudadano en una formación social sea dinámica y relativa. De esta manera, las inequidades más profundas generan distintos impactos, particularmente aquellas de tipo socioeconómicas, que estratifican el ejercicio de los diferentes derechos hasta

producir desigualdades que se enquistan socialmente generando grietas difíciles de reparar.

Son precisamente las desigualdades socioeconómicas más profundas, las cuantitativamente más relevantes, aquéllas que en el sistema económico vigente parecen reproducirse cada vez con mayor frecuencia extendiéndose territorialmente e intensificándose día a día. Estas “desigualdades universales”, señala Luciano Andrenacci, tienden a estratificar el ejercicio de derechos jurídicos y políticos al punto de generar, en el límite, “exclusiones” de la ciudadanía o ciudadanía diferenciadas (Andrenacci, 2003).

El principal problema reside en la debilidad de la ciudadanía política en tanto vía de acceso real al poder de los sectores más excluidos de la sociedad, habrá que recorrer un largo camino para que pueda convertirse en el motor de una transformación que los incluya no sólo de manera rápida, como la inmediatez postmoderna lo requiere, sino en forma sólida y sustentada. Entonces, se puede decir que el tema es la dependencia. La dinámica de mercado no sólo excluye del ámbito productivo, sino que también priva a los sectores postergados de aquellas aptitudes y capacidades que se requieren para participar políticamente.

Carole Pateman (1988), por su parte, aporta una crítica feminista diferente a la ciudadanía liberal, es más refinada y portadora de las huellas del feminismo radical, al poner el acento en el antagonismo hombre/mujer. La ciudadanía es, según esta autora, una categoría patriarcal: quién es “ciudadano”, qué es lo que hace un ciudadano/a y cuál es el terreno dentro del cual actúa son hechos construidos a partir de la imagen del varón.

Podemos pensar que las mujeres son ciudadanas en el marco de las democracias liberales. Esta ciudadanía fue ganada dentro de una estructura de poder patriarcal donde las tareas y las cualidades de las mujeres todavía están devaluadas. Exigir igualdad es aceptar la concepción patriarcal de ciudadanía, la cual implica que las mujeres deben parecerse a los varones, mientras que insistir en que a los atributos, las capacidades y actividades distintivos de las mujeres

se les dé expresión y sean valorados como forjadores de la ciudadanía es pedir lo imposible, puesto que tal diferencia es precisamente lo que la ciudadanía patriarcal excluye. Pateman cree que la solución a este dilema es la elaboración de una concepción “sexualmente diferenciada” de la ciudadanía, que reconozca a las mujeres como tales, con sus cuerpos y todo lo que ellas simbolizan.

Chantall Mouffe profundizará las críticas a la categoría de individuo elaborada por el liberalismo, considerando que ha sido construida de tal manera

Marx, pero rechazan todo dualismo o que implique la incomunicación entre hombre y mundo, sujeto y objeto, discurso y realidad. El postmarxismo es una revisión del pensamiento marxista, no su actualización, de hecho, en algunos aspectos, corre en una dirección opuesta como, por ejemplo, con la superposición de lo político frente a la importancia que tuvo lo científico para gran parte del marxismo clásico.¹

En consecuencia, la concepción del actor social que postulan y defienden Chantall Mouffe y Ernesto Laclau, se debe entender como la articulación de un

Esta ciudadanía fue ganada dentro de una estructura de poder patriarcal donde las tareas y las cualidades de las mujeres todavía están devaluadas.

que postula un “público” universalista, homogéneo, y se aplica relegando toda particularidad y diferencia a lo “privado”. En este sentido también reconoce que esto trae consecuencias sumamente negativas para las mujeres, aunque no pretende optar por el camino que propone el feminismo, es decir, remplazar el concepto de ciudadanía por una concepción sexualmente diferenciada, “bigenérica”, del individuo, ni agregar las tareas consideradas específicamente femeninas a la mera definición de la ciudadanía. La óptica de la postmarxista es diferente, argumenta que las limitaciones de la concepción moderna de ciudadanía no van a superarse si en su definición se vuelve políticamente relevante la diferencia sexual. De esta manera la propuesta desde el postmarxismo es construir una renovada noción de ciudadanía en la que la diferencia sexual se convierta en algo efectivamente no pertinente.

En este sentido, es pertinente señalar que Mouffe y Laclau son los principales exponentes de la corriente denominada postmarxista que explora en las distintas interpretaciones de la tradición marxista y se propone una teoría de lo social. Se considera a su teoría realista y materialista, y en cierta relación de continuidad y superación respecto del materialismo histórico de

conjunto de posiciones de sujeto, correspondientes a la multiplicidad de las relaciones sociales en que se inscribe, construida dentro de discursos específicos que no están relacionados necesariamente, sino que tienen formas de articulación contingentes y precarias.²

Así, Mouffe sostendrá que la igualdad entre hombres y mujeres requiere relaciones sociales neutras desde el punto de vista genérico. Es claro que, en muchos casos, tratarlos igualitariamente implica tratarlos

1. Las críticas a esta corriente, están centradas justamente en la desconexión con lo que fue el marxismo clásico. Algunas de estas son: renuncia a la idea de totalidad, presente en el marxismo estructural, fin de la superposición del conflicto de clases sobre otros conflictos, promoción de la apertura de las sociedades civiles y defensa de la teoría democrática como valor universal.

2. Como señala Atilio Borón la obra de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe constituye una de las más importantes contribuciones al desarrollo del pensamiento “posmarxista”, pues representa la síntesis entre ciertos aspectos del legado de la obra de Karl Marx, interpretados con total liberalidad. Es indiscutible que la obra de estos autores ha adquirido una indudable gravitación en las ciencias sociales latinoamericanas y entre los intelectuales tributarios de las diversas corrientes en las que hoy se expresa el talante posmoderno. El punto de partida de la crítica posmarxista se encuentra en la insalvable contradicción y ambigüedad que supuestamente desgarran la obra teórica de Karl Marx: por una parte, la visión sintetizada en el “Prólogo” a la Contribución a la crítica de la economía política, y en la cual se establece que el movimiento histórico se produce como resultado de las contradicciones entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción; por la otra, la afirmación que hizo célebre al Manifiesto del Partido Comunista y que establece que la historia de todas las sociedades que han existido hasta nuestros días es la historia de la lucha de clases (Borón, 2000).

diferencialmente; su postura es que, en el dominio de lo político y por lo que toca a la ciudadanía, la diferencia sexual no debe ser una distinción pertinente (2001). De esta manera, Mouffe señala que la ciudadanía moderna, en tanto liberal y masculina, debe ser superada. Su proyecto de democracia radical y plural no necesita un modelo de ciudadanía sexualmente diferenciado, ya que los problemas con la concepción liberal no son sólo los que tienen que ver con las mujeres. El liberalismo ha sabido contribuir a la formulación de la ciudadanía universal, con base en la afirmación de que todos los individuos nacen libres e iguales; pero también ha reducido la ciudadanía a un status meramente legal, indicando los derechos que poseen los individuos. La manera en que estos sean ejercidos es irrelevante mientras que quienes los ejerzan no quebranten la ley ni interfieran con los derechos de los demás.

Consecuentemente, nos vemos ante la inevitable asunción de la falsa universalización de la idea de ciudadanía, que dejó en los márgenes a muchos/as, y ese discurso, constituido a partir de las experiencias de los varones, y de un grupo de estos, escapado de las “particularidades” del denominado ámbito privado, se impone sobre los acontecimientos. Esto último implicaría la dificultad de poder aplicar los derechos políticos ante la inconcreción de los derechos sociales, es por esto que se ve la necesidad de transformar el orden vigente pensando en la construcción de un concepto de ciudadanía que comprenda la exclusión, particularmente de las mujeres, y busque la manera de transformarla mediante mecanismos efectivos.

Así la falsa homogenización que trae consigo la idea de ciudadano solapa las exclusiones inherentes a nuestro débil sistema liberal-democrático. De esta manera, se entiende que la fingida universalidad con la que se pretendió vestir la ciudadanía implicó la perpetuación de la inequidad, y la situación desventajosa en la que se sumergió a las mujeres históricamente en relación a los hombres; de esta manera el concepto liberal de ciudadanía refleja la forma en que el sistema patriarcal impuso su cosmovisión del mundo. Quien refleja mejor la visión que intentamos construir es Nancy Fraser, que, desde su enfoque, señala que la justicia

necesita que los seres humanos “tengan la posición para participar como pares en cualquier arena importante de la vida social; esto es, en la vida familiar, en el mercado del trabajo, en la sociedad civil y, sí, claro, en la política y en la esfera pública” (Fraser, 1992, p. 70).

Fraser (1997) propone que se distingan dos conceptos de injusticia: una es la socioeconómica; la segunda forma de entender la injusticia es la cultural o simbólica. En esta última, las injusticias se encuentran en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Los seres humanos perjudicados por injusticias culturales y económicas necesitan, señala la autora, reconocimiento y redistribución. En este sentido, las problemáticas de género se encuentran en el centro del debate, pues aquel no es sólo un factor de diferenciación político-económico, sino también un factor de diferenciación cultural; esto brinda un cuadro de subordinación cultural y económica. En consecuencia, para solucionar el problema de las injusticias de género y construir una noción de ciudadanía que refleje la pluralidad societal, es necesario cambiar a la vez la economía y la cultura. Las feministas deben buscar soluciones político-económicas que socaven la diferenciación de género y, a la vez, buscar soluciones culturales que marquen la perpetuación del sometimiento patriarcal.

Adoptando a Fraser podemos construir una noción de ciudadanía pensando en que las soluciones pueden darse mediante políticas de tipo afirmativo o transformativo, y las primeras se dan en el marco de las denominadas democracias liberales teniendo por función solucionar las inequidades del contenido de los acuerdos sociales, los problemáticas que hacen a los aspectos exclusivamente económicos; en cambio las políticas transformativas están dirigidas a corregir esos resultados, pero reestructurando el marco general que los ocasiona, apuntando a cambiar las injusticias en el orden de lo simbólico y cultural (Fraser, 1997).

Por consiguiente, se entiende que en las democracias liberales la noción de ciudadanía es un constructo teórico en tensión, donde ser ciudadano se encuentra en continua constitución y juega conjugando los verbos tener y ejercer, donde la dimensión de género,

muy frecuentemente, se encuentra ausente. De esta manera garantizar la ciudadanía representa un obstáculo bastante difícil de sortear, si no se piensa en términos de una metamorfosis, en una ciudadanía transformativa, entendiendo que el carácter bivalente del género es la fuente de un dilema. En la medida en que las mujeres sufren por lo menos dos tipos de injusticias, las simbólicas y las materiales, analíticamente distintas, requieren necesariamente de dos tipos de soluciones: tanto redistribución como reconocimiento.

A partir de este debate que invita a rediscutir la noción de ciudadanía, este artículo se propone pensarla en el marco del sistema de salud público rosarino³ e interrogarnos acerca de la noción de ciudadanía que llevan implícitas las políticas y las prácticas en ese ámbito.

— LAS PARTICULARIDADES SANITARIAS DEL MUNICIPIO DE ROSARIO A LUZ DE LA CONCEPCIÓN DE CIUDADANÍA

A pesar de las dificultades que implica analizar los municipios en tanto unidades político-administrativas con competencias fragmentarias sobre la salud de la población, que deben captar y canalizar recursos de agencias diversas y desde niveles jurisdiccionales diferentes y articularlos para poder dar respuestas satisfactorias (Chiara, 1999), esta investigación se ha propuesto analizar el caso del Municipio de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina.

Entre los grandes desafíos que le cabe a los gobiernos es precisamente articular políticas que propicien la inclusión, centradas en los seres humanos como sujetos de derechos, es decir, políticas dirigidas a disminuir los riesgos y las inseguridades del contexto económico y político; de esta manera se trata de marcos que impidan los procesos discriminatorios y excluyentes que bloquean la concreción de la ciudadanía. Comenzar a transformar, implica que el proceso de toma de decisiones se produzca a partir de

un acercamiento entre la epidemiología y la gestión; por la primera se entiende epidemiología sociocultural, integrada por teorías y métodos desarrollados por las ciencias sociales.

De esta noción se desprende el ideal de salud pública que pretende implementar el Municipio de Rosario en la Secretaría de Salud Municipal, partiendo de suponer que para dar cuenta del estado de salud poblacional, así como para lograr dar las respuestas sociales a los problemas, se debe tener conocimiento de las situaciones que se viven en los territorios.

Uno de los pilares que construyen la gestión local es pensar que la ciudadanía no es simple objeto pasivo de las políticas sociales, alejándose de la teorización que a mitad del siglo pasado elaboró Thomas Marshall, pensando en la ciudadanía como posesión de derechos, y consistiendo en asegurar que cada cual sea tratado como miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurarla consistiría en otorgar a los individuos un número creciente de derechos; a esta concepción se la denomina ciudadanía “pasiva” o “privada” (Marshall y Bottomore, 2005).

Si se trata de seres humanos, se encuentren o no en situación de exclusión, es claro que estos son siempre capaces de conocer, de aprovechar las oportunidades y de transformarlas, partiendo de la comprensión de los límites de sus realidades. La red de servicios de salud públicos estatales está conformada por centros de atención provinciales y por centros dependientes de los municipios, esto incluye efectores municipales de atención primaria, de segunda complejidad y de tercera, además de una red de unidades móviles.

Asimismo, la Municipalidad de Rosario está integrada por distintas secretarías (arquitectura y urbanismo, cultura, deportes, desarrollo social, salud, educación), que a su vez están divididas en áreas y programas que contienen distintas políticas transversales que implican, de alguna u otra forma, el sistema de salud local. Ejemplo de la idea de “transversalización” de políticas es la modalidad de trabajo que se lleva a cabo en Educación para la Salud, área perteneciente a la

3. Municipio de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina.

Secretaría de Salud. Así, señalaba una miembro del equipo técnico:

Se trabaja a partir de una agenda fija anual con temas fijos, emergentes, a demanda, las actividades están centradas en la prevención y en la promoción de la salud, además de armar actividades se acompañan la de otras áreas, [...] se trabaja con los CMD, generalmente un jefe de programa o coordinador tiene un CMD o dos donde coordina actividades. (Miño, 10 de diciembre de 2010, s/p)⁴

En el marco de las políticas generales del municipio, se trabaja en la construcción de distritos sanitarios que pretenden recuperar la idea de territorialidad que guía la gestión para plasmarla en la red de salud. De este modo, cada equipo de gestión del distrito tendría autonomía para tomar decisiones, e integraría en sus propuestas de trabajo el protagonismo de la sociedad civil y la comunidad. En general, el trabajo en los distritos se construye de forma intersectorial, articulando acciones con las demás secretarías de la Municipalidad desde una perspectiva integral de las problemáticas de la salud.

La acción basada en la estrategia de atención primaria y, en este marco, el modelo de promoción de la salud aporta una visión dinámica, donde la salud se entiende como un recurso para la vida cotidiana más que una meta final. Esto implica trabajar cotidianamente en un proceso que permite a los seres humanos tener mayor autonomía sobre su propia vida y al mismo tiempo mejorarla.

De esta manera priman las políticas de salud diseñadas bajo la concepción de un sistema que trabaja en red, centrando sus acciones sobre las necesidades del paciente, y que exige la actualización permanente de distintas nociones. La estrategia llevada a cabo en la salud municipal desde la Secretaría está conformada por tres niveles de atención. El primer nivel se constituye en el espacio de mayor resolutivez y está conformado

por los Centros de Salud Municipales y algunas vecinales. Estos están distribuidos estratégicamente en todo el municipio y organizados distritalmente, donde la dinámica de trabajo se diseña en cada centro en función de las particularidades territoriales. Los centros de salud que trabajan en la atención primaria son el efector que llega primero a la ciudadanía. Así lo señalaba la coordinadora del Centro de Salud del Distrito Sudoeste:

vos decías de la consejería de HIV, consejería si, salud sexual todo eso, en realidad nosotros no tenemos un espacio determinado, lo trabajamos todos al tema algunos con mayor profundidad y otros con menos profundidad pero todos estamos trabajando alrededor de lo que es la salud sexual y reproductiva o sea para nosotros es uno de los objetivos es un trabajo muy importante... (Lucila, 18 de diciembre de 2010)⁵

El segundo nivel de atención está constituido por tres hospitales: Roque Sáenz Peña, Intendente Carrasco y Juan Bautista Alberdi. El proceso de este nivel se encuentra guiado por ciertas premisas: equidad, el protagonismo de la comunidad, la eficacia social y la contextualización de las prácticas de los trabajadores de la salud. De estas directrices se desprenden los siguientes ejes de trabajo: prácticas en función de las necesidades del barrio; estrategias para lograr equidad en la utilización de los servicios, organizaciones democráticas con trabajadores autónomos y responsables, participación de los equipos de salud en el diseño de estrategias y la toma de decisiones, y programación local participativa de las acciones en defensa de los derechos.

En este grupo también se encuentra el CEMAR, Centro Médico de especialidades de 2º nivel de complejidad. Se dedica exclusivamente a la resolución de problemáticas que requieren cierto grado de especialización y tecnología, y que pueden satisfacerse sin recurrir a la internación.

4. Entrevista realizada por Valeria Venticinque a la Licenciada Alejandra Miño, 22/10/2010, Coordinación del Área de Educación para la Salud en el mencionado período.

5. Entrevista realizada por Valeria Venticinque a la Lucila (no quiso dar apellido), 18/10/2010, Coordinadora del Centro de Salud del CMD Sudoeste del Municipio de Rosario en el mencionado período.

El tercer nivel está constituido por las áreas de mayor tecnología y alta complejidad con el Hospital de Niños “Víctor J. Villela” y el Hospital de Emergencias “Dr. Clemente Álvarez” (HECA). Esta red se completa con la distribución gratuita de medicamentos y el Servicio Integrado de Emergencias Sanitarias (SIES), con ambulancias para traslados y emergencias.

En síntesis, en el marco del proceso de Reforma del Estado, los municipios, a través de mecanismos de descentralización, o de asunción de demandas locales - por ejemplo, la creación de centros de salud - adquirieron un papel más que importante en materia de políticas sociales. La importancia de los estudios sobre equidad en salud a nivel municipal se relaciona con la jerarquía que toma la cuestión municipal en el discurso sanitario en las últimas décadas. Pensar la reducción de inequidades y los problemas de salud pública a partir de lo micro aumenta las posibilidades de concretar acciones que mejoren las condiciones de vida de la ciudadanía. En este apartado, nos propusimos describir las acciones que se llevan a cabo, en materia de salud, en el Municipio de Rosario, guiados por el objetivo fundamental de resguardar la autonomía y calidad de vida de los ciudadanos/as a partir de distintos ejes:

- Prácticas en función de las necesidades del barrio.
- Estrategias para lograr equidad en la utilización de los servicios.
- Organizaciones democráticas con trabajadores autónomos y responsables.
- Participación de los equipos de salud en el diseño de estrategias y la toma de decisiones.
- Programación local participativa de las acciones en defensa de los derechos.

Dicho lo anterior, es preciso preguntar hacia qué concepción de ciudadanía se dirige este modelo de gestión. Se entiende, de nuestro relevamiento y posterior análisis, que la salud pública rosarina trabaja en función de neutralizar las fallas sistémicas, errores que, coincidiendo con Luciano Andrenacci (2003), profundizan la desigualdad de oportunidades y distancian de la necesaria igualdad política, traducida

como transparencia del sistema político y participación en el mismo.

Así, podemos establecer que la mayoría de los mencionados ejes que guían el modelo de salud rosarino se encuentran en proceso de concreción y, así, la noción de ciudadanía trasciende lo meramente formal entendido como status, alejándose de la ya obsoleta conceptualización “tradicional”, universal y racionalista que impidió, como señala Chantal Mouffe (1993), el reconocimiento de la división y el antagonismo, que relega lo privado toda particularidad y diferencia.

Aunque también restan algunos desafíos, se observan divergencias en relación a la efectiva participación de las acciones en defensa del derecho a la salud de la ciudadanía, y de las mujeres en particular. Así, las portavoces de los reclamos son un conjunto de actores que expresan su interés común por lo público; distintas organizaciones sociales locales solicitan mayor participación en las acciones de promoción, ejecución y control vinculadas a las problemáticas sanitarias de las mujeres.

De la misma manera, quedan otros obstáculos por sortear, entendiendo que el derecho a la salud no está operacionalizado de manera que pueda constituir una guía adecuada para el/la trabajador/a de salud municipal. Por esta razón, algunos/as integrantes del equipo de gestión sanitario local encuentran dificultades para pensar la salud de manera integral, concretar la necesaria democratización del espacio de trabajo y contar con trabajadores/as autónomos/as y responsables.

En este sentido, desde el área de Salud Integral de la Mujer confiesan aún tener que lidiar con situaciones de violencia ginecológica, hecho que requiere reforzar el trabajo con los/as pacientes, pero, particularmente, con los/as jóvenes profesionales. Asimismo, en el área de Educación para Salud afirman que las problemáticas en este espacio se suscitan con el personal de los sectores medios, que son aquellos que poseen más información, pero no la socializan, y generalmente pertenecen a planta permanente; el otro gran inconveniente es la capacitación escasa y selectiva.

Estos hechos nos llevan a confirmar que cada neutralización de las desigualdades en las sociedades modernas es fruto de una concesión o ampliación de un derecho que genera conflictos, que se trasladan al campo de su efectiva aplicación. En consecuencia, comenzar a pensar en una ciudadanía activa, aún desde una lógica redistribucionista, genera un escenario de incomodidades y reticencias.

En suma la gestión rosarina se encuentra inmersa en una lógica de políticas que denominamos de tipo afirmativas que tiene como tarea desarrollar una teoría crítica del reconocimiento, que defienda aquellas versiones de la política cultural de la diferencia que pueden combinarse coherentemente con la política social de la igualdad (Fraser, 1997). Esto debe lograrse entendiendo que las políticas que no se diseñen pensando en el respeto a los derechos de los seres humanos son inaceptables aunque declaren impulsar la igualdad social.

Así, el camino indica dos alternativas,

las soluciones pueden darse mediante políticas de tipo afirmativo o transformativo, las denominadas de redistribución se dan en el marco de las que hemos elegido denominar democracias liberales teniendo por función solucionar las inequidades del contenido de los acuerdos sociales, en cambio las políticas transformativas están dirigidas a corregir esos resultados, pero reestructurando el marco general que los ocasiona (Fraser, 1997, p. 30).

El análisis de la autora nos lleva a concentrar nuestro interés por la concreción de una ciudadanía transformativa, logrando el reconocimiento de esas injusticias que se han forjado en paralelo al desarrollo de un sistema que ha devenido cada vez más liberal-patriarcal y menos democrático.

APORTES PARA EL DEBATE

Este trabajo busca formular una aproximación conceptual-empírica para abordar la cuestión de la ciudadanía. Las representaciones teóricas expuestas en

este escrito pretendieron demostrar lo controvertido que es hallar una noción de ciudadanía que exprese y reconozca nuestra conflictividad social. Asimismo, pensar la noción de ciudadanía a partir de un modelo sanitario es demostrar la insuficiencia de los conceptos “importados” para dar cuenta de las diferentes necesidades de mujeres y varones en cada fase de desarrollo de sus vidas en el marco de proyectos democráticos liberales.

Podemos cuantificar los aportes que dejaría este escrito. El primero tiene que ver con la necesaria rediscusión de la noción de ciudadanía, pensando desde la complejidad societal y la pluralidad de cosmovisiones del mundo, a la luz de un necesario reconocimiento de las subordinaciones. El segundo aporte tiene que ver con democratizar la forma de gestionar la salud, liberar a varones y mujeres de la mercantilización de un sistema que está diseñado desde una mirada única y reproduce la lógica del mercado en un derecho humano inalienable. Las intervenciones, la redefinición de los roles, las imágenes, las expectativas de sus integrantes son transformaciones necesarias para sostener el cambio en términos de mejoras para los/as ciudadanos/as.

El tercer aporte tiene que ver con pensar cada vez más en la noción de ciudadanía en términos transformativos, no como forma de redistribución y transferencia, a partir de la comprensión de los conflictos y los antagonismos como inherentes a lo político. Esto implica abrir el camino hacia una nueva forma de pensarse ciudadanos/as.

REFERENCIAS

- Andrenacci, L. (2003). *Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica*, *Revista Sociohistórica* (13-14), pp. 2-10. La Plata: UNLP.
- Boron, A. (2000). ¿Posmarxismo? Crisis, recomposición o liquidación del marxismo en la obra de Ernesto Laclau. En Atilio A. Boron (Ed.): *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura

- Económica. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/buho/cap3.rtf>
- Bustelo, E. (1995). El abrazo. *Enoikos, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Año 3 (9)*, pp. 25-33. Buenos Aires: Ediciones UBA.
- Chiara, M. et al. (2000). *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el conurbano bonaerense*. Los Polvorines: ICO-UNGS.
- Chiara, M. (1999). La política social en el conurbano bonaerense: una mirada de su implementación desde lo local, En *Cartilla de Desarrollo Local*, Buenos Aires, N° 3, UNGS (ICO).
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interruptus. Reflexiones críticas desde la posición post socialista*. Santa Fe de Bogotá: Siglo de Hombres Editores.
- _____ (1992). Contrato versus Caridad. *ISEGORIA* 16, pp. 65-82
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XX.
- Marshall, Th. y Bottomore, T. (1950). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza,
- Mouffe, Ch. (2001). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. En UNIFEM. México.
- _____ (1993). *El retorno de lo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Pateman, C. (1988). *El Contrato sexual*. Stanford: Stanford University Press.
- Rocchi, G. (2007). Ciudadanía Social y Vulnerabilidad. *Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, realizado del 6 al 9 de noviembre*. Buenos Aires. Mimeo.

Otras fuentes

- Municipalidad de Rosario (2012). *Salud Pública*. Santa Fé, Argentina. Recuperado de <http://www.rosario.gob.ar/web/servicios/salud>.