

Estado y Sociedad Civil: los desafíos del fin de milenio

por **Silvia Gazcón***

Existe un amplio consenso entre los investigadores sociales y políticos a la hora de caracterizar la relación Sociedad-Estado en América Latina. Los científicos coinciden en señalar que el Estado determinó fuertemente a los actores sociales dado que, más allá de los roles asumidos (modernizador, revolucionario, garante de un orden represivo, según las épocas y las configuraciones macropolíticas), lo cierto es que ejerció sobre ellos una gran influencia.

El signo distintivo de este tiempo es que los roles asumidos por el Estado Social o Estado de Bienestar (impulsor del desarrollo regional e integrador social) han sido reemplazados por otros, marcando un vertiginoso cambio de época. El Estado está virando rápidamente hacia una menor actividad económica: amplía el espacio del mercado, rompe las articulaciones neocorporativas, abre las fronteras y se desvincula de lo social a partir de la contratación de servicios de agencias nacionales e internacionales y el desarrollo de estrategias descentralizadoras.

En nuestro país, a principios de la década del noventa, una serie de políticas de racionalización y ajuste orientaron a los individuos hacia lo privado y bajaron sus expectativas en relación con el Estado. Esta transformación fue percibida, vivida y sufrida por los diversos actores sociales de distinta manera, de allí las distintas posiciones que tomaron frente al ajuste.

Roles asumidos por el Estado: una mirada retrospectiva

A fin de comprender mejor los distintos roles que el Estado asumió a lo largo de las últimas décadas podemos presentar las visiones que acercan las ciencias sociales:

* Asesora de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL.....

Años 50: la modernización como preocupación

Durante esta década, aparece con fuerza la teoría del cambio social (desarrollismo). Para los desarrollistas la modernización se ve frenada por las tradiciones, la falta de innovación tecnológica y las escasas inversiones, y las medidas que se toman desde el Estado apuntan a eliminar estos obstáculos. A esta mirada se le critica el hecho de postular que los países subdesarrollados deben imitar a los más desarrollados, propuestos como Estados "normales" o Estados "modelo".

Años 60: el problema de la dependencia

Durante este período, los cientistas sociales postulan que no se puede recorrer el mismo camino que los países centrales. Se desarrolla la teoría económica estructural de corte neomarxista. Como crítica podría comentarse que esta mirada adjudica excesiva importancia a las variables exógenas. El sistema político prácticamente no puede hacer nada salvo cortar lazos con los imperialismos y establecer un nuevo orden a partir de movimientos revolucionarios.

Años 70: el Estado burocrático-autoritario

A fines de lo 70 se despliega la teoría de la transición. El Estado autoritario y la burocracia que le fue funcional dieron lugar a una reflexión acerca de la gobernabilidad de las oposiciones tradición-modernidad, centro-periferia, autoritarismo-democracia. Desde un paradigma politológico comienza a interesar la participación a través del fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

Años 80: revalorización del régimen democrático

La debate sobre el Estado autoritario de los '70 fue reemplazado en la década siguiente por una discusión sobre la democracia. Se sospecha al Estado de coaccionar a la sociedad civil y alimentar el autoritarismo. La experiencia autoritaria revaloriza la democracia e instala el miedo de "volver al pasado" autoritario o a la "violencia peronista".

Asimismo, se debate la imposibilidad de gobernar por exceso de demanda alimentada por una cultura movimientista.

Años 90: enfoque neo-liberal de Estado

Este enfoque se expresa en términos económicos: lucha contra la inflación, separación del Estado y la Sociedad civil para alcanzar la estabili-

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL...

dad económica. Se señala el excesivo tamaño adquirido por el sector público, se otorga mayor libertad al mercado y se alientan tendencias autorreguladoras en la sociedad. Se trata de presentar una sociedad asfixiada por el Estado, que justifica una vuelta al Estado garantista y mínimo. Se critica el modelo de Estado de Bienestar, se adjudica todo lo malo al Estado y todo lo bueno al mercado. Esta concepción se extiende a la clase política, a la que se le reprocha su corrupción y su escaso poder mediador.

Nuevas reflexiones alrededor del rol del Estado

A partir de este análisis retrospectivo puede concluirse que entre la década del 50 y la del 90 el Estado pasó de ser agente preeminente de cambio y solucionador de problemas a ser el principal obstáculo para el desarrollo. Sin embargo, las dificultades surgidas al implementarse los programas de ajuste estructural y las dudas acerca de sí ellos por sí solos bastaban para asegurar un crecimiento futuro, llevaron a replantear otra vez el rol del Estado.

En relación con este rol, la reflexión se inicia a partir de la paradoja fundacional de las recetas ortodoxas. Éstas propusieron que el propio Estado fuera el iniciador e instrumentador de los modelos de ajuste: la causa del problema sería al mismo tiempo la solución.

Vale decir que cualquiera sea la política elegida, no hay dudas de que ésta requiere la institucionalización de un complejo continuo de mecanismos políticos. La respuesta no sería entonces el desmantelamiento del Estado, sino su reconstrucción.

Surge así una reflexión que caracteriza este fin de milenio: la aceptación de la importancia de la capacidad del Estado, no sólo entendida como la capacidad de sus tecnócratas sino también como la consolidación de una estructura institucional perdurable y eficaz.

Las estructuras del Estado y el ajuste

Analizando la realidad de distintos países, Peter Evans observa que una lección perdurable es que la burocracia es escasa antes que excesiva. Por otra parte, según este autor, "así como los mercados son menos naturales de lo que pretendía Smith, las burocracias necesitan más cuidado y atención de lo que nos hizo creer Weber". Resulta entonces necesario preparar a los funcionarios y agentes del Estado, ayudarlos a crecer y capacitarse para que puedan perseguir metas colectivas de un modo predecible y coherente.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL...

La capacidad del Estado para emprender nuevas tareas no se genera de manera automática. La brecha entre la capacidad disponible y la requerida es quizás uno de las cuestiones más importantes en la agenda de los Estados modernos. En este sentido, vale señalar que los Estados del Tercer Mundo procuran hacer más de lo que pueden en virtud de su capacidad de gestión, por lo que el aumento de esta capacidad es uno de los principales desafíos que enfrentan.

Aún cuando en nuestros países el Estado asume actualmente menos tareas, esta situación no invalida la afirmación de que es necesario reforzar su capacidad, por lo que resulta indudable que ha llegado la hora de su reconstrucción y no la de su desmantelamiento. La satisfacción de la gente pasa por la reducción de la brecha entre los requerimientos y la capacidad de respuesta, es decir, por la calidad de la gestión.

Se plantea así una organización estatal autorientada que genere suficientes incentivos para que sus miembros persigan metas colectivas y asimilen la información que les permita escoger y alcanzar objetivos. Tener capacidad significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida y no tomar decisiones exclusivamente con la lógica de la economía.

Una propuesta para la relación Estado-Sociedad civil

En relación con la capacidad del Estado debemos distinguir las teorías centradas en el aislamiento, comunes en la literatura sobre estabilidad y ajuste. Estas teorías suponen que en ausencia de presiones políticas los funcionarios técnicamente competentes instrumentarán las decisiones correctas, base suficiente para que un plan de estabilización y ajuste tenga éxito. La protección de la tecnocracia aparece como la condición necesaria para una acción eficaz.

Siguiendo a Evans, podemos señalar que una solución diferente frente a la escasez de capacidad es plantear el enraizamiento antes que el aislamiento. Las políticas públicas deben dar respuesta a los problemas percibidos por actores privados y a la larga dependen de éstos para su implementación: una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear sus políticas de acuerdo a las reacciones privadas. También amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Por esta razón, las conexiones con la sociedad civil son parte de la solución antes que del problema.

Lo que parece necesitarse en la formulación y ejecución de polí-

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL...

ticas es enraizamiento y autonomía. Claro que si no hay estructuras burocráticas saludables se verán los efectos negativos del enraizamiento, clientelismo y corrupción. La propuesta es, entonces, autonomía enraizada y no aislamiento. La estructura social depende de la acción del Estado y éste no podrá alcanzar sus objetivos sin ella. Las estructuras y estrategias del Estado requieren como contrapartida un complemento social.

Debe decirse, sin embargo, que la reconstrucción del Estado es una tarea difícil y frustrante que puede llevar décadas o generaciones enteras. De todas maneras, el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo el requisito de cualquier política, incluso del ajuste estructural sostenido. Pretender lo contrario sería una utopía peligrosa.

Transformar el Estado de modo que deje de ser un problema y se convierta en una solución deber ser el punto central en cualquier plan de acción realista emprendido en los países del Tercer Mundo.

La relación Estado-Sociedad como política

La demanda de acción social está definida por el conjunto de carencias en las zonas y poblaciones que, por su situación de pobreza, requieren de la acción del Estado.

Pobreza no es sólo la carencia de bienes materiales. Sobre éstos si bien son importantes existe otro orden de bienes.

La pobreza de generación en generación socava la integridad del hombre y le imprime marcas profundas, más difíciles de eliminar que las necesidades materiales: pérdida de autoestima y valores, descreimiento, etc., origen de serias dificultades para desenvolverse en la vida y participar de los beneficios del progreso social y el desarrollo económico.

Así analizada la pobreza genera marginalidad y ésta alimenta la pobreza. En un círculo sin salida se genera exclusión y autoexclusión. Por ello no se termina con la pobreza si no se termina con la marginalidad. En tal sentido, los programas asistencialistas que sólo tapan urgencias y no generan capacidades son ineficientes, además de éticamente inaceptables. La educación, la capacitación, la organización social pasan a ser herramientas fundamentales en un plan estructurado de combate contra la pobreza.

El Gobierno Nacional, en el *"Plan Social 1995, Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados"* ha definido como

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL...

política de Estado la creciente interacción entre gobierno, organizaciones de la comunidad y municipalidades en el desarrollo de la política social. En este marco, se crea el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), pensado y dirigido por personas del Tercer Sector que conocen las fortalezas y debilidades así como las frustraciones en las relaciones Estado-Sociedad civil.

Se entiende de esta manera que el éxito de la política social descansará tanto en las estrategias que se pongan en marcha como en la real inclusión de los diferentes actores en la vida política, económica y social. Los esfuerzos deben orientarse hacia el fortalecimiento de los procesos de organización social.

La organización es la base de la participación y la participación se hace verdadera cuando está acompañada de capacitación y de transferencia de tecnología para el acceso a mayor información. Creemos en una capacitación horizontal que abandone criterios paternalistas basados en la transferencia vertical, tal como lo hace la capacitación tradicional, para pasar a otras formas donde se aproveche al máximo la sinergia del encuentro y el intercambio, se abran verdaderos espacios de información y por lo tanto se acceda a los recursos nacionales e internacionales.

El tema no es sólo cuánto puede hacer el Estado sino cómo lo puede hacer, de modo que resulta prioritario reforzar la capacidad e iniciativa de las personas dentro de sus comunidades y asociaciones para no reducirlos a la categoría de clientes.

Lograr una identidad ética de estas características no es un objetivo que pueda lograrse de un día para otro. Pero en la medida en que se convierta en una política de Estado y los ciudadanos sepan que existe una firme decisión de fomentar la solidaridad y su vocación de organizarse, van a encontrar nuevos incentivos para la elección de esta vía de solución de los problemas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Evans, Peter: *El Estado como problema y como solución*. Revista Desarrollo económico. Vol.35, enero-marzo de 1996.

Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación: *Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*