

Reflexiones en torno a la política social y la sociedad civil

Reflection on Social Policy and Civic Society

*Thais Gutiérrez Briceño**

Resumen

En el marco del debate existente en América Latina acerca de la revitalización de la sociedad civil, el presente trabajo tiene como propósito aportar algunas reflexiones que contribuyan a una mayor comprensión del tema, tomando como referencia el impacto de las nuevas orientaciones de la política social a nivel de la sociedad civil.

Palabras clave: América Latina, sociedad civil, política social.

Abstract

In the framework of the on-going debate in Latinamerica as to the revitalization of civic society, this paper proposes to contribute certain reflections for a better understanding of the topic, taking as a point of reference the impact of new orientations in social policy in civic society.

Key words: Latinamerica, civic society, social policy.

* División de Estudios para Graduados. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. E-mail:thagu@telcel.net.ve.

Introducción

En América Latina, desde fines de la década de los setenta, en el análisis político adquiere un marcado interés el tema de la sociedad civil. En ese momento, desencadenado por la irrupción en el escenario socio-político de los llamados Nuevos Movimientos Sociales, los cuales llevaron a plantear interrogantes sobre su significado y las potencialidades de su acción, tanto en los procesos de transición democrática del cono sur como en la consolidación y ampliación de las democracias existentes.

Actualmente, la discusión se centra alrededor de la idea de la revitalización o reforzamiento de la sociedad civil, a partir de los cambios ocurridos a nivel mundial, y en particular, en las sociedades latinoamericanas: 1) La crisis del Estado de Bienestar y la implantación en la región de proyectos de orden societal de tendencia neoliberal. 2) El surgimiento de demandas de participación y ampliación de los canales de representación por parte de nuevos actores y organizaciones sociales (movimientos vecinales, grupos de defensa de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, grupos eclesiales de base, entre otros), quienes son expresión del proceso de complejización social de estas sociedades. 3) El descrédito y desvalorización de los partidos políticos. Además de su cuestionamiento como entes de representación y de articulación y canalización de demandas de la sociedad civil hacia el Estado. Papel éste, de mediador, que los llevó a la ocupación total tanto de los espacios sociales como del espacio de la sociedad civil en el sistema político.

Estos cambios han repercutido en la sociedad civil y en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Y a nivel de los círculos intelectuales, sociales y políticos, dirigieron el debate hacia el impacto que puede tener la revitalización o reforzamiento de la sociedad civil a nivel de la redefinición de los espacios entre lo público y lo privado, lo político y lo social, el Estado y la sociedad; en concreto, en la profundización de la democracia.

Es de destacar la existencia de posiciones encontradas y disímiles; en general, basadas en las paradojas siguientes: 1) Dentro de los límites del proyecto neoliberal, la redefinición del papel del Estado, mejor dicho, su reducción, concibe devolver poder a la sociedad, de manera que ésta tenga más espacios para la organización autónoma de los emergentes actores sociales; o, por el contrario, el neoliberalismo actúa como desarticulador de la sociedad civil. 2) El surgimiento de diversas formas de organización comunitaria, las cuales promueven nuevas prácticas colectivas, nuevas formas de hacer política y la apertura de espacios sociales y políticos, es indicativo de la revitalización de la sociedad civil; o, por el contrario, del nacimiento de una pluralidad de espacios autónomos, cuya asociación se sustenta en la defensa o promoción de intereses particulares, impidiendo el desarrollo de un tejido social o de una red de organizaciones interconectadas alrededor de un horizonte común: el interés público, el Bien Común.

Dada la polémica existente, el presente trabajo tiene como propósito aportar algunas reflexiones que contribuyan a una mayor comprensión de la temática

en cuestión, tomando como referencia el impacto de la implantación las nuevas orientaciones de la política social a nivel de la sociedad civil y de la relación Estado-Sociedad.

Crisis del estado de bienestar y redefinición de la política social

A raíz del agotamiento del Estado de Bienestar, forma de Estado que dominó la escena político económica capitalista desde la Segunda Guerra Mundial, la relación Estado-Sociedad sufrió cambios profundos.

Este Estado, integrante y garante del compromiso capital-trabajo, caracterizado por su intervencionismo en las distintas esferas de la sociedad, impuso una particular forma de relación Estado-Mercado-Sociedad. Garantizó el compromiso de clase instituido en la medida en que devino en ejecutor del mismo: por una parte, aseguró la tasa de ganancia del capital y, por otra, la cobertura de las necesidades sociales de la población. Cumpliendo así funciones de acumulación y legitimación. Pero, la mediatización de los conflictos económicos y de las demandas sociales de la población por el Estado, lo sobrepolitizó, a la vez que vació de contenido a la sociedad, la despolitizó. Ahora bien, la crisis del Estado de Bienestar socavó su papel de regulador de los conflictos capital-trabajo y, por tanto, de suministrador de los servicios básicos de la población.

El declive del modelo estadocéntrico generó respuestas de reestructuración estatal de corte neoliberal; y la implantación en la región de proyectos de esta tendencia se tradujo en la reestructuración de las relaciones Estado-Mercado-Sociedad.

La ofensiva neoliberal impone la pérdida de centralidad del Estado y el establecimiento del mercado como código ordenador de la sociedad. La sustitución del principio de regulación socio-económica debilita la integración social. En efecto, la subordinación de las relaciones sociales a las leyes del mercado, despolitiza las relaciones sociales en la sociedad civil, desactiva la participación; pues, al convertir a los ciudadanos en consumidores, los privatiza, los individualiza. Como plantean Calderón y Szmukler (1977:77): “El mercado es incapaz de representar, coordinar y/o brindar un imaginario social común, generando un vacío en la población que apela a una lógica individualista para “salvarse”, y socavando los lazos de solidaridad social”. Ello tiene como consecuencia el surgimiento de una nueva relación entre lo público y lo privado, entre el Estado y el ciudadano.

En el marco del desmantelamiento de la intervención del Estado, de la necesidad de contrarrestar los procesos de deterioro del bienestar social de gran parte de la población y de responder a las demandas sociales para conservar niveles de gobernabilidad, se inserta el planteamiento de incrementar la eficiencia económica de la acción social estatal, la racionalización de la gestión pública y, en particular, la redefinición de la política social. En este contexto se ubican las nuevas directrices de la política social: la orientación hacia grupos meta, la privatización de los servicios sociales y la transferencia de responsabilidades a la sociedad civil.

Las nuevas directrices de la política social: relación estado-mercado-sociedad civil

La introducción de cambios sustantivos en la política social refiere: 1. A la importancia asignada a la democracia social como condición de la estabilización de los regímenes democráticos. De acuerdo a algunos organismos internacionales vinculados al desarrollo: “Para la consolidación democrática y la estabilidad política es indispensable establecer las condiciones que profundizan y acrecientan la solidaridad y el equilibrio social (...) Sólo en un clima de estabilidad social y política será posible atraer inversiones orientadas a largo plazo (...) La lógica inherente de una economía de mercado abierta sugiere que las reformas sociales en lugar de una magnitud adicional son una condición indispensable para la eficiencia económica y la estabilidad” (BID/PNUD. Reforma Social y Pobreza. Citado por Stahl, 1994:49). 2. A la disyuntiva en la cual se encuentran las organizaciones del sector social público: el Estado disminuye su participación en el sector y éste tiene que aumentar su eficiencia y responsabilidad en la atención de las demandas de los ciudadanos. 3. Ligado al punto anterior, al predominio de la lógica de la racionalidad: más eficiencia y más eficacia.

La orientación hacia grupos metas (focalización de la política social). El costo social de los programas de ajuste (el incremento de los niveles de pobreza), así como, las críticas a las limitaciones de la política social tradicional de tipo universalista, desplazaron la atención hacia la implantación de acciones sociales enfocadas hacia grupos específicos, los llamados sectores sociales más pobres o más vulnerables de la población. El viraje de la política social se sustenta en la racionalización del gasto en función a la jerarquización de los problemas y de las poblaciones de recursos más escasos.

Esta tendencia, si bien no ha logrado superar la pobreza en razón de su carácter compensatorio, parece haber cumplido un papel importante en la legitimación de los procesos de ajuste, al contrarrestar sus elevados costos sociales en algunos grupos poblacionales. Al respecto puede señalarse que, en los actuales ajustes económicos basados en el modelo de economía abierta, la política social establece las bases de gobernabilidad que garantizan la legitimación de las reformas exigidas por el mercado.

Es de resaltar que esta orientación de la política social es altamente discriminatoria al excluir a grupos sociales en condiciones límites de sobrevivencia material, social y política, así como, a la cada vez más empobrecida clase media. De allí la interrogante planteada por Calderón y Szmukler (1997:86): “Empero, la focalización ¿ha beneficiado efectivamente a los más pobres de los pobres?”

La privatización de los servicios sociales. En consonancia con la reducción del Estado al mínimo y el reforzamiento del mercado, en la región se ha desarrollado una política de privatización de los servicios sociales; afectando, en primer lugar, al Sistema de Previsión Social y los servicios públicos (agua, carreteras, telecomunicaciones, etc.) y; posteriormente, al sector salud y educación. Es-

tos últimos en proceso de deterioro creciente a causa de los recortes presupuestarios.

El reforzamiento del papel del mercado tiene implicaciones marcadas a nivel de la revitalización de la sociedad civil. En los individuos, incrementa la importancia de su rol de consumidores en desmembramiento de su papel de ciudadanos. Y, además, de la consideración, ya expuesta, sobre la ineficacia de la racionalidad del mercado como mecanismo de integración social, al no ofrecer un imaginario colectivo ni un horizonte de futuro; se tiene que, “acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión y generaliza las tendencias desintegradoras” (Lechner, 1997:11).

La transferencia de responsabilidades a la sociedad civil. Paralelamente con las anteriores modalidades, y en razón al desfase existente entre el crecimiento de las demandas sociales y la capacidad institucional para satisfacerlas, se le adjudica responsabilidad a la sociedad civil en la prestación de servicios sociales, bajo la perspectiva de actuar como factor correctivo de las fallas del Estado y del mercado.

Estos planteamientos se enmarcan en la concepción sobre el “buen gobierno” o “governance”, el cual se basa en: “...cómo un gobierno puede lograr, simultáneamente, una exitosa apertura y modernización económica (medida en términos de desarrollo integral y no sólo de crecimiento o estabilidad macroeconómica) junto con una consolidación e incluso profundización del sistema democrático (medida en términos de participación popular, representatividad de gobernantes y legisladores, transparencia y confiabilidad de los procesos de decisión, eficiencia del Estado en sus responsabilidades de conductor del desarrollo integral).” (SELA: 2). Aspectos vinculados a la agenda latinoamericana del momento: la consolidación democrática y la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo.

Dentro de esta propuesta, el fortalecimiento de la sociedad civil se considera uno de los elementos clave para alcanzar el “buen gobierno”, por ser uno de los pilares sobre los que se fundamenta la democracia y por sus potencialidades en el éxito de las ayudas de las instituciones financieras internacionales al desarrollo.

Se promueve, entonces, el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil para facilitar y llevar adelante los servicios sociales, prioritariamente en los grupos de la población no amparados por la política social del Estado. Siendo condición para el otorgamiento de la cooperación técnica y financiera bilateral y multilateral (del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo) su canalización a través de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs).

Tal como lo plantea Stahl (1994:64): “El traspaso de tareas político-sociales a la sociedad civil y especialmente a las organizaciones no gubernamentales hace posible una orientación más sólida del trabajo social hacia las necesidades, y seguramente contribuye también a una mayor capacidad de autoayuda de los grupos de menores recursos”. Sin embargo, comporta dos aspectos: 1. La proliferación de organizaciones comunitarias para la satisfacción de necesidades sociales

puntuales, vinculadas a aspectos de superación de la pobreza, puede realmente generar la construcción de un horizonte común basado en el interés público; o, actúan más bien como organizaciones de defensa o promoción de intereses particulares. Esto último, nos llevaría al planteamiento de la profundización de la segmentación al interior de las sociedades. 2. El traspaso de responsabilidades sociales a la sociedad civil y la injerencia de ONGs y organismos financieros internacionales, podría llevar a la desnacionalización de la política social y la mediatización de estas organizaciones por entes externos, lo que restaría autonomía a sus capacidades de acción y desvirtuaría los intereses de la asociación.

La política social ¿reforzadora o debilitadora de la sociedad civil?

Del análisis realizado sobre las tendencias actuales de la política social derivan una serie de aspectos que permiten afirmar que su impacto debilita más no revitaliza a la sociedad civil:

El carácter compensador de la política social no ha permitido superar los crecientes procesos de exclusión y pobreza; por el contrario, ha complejizado la situación social al contribuir a la fragmentación de la sociedad. Aún cuando ha permitido conservar niveles mínimos de gobernabilidad, al aliviar los altos costos sociales de los programas de ajuste en los grupos poblacionales que más los han sufrido.

Este contexto erosiona el sentimiento de pertenencia a una comunidad y las identidades colectivas; dado que, dificulta el mantenimiento de valores comunes como la solidaridad y la defensa de la equidad y la igualdad. En efecto, la diversidad de lógicas y dinámicas al interior de las organizaciones de la sociedad civil debilita la unidad de la vida social (Lechner, 1996:105); obstaculiza la formación de un “nosotros” como posibilidad de hacer viable una sociedad particular, como una propuesta de cooperación mutua compartida.

Una de las salidas planteadas a esta situación, es la construcción de un orden basado en las diferencias, lo que desplazaría la discusión. Sin embargo, es interesante incorporar la posición que al respecto tienen Calderón y Szmukler (1997:80): “En cierto sentido, el actual reconocimiento de la diversidad cultural, tras la defensa de valores como la tolerancia, el respeto y la apertura hacia el otro, ocultaría el resquebrajamiento de otros valores como la solidaridad y la defensa de algún tipo de igualdad, reforzando la mencionada perspectiva individualista que debilita el lazo social así como el imaginario social común”.

Referencias

Libros

- Contreras, Carlos (1996). **Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social**. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Kelly, Janet (1996). **Servicios públicos. Claves para el bienestar**. Ediciones IESA. Caracas.

Osborne, David y Ted Gaebler (1994). **La reinención del gobierno**. Ediciones Paidós. Buenos Aires.

Vilas, Carlos (1995). **Estado y políticas sociales después del ajuste**. UNAM-Nueva Sociedad. Caracas.

Publicaciones Periódicas

Diamond, Larry (1997). “Repensar la sociedad civil”. **Revista Metapolítica**. Vol 2. No. 2. México. pp. 185-198.

Calderón, Fernando (1995). “Gobernabilidad, competitividad e integración social”. **Revista de la Cepal**. No. 57. Chile. pp. 43-54.

Calderón, Fernando y Alicia Szmukler (1997). “La pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social”. **Revista Nueva Sociedad**. No. 149. Venezuela. pp. 74-87.

Cansino, César y Sergio Ortiz Leroux (1997). “Nuevos enfoques sobre la sociedad civil”. **Revista Metapolítica**. Vol. 2, No. 2, México. pp. 211-226.

Lechner, Norbert (1996). “La política ya no es lo que fue”. **Revista Nueva Sociedad**. No. 144. Venezuela. pp. 104-113.

_____ (1997). “Tres formas de coordinación social”. **Revista de la Cepal**. No. 61. Chile. pp. 7-17.

Martín F., Víctor F. (1995). “Filosofía y Sociedad Civil”. **Revista de Filosofía**. Número Especial I. LUZ. Venezuela. pp. 121-126.

Roxborough, Ian (1994). “Las posibilidades de las prácticas sociales bajo el neoliberalismo”. **Revista Mexicana de Sociología**. No. 4. UNAM, México. pp. 73-90.

Stahl, Karin (1994). “Política social en América Latina. Privatización de la crisis”. **Revista Nueva Sociedad**. No. 131. Venezuela. pp. 48-71.

Referencias Electrónicas

Avalos Aguilar, Roberto (1995). “Innovación de la gestión pública: Análisis y perspectivas”. **Revista Gestión y Estrategia**. No. 8. Universidad Autónoma Metropolitana, México. 11 págs. ([Http://www-azc.uam.mx/gestión/num8/doc1/htm](http://www-azc.uam.mx/gestión/num8/doc1/htm)).

Documentos del SELA. “El “buen gobierno” y el fortalecimiento de la sociedad civil: Notas desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe” (<http://www.lanic.utexas.edu/sela/doc5/spdre97>).

