

# Políticas sociales desde la sociedad civil

por José Arocena

## El autor

Doctor en Sociología, director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay, investigador del CLAEH.

**L**a humanidad entera y particularmente el llamado Tercer Mundo están hoy más que nunca interpelados por el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. El crecimiento ininterrumpido que conocieron las sociedades ricas desde los años siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial no impidió el desarrollo de la pobreza y del hambre en el resto del mundo. Más aun: los mismos países industrializados vieron surgir dentro de sus fronteras importantes sectores marginados, llegando en la actualidad a fenómenos de exclusión social debidos a un complejo conjunto de factores.

La falta de equidad en la retribución del trabajo, la existencia de necesidades básicas insatisfechas, la insuficiencia de las prestaciones estatales, son signos de una problemática social no resuelta. Esta situación se genera independientemente de los sistemas de producción, de las políticas económicas, de las posiciones ideológicas.

En todos los países del mundo, al este y al oeste, al norte y al sur, existe una problemática social específica cuya solución no se encontrará si se considera lo social como un subproducto del eventual éxito de políticas económicas. **Lo social está condicionado por lo económico, pero no es un simple efecto mecánico de lo que suceda en materia de crecimiento.**<sup>1</sup>

Por otro lado, se constata en general un relativo fracaso de las políticas sociales impulsadas por un Estado intervencionista comúnmente llamado Estado de bienestar o Estado-providencia.<sup>2</sup> Hoy asistimos, en la inmensa mayoría de los países, a importantes reducciones de los presupuestos destinados a financiar las políticas sociales. Frente a la difícil coyuntura que vive la

humanidad, frente al aumento de la pobreza en el mundo, frente a la creciente marginación de sectores cada vez más importantes de la población, no existen instrumentos de políticas sociales adaptados a las exigencias de los nuevos tiempos.

Estos son los puntos de partida necesarios para aproximarse a los problemas que presenta la dimensión social en la vida del hombre contemporáneo. Ello quiere decir que en esta materia es necesario inventar, crear, innovar, salir de los caminos conocidos. No sirven más las recetas provenientes de un Estado más o menos paternalista, pero tampoco alcanza con esperar los efectos positivos del crecimiento económico.

Comenzaremos por recordar algunas ideas de dos autores contemporáneos que nos parecen singularmente sugerentes: el francés Pierre Rosanvallon y el chileno Luis Razeto. En segundo término, propondremos un conjunto de reflexiones que está realizando un equipo de investigadores del CNRS francés sobre servicios de proximidad y economía solidaria. Finalmente, plantaremos algunas líneas de reflexión sobre los ejes que me parecen centrales para tratar esta temática.

## Dos autores contemporáneos

Indudablemente, entre Pierre Rosanvallon y Luis Razeto hay importantes coincidencias. Ambos llegan a constataciones muy cercanas sobre la existencia y desarrollo del llamado **sector solidario**. La tendencia de Rosanvallon a afirmar la importancia de lo "**privado-colectivo**", de las redes relacionales, de la superación de la alternativa estatización/privatización, coincide en Razeto con la definición del "**sector solidario**" de la economía, con la significación que otorga a las **relaciones** económicas, con la afirmación de un **concepto complejo de mercado** que no se agota en el mercado de intercambios.

Pierre Rosanvallon desarrolla una fuerte crítica a John Rawls, afirmando que los planteos de este autor revisten una gran importancia, pero en el fondo suponen la negación de lo social:

*"Hay que tomar en serio a Rawls, Nozick, Buchanan y a todos sus epígonos. No se trata solamente de una moda pasajera... Todos estos autores se han vuelto creíbles a causa de la conmoción que sacude en todas partes las raíces más profundas del Estado-providencia. No es exagerado decir que ellos son actualmente los únicos que piensan más allá del Estado-providencia. En esto consiste su fuerza".<sup>3</sup>*

La crítica de Rosanvallon se basa en la afirmación de Rawls sobre el "velo de ignorancia" que comanda la elección de los principios de justicia.<sup>4</sup> Es ampliamente conocido el punto de partida de Rawls: la **posición original** —hipotética o ficticia— en la que todos los individuos son iguales. La pregunta lógica es: ¿en virtud de qué principios de justicia los individuos pasarán de esa "posición original" igualitaria a una nueva posición diferenciada?

Para Rawls, la elección de esos principios se hace sin conocer la posición social que cada individuo ocupará en la "vida real". A este **no conocimiento** Rawls llama "velo de ignorancia". Rosanvallon interpreta este "velo de ignorancia" como algo característico y necesario en el planteo de Rawls que lleva a concebir las relaciones sociales como puramente simétricas y neutras, y a los individuos como si fueran "**un todo perfecto y solitario**" que interactúa mecánicamente entre sí. Esto —sostiene Rosanvallon— es negar lo social, es olvidar que los individuos no piensan y no desean más que en relación con lo que piensan y desean los otros.

Después de criticar estos aspectos básicos de la teoría rawlsiana de la justicia, Rosanvallon propone una forma de superar el Estado-providencia y alcanzar lo que él llama la "**sociedad solidaria**". Este concepto de sociedad solidaria se plantea como una alternativa al Estado-providencia. Pero lo importante es lo que señala Rosanvallon como el perfil y las características de esa sociedad solidaria. Son cuatro las metas a cumplir si se pretende superar la lógica del Estado-providencia y establecer una sociedad solidaria:

- salir de la alternativa privatización/estatización
- reducir la demanda de Estado
- reencastrar la solidaridad en la sociedad
- aumentar la visibilidad social.

En el primer punto, Rosanvallon propone superar la forma clásica de plantear el dilema privatización/estatización, redefiniendo las fronteras del Estado y su relación con la sociedad.

Según Rosanvallon, la nueva relación Estado-sociedad pasa en primer lugar por la reducción de la demanda de Estado. Es necesario construir una sociedad más flexible. El Estado-providencia ha creado una gran rigidez social estructurada en torno a dos polos: el mercado y el Estado. Salir de esa rigidez supone una **sociedad civil más "espesa"** y la construcción de espacios de solidaridad e intercambio que puedan ser encastrados en la sociedad. La única manera no regresiva de llegar a esta nueva forma de relación entre Estado y sociedad es desarrollar servicios públicos llevados adelante por **iniciativas colectivas de la sociedad civil**:

*"Cuando se agrupan individuos para prestarse un servicio a ellos mismos, un 'servicio público' habitualmente suministrado por una institución*

*especializada, el Estado reconoce, sobre todo bajo la forma de deducción fiscal, que esa iniciativa 'privada' cumple una función de esencia 'pública'. La única manera no regresiva de reducir la demanda de Estado consiste en favorecer la multiplicación de estos autoservicios colectivos o servicios públicos puntuales de iniciativa local".<sup>5</sup>*

**Importante definición de lo público como distinto de lo estatal.** Sin duda, en todas las sociedades ha habido servicios públicos desempeñados por agentes privados, pero a lo que parece apuntar Rosanvallon es a la promoción de servicios públicos llevados adelante por agentes privados, manteniendo una lógica colectiva y una fuerte inserción local. Razeto llamará a esta realidad el "sector solidario" de la economía.

Rosanvallon plantea, entonces, que por esta nueva capacidad de iniciativa la solidaridad sea reencastrada en la sociedad, constituyendo así una alternativa a la mediación demasiado lejana ejercida por el Estado-providencia entre lo social y lo económico. La solidaridad ha sido un asunto del Estado y, en esa medida, la sociedad ha esperado que de él surjan todas las soluciones a los problemas sociales. Si se pretende ir más allá de esta lógica de Estado benefactor es necesario reinsertar la solidaridad en la sociedad:

*"No hay otra vía posible más que acercar la sociedad a ella misma. Se trata de volverla más espesa, de multiplicar los lugares intermediarios de composición social, de reinsertar a los individuos en redes de solidaridad directas".<sup>6</sup>*

Pero esta reinsertación debe evitar también la tradicional concepción de una solidaridad geográficamente indiferenciada:

*"El Estado-providencia reposa fundamentalmente sobre una lectura de lo social geográficamente indiferente. No piensa lo social en términos de proximidad o de alejamiento, de diseminación o de aglomeración. Los mecanismos de redistribución, la oferta de equipamientos colectivos no son indiferentes a los modos de estructuración en el espacio".<sup>7</sup>*

Finalmente Rosanvallon se refiere al tema de la visibilidad social: hay que dejar aflorar el movimiento de la sociedad, pero no a partir de una simple aproximación "macro" de lo social, sino subrayando la expresión real de la solidaridad en la proximidad:

*"Aumentar la visibilidad social es también hacer emerger de manera más localizada las necesidades y las aspiraciones. Es permitir que se injerten en su expresión formas de socialización transversales y de solidaridades cortas. La solidaridad no puede reposar solamente sobre reglas y procedimientos. Ella debe tener una dimensión voluntaria. El otro es indisolublemente socio y próximo. Yo soy institucionalmente solidario de todos los socios a través del Estado-providencia, pero no soy inmediatamente solidario más que de algunas redes de próximos".<sup>8</sup>*

Para Rosanvallón, el vínculo social no se produce por un "contrato" entre individuos, sino que es una dimensión esencial del ser humano. El individuo no existe más que en relación con el otro. De allí que la idea de un contrato "racional" sea considerada un artificio de los teóricos liberales. No se trata tanto de analizar las interacciones entre individuos, sino más bien de profundizar en las dinámicas sociales, en el movimiento difícilmente reductible a lógicas racionales.

El planteo de Rosanvallón tiene aspectos sumamente atractivos. Su intento por superar los bloqueos del Estadoprovidencia, **poniendo de relieve el desarrollo posible de iniciativas localizadas provenientes de la sociedad civil, que se propongan hacer frente a necesidades sociales colectivas**, es de gran interés. Si se tiene en cuenta el año en que fue escrito el texto que mencionamos —1981—, hay que reconocerle el mérito de anticipar una línea de reflexión hoy bastante generalizada.

Tal vez sea necesario complementar las propuestas de Rosanvallón, que se mantienen en un nivel muy general, con aportes posteriores a su trabajo sobre el Estado-providencia. Entre los diferentes analistas que han abordado la temática de lo que podríamos llamar la "sociedad solidaria", un teórico chileno —Luis Razeto— ha osado abrir un camino nuevo. Probablemente los análisis de Razeto estén todavía en sus primeras expresiones (a pesar de que ha escrito ya varios volúmenes), pero constituyen sin duda una de las formulaciones más interesantes de la "sociedad solidaria".

La propuesta de Razeto parte de un análisis económico de lo que él llama el "sector solidario". Se refiere en sus primeras investigaciones a todo un conjunto de actividades productivas difícilmente ubicables en las categorías tradicionales: talleres comunitarios, microempresas, asociaciones sin fines de lucro, etc., que fueron objeto de estudios microeconómicos:

*"Nuestros análisis microeconómicos nos permitieron identificar y distinguir varios tipos de relaciones económicas. Las principales son: relaciones de intercambio, relaciones de donación, relaciones de reciprocidad, relaciones de comensalidad, relaciones de cooperación, relaciones de tributación, relaciones de asignación jerárquica, relaciones de incidencia redistributiva y otras de menor importancia teórica y práctica, como las relaciones de recompensa, gratificación, sorteo, robo, chantaje, etc".<sup>9</sup>*

Según el tipo de relaciones económicas que predomine, serán diferentes: la convocación y colocación de factores en las empresas, la asignación de recursos en la economía global, los flujos de los bienes y factores entre las empresas, la estructura del aparato productivo, los flujos de productos y bienes de los productores a los consumidores, las aportaciones y retribuciones a nivel macroeconómico.

Además de distintas relaciones económicas, Razeto distingue, de manera

concomitante, **formas económicas** diferentes y sujetos que asumen figuras diferentes. Así por ejemplo: si la forma económica es la mercancía, los sujetos serán vendedores y compradores; si se trata de cuotas o acciones, los sujetos serán cooperantes o asociados; si se trata de donaciones, los sujetos serán donantes y beneficiarios, etc. Para Razeto, el significado profundo de estas diferentes formas económicas que asumen los bienes en el curso de su circulación, hay que buscarlo en los distintos "*modos de valoración y cuantificación de esos bienes por los sujetos participantes en la relación*":

*"El vendedor y el donante, el comprador y el demandante de acciones, el contribuyente y el recaudador, se hacen presentes en la relación económica con diferentes atributos, cualidades, valores y lógicas de comportamiento. Una vez más se ve cómo y en qué medida profunda la economía se encuentra penetrada y atravesada por la subjetividad social y por los valores y sentidos culturales".<sup>10</sup>*

A partir de estas distinciones, Razeto propone tres grandes **mercados especiales**: el mercado de intercambios, el mercado de donaciones y el mercado de tributaciones y asignaciones jerárquicas.

En el mercado de donaciones engloba las relaciones de comensalidad, de reciprocidad y de cooperación, definiéndolo como **mercado solidario**. Dando un paso más, Razeto identifica **tres sectores**:

*"a) El sector solidario, integrado principalmente por los sujetos, actividades y flujos que proceden preferentemente conforme a relaciones de comensalidad, de cooperación, de reciprocidad y de donación; a dicho sector le llamamos también 'economía de solidaridad'. b) El sector intercambios, constituido por los sujetos, actividades y flujos donde se establecen preferentemente relaciones de intercambios; se le denomina también 'economía o mercado de intercambios' y a menudo simplemente 'economía de mercado', aunque esta última denominación resulta inadecuada para nosotros, que reservamos el término 'mercado' para un concepto distinto y más amplio. c) El sector regulado, constituido en base a las relaciones de tributación y de asignación jerárquica; habitualmente se lo identifica como 'sector público' o 'economía planificada'".<sup>11</sup>*

A partir de esta definición de tres sectores, Razeto desarrolla una caracterización muy precisa de cada uno. Para la temática que nos ocupa, tiene especial relevancia la caracterización del sector solidario y del sector regulado. La incidencia del Estado, principal agente del sector regulado, puede variar en diferentes momentos históricos. Es perfectamente razonable pensar, por ejemplo, que el sector solidario puede abarcar zonas más amplias de la economía en los momentos en que el Estado disminuye su radio de acción. En esos

momentos, muchas de las llamadas "iniciativas locales", ubicables en el sector solidario de la economía, podrán ser importantes vehículos de aplicación de políticas sociales.

Esta categorización de Razeto, extremadamente esquematizada en este texto, permite una mirada menos ideologizada sobre temas como la privatización, la descentralización, las autonomías locales. Al definir orientaciones en materia de políticas sociales, esta forma de concebir la economía más allá del "mercado de intercambios" se revela de gran utilidad para superar debates marcados por preconceptos ideológicos.

## Servicios de proximidad y economía solidaria

Los estudios de Jean-Louis Laville y de Bernard Eme sobre los llamados "servicios de proximidad"<sup>12</sup> desembocaron en el planteo de algunas coordenadas para definir una forma social "híbrida" que ha recibido el nombre de "economía solidaria".

Se entiende por "servicios de proximidad" aquellos que *"son prestados a las familias en su domicilio o en un espacio local restringido y que responden a necesidades de carácter social, individual o colectivo"*.<sup>13</sup> A título de ejemplo se pueden mencionar: servicios de guardería infantil, servicios de atención a ancianos, servicios de limpieza y mantenimiento del entorno, ciertos servicios en el área de la salud, servicios de transporte escolar, servicios orientados a personas discapacitadas, servicios de capacitación e inserción laboral, etcétera.

Tanto en América como en Europa, la crisis del Estado benefactor ha obligado a sustituir prestaciones que tradicionalmente eran de carácter estatal, por un conjunto heterogéneo de iniciativas en las que se mezclan elementos de una economía de intercambio con elementos de una economía solidaria (según la terminología de Razeto). En esos servicios que hemos mencionado se desarrollan frecuentemente tareas asalariadas junto a otras llevadas adelante por voluntarios; funcionan muchas veces gracias a los aportes y donaciones de la misma comunidad o de otros organismos. Estas formas híbridas permiten también en algunos casos la colaboración parcial del Estado o de los municipios. La hibridación es lo que distingue esta forma social llamada "economía solidaria", de la clásica "economía social", que se sitúa claramente en el sector privado y mantiene una relación estrictamente asalariada.

Estas iniciativas han recibido una mirada frecuentemente despectiva, que las considera como fenómenos marginales que no plantean las verdaderas

soluciones a la crisis del sistema. Esta visión, teñida de fuertes acentos tecnocráticos, está cediendo, sin embargo, ante un conjunto de reflexiones que muestran algunas virtualidades indiscutibles en estas formas de atender la problemática social. Laville señala con justeza:

*"La posibilidad de una economía solidaria reposa sobre una doble inversión de perspectiva. Se apoya sobre la **movilización de los actores en lugar de privilegiar la oferta institucional**; apuesta a una combinación sinérgica entre lo económico y lo social en lugar de confortar su separación".<sup>14</sup>*

Las características de la economía solidaria tal como es definida por estos investigadores lleva a plantear claramente el tema de la iniciativa socioeconómica más allá de los clivajes clásicos entre economía de mercado, economía no mercantil y economía no monetaria. Más que esperar que el Estado genere actividades de "utilidad social", o que el mercado venda servicios accesibles a las diferentes categorías sociales, o que el tejido asociativo voluntario o militante sea capaz de solucionar las urgencias, esta forma social llamada "economía solidaria" permite la **emergencia de un "empresariado solidario"** que combina todos los recursos a su alcance.

*"Esta economía solidaria puede en particular concretarse en los servicios relacionales de proximidad a través de dos palancas:*

*— el involucramiento de los usuarios en la concepción y en el funcionamiento de los servicios que les son destinados. Esta participación traduce una nueva aproximación a los servicios relacionales, que procede por la construcción conjunta de la oferta y de la demanda, en el seno de microespacios públicos, poniendo en discusión localmente, diferentes hipótesis a propósito de las prestaciones que se están pensando;*

*— la hibridación entre diferentes tipos de recursos: mercantiles, no mercantiles y no monetarios. La perennidad de las empresas creadas está asegurada por esta combinación de los recursos, que supone: la venta de las prestaciones, la utilización negociada de los financiamientos que provienen de la redistribución (Estado, municipios) y la elaboración de complementariedades entre asalariados y voluntarios. La asociación de usuarios, de asalariados y de voluntarios, y las combinaciones originales entre recursos pueden entonces generar asociaciones y empresas de nuevo tipo, contribuyendo a la vez a la cohesión social y a la creación de empleos según las modalidades específicas de cada proyecto".<sup>15</sup>*

Es de destacar que estas "empresas de nuevo tipo" se desarrollan en "microespacios" y tienen la mayoría de las veces **referencias locales**. Se trata

de "impulsar un desarrollo local alrededor de proyectos de actores. En este caso, el compartir el empleo y la economía solidaria convergen en la exigencia de una realización local".<sup>16</sup> Solamente en la escena local se generarán las condiciones de emergencia de estas empresas de nuevo tipo. No es posible poner en práctica desde los centros del sistema estas formas complejas de articulación entre las dimensiones mercantil, no mercantil y no monetaria.

Más allá de la importancia cuantitativa que estas iniciativas alcancen, es indudable que el simple hecho de su existencia y de su desarrollo relativo está mostrando una nueva forma de situarse frente a la crisis de la relación entre el Estado y el mercado, entre lo social y lo económico.

Los autores cuyos planteos hemos resumido en estas páginas nos llevan a definir algunos ejes centrales de la problemática que nos ocupa. Es posible elaborar respuestas más allá del Estado-providencia y de todas las formas de paternalismo asistencialista, si la búsqueda se orienta en las direcciones mencionadas.

## Algunas líneas de reflexión

Plantaremos a continuación líneas de reflexión alternativas en lo referente a la problemática social. Señalaremos cuatro aspectos que nos parecen fundamentales:

- la eficiencia y la equidad desde una perspectiva integral;
- las políticas sociales en procesos de descentralización;
- la sociedad civil local como ámbito de redes solidarias;
- la generación local de actores de la sociedad civil capaces de iniciativa social.

## Eficiencia y equidad desde una perspectiva integral

La necesaria conciliación de la eficiencia y la equidad en un proceso de desarrollo solo puede realizarse si el proyecto llevado adelante se plantea la **superación de todo reduccionismo**. Esto supone salir al encuentro de los discursos habituales en los que la articulación entre estas dos dimensiones suele aparecer como imposible: si se logra eficiencia es a costa de la equidad y si se busca la equidad será fatalmente al precio de la eficiencia. En este tipo

de discurso, estos dos conceptos son presentados como antinómicos.

En esta concepción, la noción de desarrollo ha sido reducida a su dimensión económico-productiva. El crecimiento del PBI, el aumento de las inversiones, la ampliación del consumo han sido considerados como los verdaderos indicadores del desarrollo.

Sin embargo, hace ya un cierto tiempo que los especialistas fueron integrando otros indicadores como la tasa de escolarización, la extensión del sistema de salud, la distribución de la vivienda, el alcance de los medios de comunicación, la aplicación de nuevas tecnologías. Posteriormente se agregaron indicadores como "participación", tanto en la empresa y en la producción local como la de los ciudadanos en la vida política. Actualmente, es evidente la insuficiencia de los indicadores cuantitativos y se propone que la investigación en este campo sea capaz de **medir la calidad de los procesos de desarrollo**.

Estas conclusiones en materia de indicadores del desarrollo exigen entonces la superación de las visiones economicistas y de las tendencias cuantitativistas. Ahora bien, es en el nivel local que el planteo del desarrollo toma un carácter necesariamente integral. En este nivel, **la dinámica económico-productiva está estrechamente ligada al sistema de relaciones sociales, a los procesos de constitución de la identidad colectiva, a la historia, a la configuración del espacio...**

Se podrá decir que esta realidad integral no es privativa del nivel local, que cualquier sociedad está conformada por todas esas dimensiones articuladas entre sí. Sin embargo, es necesario reconocer que en el nivel nacional predominan las lógicas sectoriales. Cada sector actúa según su propia racionalidad, desencadenando dinámicas yuxtapuestas que no siempre logran articularse entre sí. Sólo cuando **el territorio se convierte en una variable central**, las lógicas sectoriales deberán ajustar sus diferentes racionalidades, para lo cual necesitarán generar relaciones horizontal-territoriales, hoy muy débiles o inexistentes.

En este sentido, los procesos de desarrollo, que no son simplemente procesos de crecimiento económico, plantean siempre la articulación de la eficiencia productiva con la equidad social. Estos procesos obligan a situarse en una perspectiva integral porque la atención se dirige a la **construcción social cotidiana**, al hombre concreto y su entorno inmediato, a su permanente transformación de la naturaleza. Importa cada proceso en su **perfil específico**, en su forma particular de crear y de destruir, en su manera de hacer fructificar un territorio cargado de historia, en sus mecanismos de convivencia y de organización.

Pensar políticas sociales desde una perspectiva localizada no constituye algo "separado", algo que se estudia en la oficina de algún ministerio encargado

del "Bienestar Social" para después ser aplicado en forma más o menos mecánica. **Desde la perspectiva de las sociedades civiles locales, las políticas sociales son un componente esencial del proceso**, están estrechamente imbricadas con las decisiones y las acciones que se toman en el campo del desarrollo económico-productivo.

## **Políticas sociales en procesos de descentralización**

Esta perspectiva localizada exige como condición necesaria un cambio en el actual sistema centralizado. En muchos países latinoamericanos el Estado se construyó siguiendo el modelo "republicano" francés, que lleva a imponer un "centro" geográfico sobre las demás zonas de la nación, transformadas en "periferias". El Estado tendió así a identificarse con la ciudad capital, desde la cual se unificó el territorio. Lo "local" fue percibido como una amenaza a la construcción del Estado y de la Nación y, por lo tanto, como fuente de tendencias regresivas que pretendían retrotraer los nuevos países a etapas anárquicas superadas.

El centralismo heredado de la historia mantiene hoy su vigencia. **Las políticas sociales fueron parte de esta concepción centralista. Esto supuso un Estado con un fuerte aparato central dedicado a elaborar y conducir las políticas sociales.**

Los intentos de descentralización político-administrativa pueden ser entonces considerados como una condición para las transformaciones que se han planteado en páginas anteriores. Se puede suponer que a **mayor autonomía se debe corresponder una mayor dinámica de la sociedad civil local** y, por lo tanto, la emergencia de una nueva capacidad de respuesta a los problemas sociales. Pero en este aspecto también es necesario señalar que las políticas sociales han sido objeto frecuentemente de descentralizaciones de hecho, sin generar las transferencias de recursos y de competencias correspondientes.

Por otro lado, la centralización ha tenido como efecto la elaboración y ejecución de políticas sociales de **carácter uniforme y universal, ignorando las diferencias que existen entre los posibles beneficiarios**. No tener en cuenta esas diferencias distorsiona los efectos de las políticas sociales, que terminan beneficiando a sectores no comprendidos en el grupo declarado "objetivo". **Un rol más protagónico de la sociedad civil debería tener un efecto decisivo sobre una mayor adaptación de las políticas a necesidades específicas.**

En síntesis, la descentralización debería contribuir a **disminuir la distancia entre decisores y beneficiarios** en materia de políticas sociales. Sin embargo, los procesos descentralizadores serán "cáscara vacía" si no existe un tejido

denso de actores locales capaces de recibir y administrar las transferencias operadas.

## Las políticas sociales geográficamente diferenciadas

El Estado ha sido considerado con frecuencia como el único agente capaz de garantizar un modo de desarrollo igualitario. En tanto expresión de la voluntad general, está llamado a proteger los intereses de la comunidad en su conjunto contra las lógicas disgregantes de los intereses particulares. Fomentar la iniciativa de la sociedad civil local puede ser entonces una forma de estímulo a los intereses privados y, en ese sentido, puede contribuir al debilitamiento del poder estatal y de sus mecanismos de regulación.

Esta concepción del Estado está hoy fuertemente criticada, como lo muestra Rosanvallon en su trabajo sobre el Estado-providencia. **La disminución de las esferas de intervención del Estado y el desarrollo de la sociedad civil parecen actualmente dos fenómenos que se alimentan mutuamente.** Los procesos de desarrollo local se relacionan estrechamente con esta doble realidad.

Para los sectores de inspiración liberal, la iniciativa local es una forma de debilitar el Estado y de fortalecer la empresa privada. Esta última debe ir sustituyendo al Estado en las áreas productiva y comercial, pero también en la educación, la salud y la seguridad social. La multiplicación de iniciativas locales de la sociedad civil en estas áreas contribuirá a un mejoramiento de esas actividades en términos de eficiencia y de eficacia. La política social deberá tender a favorecer esas iniciativas en la medida que ellas aceleren los procesos de privatización de los servicios.

Los sectores que buscan una alternativa al liberalismo impulsan también iniciativas locales privadas, pero acentuando su carácter colectivo. Es así que se desarrollan acciones impulsadas por organizaciones barriales, cooperativas, grupos de pequeños productores, etc. En este caso, lo privado expresa una búsqueda de formas alternativas de desarrollo frente a la crisis del Estado y frente a la propuesta neoliberal. Los análisis de Razeto sobre el "sector solidario" de la economía se ubican en esta perspectiva.

Lo que parece evidente es que la crisis del Estado intervencionista obliga a la búsqueda de una **nueva articulación entre Estado y sociedad civil.** Las iniciativas de desarrollo local se ubican en el centro de esta búsqueda. Ellas están poniendo en cuestión la tradición intervencionista del Estado central que caracteriza a algunos países latinoamericanos. Se defenderá entonces la idea

de que el desarrollo no es un asunto del Estado sino de los grupos que conforman la sociedad civil. La nueva articulación con el Estado tenderá a dar a este último el rol de impulso, coordinación, orientación general de las acciones de desarrollo, dejando a la iniciativa privada la ejecución de los proyectos. Sin duda, esta búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil tomará formas diversas en los distintos países del continente, según las características de sus procesos históricos específicos.

La tradición centralista e intervencionista del Estado en algunos países latinoamericanos ha llevado a lo que Rosanvallon llama "*una lectura de lo social geográficamente indiferente*". Sin embargo, continúa este autor: "*los mecanismos de redistribución, la oferta de equipamientos colectivos no son indiferentes a los modos de estructuración de lo social en el espacio*".<sup>17</sup>

Sólo una perspectiva de desarrollo local puede restablecer la relevancia de lo territorial en las políticas sociales. Para que el territorio se convierta en una variable fundamental de las políticas sociales, es necesario que las sociedades civiles locales existan, vivan, se desarrollen. Sin caer en un retorno nostálgico a la comunidad perdida, evitando los excesos del localismo, es necesario **hacer emerger de manera más localizada necesidades y aspiraciones**. La densidad de las sociedades locales, su capacidad para impulsar lo asociativo, su creatividad para la instrumentación de acciones comunes, permitirá superar la separación entre quienes elaboran políticas y quienes conocen las necesidades y las aspiraciones.

Será necesario inventar formas de socialización alternativas al Estado y al mercado (de intercambios). La solidaridad no es una obligación privativa del Estado, como la producción no es un efecto sólo del mercado de intercambios. Rosanvallon propone reencastar la solidaridad en la sociedad civil, saliendo de una visión rígida en la que el Estado es el proveedor del bienestar. Razeto propone una lectura de la economía que supere la percepción del mercado de intercambios como la única palanca de la producción. Finalmente, Laville y Eme, investigando sobre los servicios relacionales de proximidad, esbozan los perfiles de una alternativa solidaria basada en la **conjunción "usuario-asalariado-voluntario"** y en la **hibridación de recursos mercantiles, no mercantiles y no monetarios**.

## **La sociedad civil local como ámbito de redes solidarias**

Las políticas sociales deberían capitalizar los recursos humanos y materiales en acciones concertadas que comprometan al conjunto del tejido

social local. La localización de las políticas sociales no termina con las reformas institucionales descentralizadoras; es necesario que existan **sujetos-actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de las políticas sociales.**

El sector solidario de la economía caracterizado por Razeto, la economía solidaria definida por Laville y Eme, son "laboratorios" en los que se observa la emergencia de actores locales protagonistas de iniciativas de interés social para la comunidad.

Si recordamos rápidamente algunas de las características del "sector solidario de la economía", encontraremos que da *"prioridad a los grupos y asociaciones intermedias"*, manifiesta una *"tendencia a integrar actividades y funciones dentro de cada unidad económica"*, tiene como *"objetivo operacional la satisfacción conjunta de necesidades complejas"*, se plantea la *"búsqueda de satisfacción conjunta y combinada de necesidades fisiológicas, de autoconservación, de convivencia y espirituales; el mismo grupo o comunidad que efectúa la actividad determina que necesidades son satisfechas prioritariamente"*.<sup>18</sup>

El comportamiento de este sector permite la emergencia de actores de naturaleza grupal, que se distinguen al mismo tiempo de la lógica individual y cuantitativista predominante en el sector intercambios y de la tendencia a la masificación, centralización y burocratización del sector regulado. Como se deduce de los trabajos de Laville y Eme, se trata de **actores locales insertos en una dinámica que los lleva a no limitarse a la obtención de ganancias monetarias y que sitúan su acción en un marco de cooperación voluntaria entre diferentes actores económicos.** Estos actores se relacionan con el sector regulado y con el sector intercambios en la medida en que la acción lo exija.

La existencia de actores locales del desarrollo conduce a la participación de los interesados en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales. El Estado central planificador, que no es capaz de entender ni atender de manera eficaz problemas sociales que cambian en función de las diversidades territoriales, será mucho menos capaz de organizar la participación de los beneficiarios de las políticas sociales. Por otra parte, el mercado (de intercambios) librado a su propia lógica tampoco generará ámbitos de participación, sino que tenderá a generalizar la competencia.

Al considerar nuevos métodos en política social, la temática del actor local del desarrollo se vuelve especialmente gravitante. **No es posible superar las recetas estatistas ni las ultraliberales sin una decidida acción orientada a favorecer la emergencia de actores de la sociedad civil local comprometidos con el desarrollo.** Más que formular políticas sociales desde el "centro" del sistema, los responsables nacionales deberían orientar su acción a estimular

los procesos de generación de actores locales.

En esta perspectiva, la noción de "bienestar" se aproxima mucho más a la definida por Rawls, relacionada con los "bienes sociales primarios", que a la de los utilitaristas clásicos. Forma parte de esos "bienes sociales primarios" la posibilidad de controlar el proceso de desarrollo por parte de los mismos actores involucrados. Una permanente negociación entre actores (contrato siempre renovado) es el marco en el que se define qué es lo mejor para determinada sociedad local.

## Conclusión

Las políticas sociales nacen, se formulan y se aplican en el marco de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. No se trata de dos procesos separados: el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. Si se separan, se desencadena esa discusión tan generalizada como estéril sobre si tiene que crecer primero la torta y después repartirla o viceversa.

Como dice Philippe Van Parijs, el tamaño de la torta depende también de la forma como se distribuye. Ambas dimensiones están estrechamente ligadas; **se trata en realidad de un único fenómeno** que se produce cuando el hombre transforma la naturaleza en su propio beneficio. Siempre que una sociedad concreta ha olvidado esta interacción, ha pagado un alto precio, tanto a nivel del desarrollo económico como a nivel de su forma de convivencia social.

Hoy, el problema de las políticas sociales presenta desafíos cuya respuesta no se orienta por los andariveles conocidos. **Todos los sistemas de seguridad y de protección social están en crisis.**

Se ha confiado excesivamente en el Estado como productor inagotable del maná que necesitan los pueblos. Pero esta constatación puede conducir a otro extremo igualmente peligroso: dejar que la justicia social quede totalmente subordinada a la lógica de la oferta y la demanda. Esta amenaza, que en algunos casos ya ha pasado a ser una realidad, solo puede ser reducida mediante una práctica innovadora que vaya señalando los perfiles de una **nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad.**

La búsqueda de esta nueva forma de articulación pasa por una necesaria **descentralización**, por la afirmación de las **autonomías locales**, por los procesos de **generación de actores de la sociedad civil local**. Sin pretender crear un nuevo concepto sociológico o económico, sin pretender "cosificar" esa búsqueda dándole un nombre, se puede afirmar que **es posible definir y**

ejecutar políticas sociales desde la sociedad civil aproximándonos de esta forma a lo que el mundo contemporáneo está exigiendo.

## Resumen

*En todos los países, cualesquiera sean sus políticas económicas y sus posiciones ideológicas, son evidentes los signos una problemática social no resuelta, así como el fracaso relativo de las políticas sociales impulsadas por el Estado de bienestar. Subrayando la autonomía de lo social respecto a lo económico, el artículo postula que es posible —y necesario— definir y ejecutar políticas sociales desde la sociedad civil. Luego de repasar las reflexiones contemporáneas de varios autores, concluye en que se requiere una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, y que este camino pasa por la descentralización, la afirmación de las autonomías locales y los procesos de generación de actores de la sociedad local.*

## Notas

- <sup>1</sup> Juan Pablo Terra: "Políticas sociales para una sociedad más humana y mejor", en *Notas del CLAEH*, nº 60, agosto de 1990, pp. 8-12.
- <sup>2</sup> Pierre Rosanvallon: *La crise de l'État-providence*, París, Ed. du Seuil, 1981.
- <sup>3</sup> *Ibidem*.
- <sup>4</sup> *Ib.*, pp. 117-118.
- <sup>5</sup> *Ib.*, p. 119.
- <sup>6</sup> *Ibidem*.
- <sup>7</sup> *Ib.*, p. 128.
- <sup>8</sup> Luis Razeto: *Economía de la solidaridad y mercado democrático*, t.III, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, Programa de Economía del Trabajo, 1988, p. 250.
- <sup>9</sup> *Ib.*, p. 258.
- <sup>10</sup> *Ib.*, p. 272.
- <sup>11</sup> Jean-Louis Laville y otros: *Les services de proximité en Europe*, París, Syros-Alternatives, 1992.
- <sup>12</sup> *Ib.*, p. 18.
- <sup>13</sup> Jean-Louis Laville: "Cohésion sociale et emploi; l'économie solidaire en perspective", París, CNRS-LSCI-CRIDA, 1993, p. 33.
- <sup>14</sup> *Ib.*, p. 35.
- <sup>15</sup> *Ib.*, p. 39.
- <sup>16</sup> José Arocena: "Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 62, Montevideo, 1992.
- <sup>17</sup> Rosanvallon: o. cit., p. 119.
- <sup>18</sup> Razeto: o. cit., pp. 304-305.