

Los desafíos actuales de las organizaciones sociales: Cuando la mirada del Estado se transforman y las necesidades se multiplican

Giraudó Carina

FFyL UBA

Carigiraudó2014@gmail.com

Martínez Vergerio Gonzalo

CIDAC-Barracas SUBE-FFyL UBA

gvergerio@gmail.com

Mesa N° 9: Estado, movimientos sociales y politicidad emergente. Disputas sociopolíticas y construcciones desde abajo ante la ofensiva neoliberal.

Palabras claves: Estado, Movimientos sociales, políticas públicas.

Disciplinas: Sociología, antropología, ciencias políticas.

1. Resumen

Con los embates del neoliberalismo que venimos transitando, las organizaciones sociales y políticas han asistido a un proceso de desgaste institucional en su vínculo con el Estado. Si bien, las organizaciones tienen para capitalizar un alto nivel de experticia en la gestión pública en la última década, la falta de legitimidad en los ámbitos institucionales deja a la vista la fragilidad de su vínculo.

Producto de su interrelación directa con las políticas públicas que se direccionaron a trabajar con problemáticas sociales. En este sentido, las fortalezas de las organizaciones

difieren de los años 90. Los procesos de empoderamiento y la gestión directa de los programas sociales en los territorios generaron la reconstrucción de las tramas sociales desarticuladas producto de la crisis final del año 2001. Pero, dichos procesos se encuentran en la actualidad amenazados, si el Estado deja de fortalecerlos. Por ello, nuestro objetivo, es reflexionar y discutir cual es el papel de las organizaciones en su doble adscripción; por un lado el vínculo en el territorio (construir y articular para que el tejido social no se rompa) y por el otro, el vínculo con el Estado (la redefinición de esta relación). Finalmente poder entender el rol que han adquirido y que posee estos espacios organizativos en la nueva coyuntura socio-política.

2. Introducción

Con los embates del neoliberalismo que venimos transitando, las organizaciones sociales y políticas han asistido a un proceso de desgaste institucional en su vínculo con el Estado. Si bien, las organizaciones tienen para capitalizar un alto nivel de experticia en la gestión pública en la última década, la falta de legitimidad en los ámbitos institucionales deja a la vista la fragilidad de su vínculo.

Producto de su interrelación directa con las políticas públicas que se direccionaron a trabajar con problemáticas sociales. En este sentido, las fortalezas de las organizaciones difieren de los años 90. Los procesos de empoderamiento y la gestión directa de los programas sociales en los territorios generaron la reconstrucción de las tramas sociales desarticuladas producto de la crisis final del año 2001. Pero, dichos procesos se encuentran en la actualidad amenazados, si el Estado deja de fortalecerlos. Por ello, nuestro objetivo, es reflexionar y discutir cual es el papel de las organizaciones en su doble adscripción; por un lado el vínculo en el territorio (construir y articular para que el tejido social no se rompa) y por el otro, el vínculo con el Estado (la redefinición de esta relación). Finalmente poder entender el rol que han adquirido y que posee estos espacios organizativos en la nueva coyuntura socio-política.

3. El Estado de Bienestar y el Estado de la Nueva Gestión Pública

Durante la década de los 90, el objetivo principal de estas política sociales fue reducir la pobreza (Solimano: 2005, pp48) poniendo el énfasis en el crecimiento económico. Es importante destacar que en décadas anteriores, se realizó en América Latina una aproximación a la problemática de la “pobreza estructural” generando políticas de “redistribución del ingreso” (década del 60, 70 y 80). Es por ello, que la centralidad que adquiere en las agendas gubernamentales dar definición a problemáticas desde diversas ópticas, como dije anteriormente los modelos de políticas sociales “obedecieron” a las demandas crecientes del modelo económico hegemónico, el capitalismo. El fuerte impacto del neoliberalismo trajo aparejado que aquellos trabajadores beneficiados por las políticas orientadas hacia sus derechos ahora fueran los destinatarios de políticas basadas en: flexibilidad laboral, carrera meritocrática, abandono de la centralidad del salario mínimo, como también se disminuyó los montos de las indemnizaciones. Aunque por el contrario, se reorientada la política a los sectores más vulnerables de la población es decir hacia un modelo asistencialista. Este modelo se basó en la “focalización” de los programas sociales y pregonó la “transferencia de ingresos” como punto nodal del ajuste estructural que se venía efectuando.

En este sentido, con la recuperación que experimento el Estado Argentino posterior a la crisis del año 2001, será en este apartado la clave para entender de qué manera se puede pensar en un Estado con una mayor tendencia hacia el bienestar social. Y decimos que esta tendencia hacia el “bienestar” fue impulsada por las políticas públicas llevadas adelante desde el año 2003 por el entonces presidente Néstor Kirchner, quien despliegan estrategias con una mirada global e inclusiva (modelo integral), para el abordaje de los problemas sociales desde un enfoque de derecho. En palabras de Sping Andersen, el desarrollo del Estado del Bienestar como el modelo superador que el movimiento obrero reclamaba en relación a la asistencia social de los sectores empobrecidos. Por eso, planteo como puntos estratégicos la desmercantización; grado en el que los Estados debilitan el nexo monetario al garantizar determinados derechos independientemente del mercado, desfamiliarización: políticas que reducen la dependencia individual de la familia, ligadas a las responsabilidades de bienestar por parte del Estado.

En esa línea de análisis, a partir del año 2004 podemos citar como ejemplo, se produce una separación en el diseño de las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación. Al respecto se trabaja sobre tres ejes: las políticas de empleo en sentido amplio, políticas de empleo en general y por último políticas de empleo en particular. En esta etapa se habla de políticas de empleo en sentido amplio porque se considera el empleo es el centro de decisiones económicas. Es decir, se trabajó en generar políticas que tuvieran un impacto directo sobre el empleo. En segundo lugar se orientó a una política de carácter general en donde el objetivo estuvo y está puesto en mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Para ello se crean programas de: Programa seguro de capacitación, el Programa más y mejor empleo, Programa de empleo independiente, Programa de Entramados productivos locales, y las capacitaciones para el trabajo en la línea de Instituto de Formación Profesional.

De esta manera, la posibilidad de articular políticas integrales fue la clave para el desarrollo de estas líneas de acción. Ahora bien, a partir de diciembre de 2015 se inaugura con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, una nueva forma de gestión del Estado. Denominadas como el nuevo modelo de la Gestión Pública que se caracteriza el vaciamiento sistemática de programas y la existencia de otros bajo la misma denominación que transitan hacia las políticas más focalizadas de los años 90. Sin embargo, el desarrollo de esta nueva gestión posee una fuerte justificación que va de la mano de la problemática asociada con “la burocratización del Estado”. Esta idea que el Estado es deficitario, que invierte gran parte de sus fondos al gasto social, son la base para pensar en una reforma. Como iniciamos este apartado, en los años 80 y 90 el nuevo paradigma de la “Nueva Gestión Pública (NGP)” en donde el sector privado se constituye en la fuente para pensar la reforma del Estado. Este modelo se caracteriza por: una mayor cercanía del Estado a las “necesidades del ciudadano” que es concebido como consumidor de bienes y servicios – el ciudadano cliente- , una administración más eficaz y eficiente a través de organizaciones y funcionarios que planifican sus tareas, se planean objetivos y rinde cuentas en función de los mimos y por último una separación entre los ámbitos de decisión de políticas y de implementación de las mismas a fin de evitar la injerencia de la política en los espacios

técnicos de la gestión (Fuentes, Güemes y Isaza 2009). Esta idea del ciudadano como cliente, es una manera de acercamiento de este sujeto a la gestión pública idea que rompe con el vínculo que se venía estableciendo con anterioridad con las organizaciones sociales que estaban interpelando al Estado. Pero esta relación lo trabajaremos en el próximo apartado en profundidad. En este sentido, se trabaja en dos líneas de acción prioritaria: una el desarrollo de políticas, instrumentos y plataformas orientadas a promover la innovación política y cívica de la planificación, implementación y evaluación de políticas y servicios públicos, alejándose de la idea que Matus sostiene acerca del técnico-político reemplazado por el CEO-político que viene a ordenar y sistematizar el trabajo burocrático desde una lógica empresarial. Y por último, el fomento de la participación activa del ciudadano en los procesos decisorios así como el diseño e implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, lugar que claramente el ciudadano no puede responder ni gestionar pero si los aportes en la agenda política en la década pasada dio un fuerte protagonismo de las organizaciones sociales y políticas.

4. Caracterización de los movimientos sociales

Bajo las normas actuales del juego político impuesto desde diciembre de 2015, el Estado se reconfiguró con un sentido ceocrático, empresarial. Las normativas de las políticas públicas pasaron de la universalización a la focalización. Podemos observar que los movimientos sociales están buscando poder seguir con sus funciones, esto se puede ver con el traspaso de los derechos sociales adquiridos por pertenecer al entramado social, a políticas que, si bien son las mismas que las de la gestión anterior, no cumplen la función que deberían cumplir, es decir, están en un momento crítico respecto de su prestación monetaria. Estamos en un momento económico que dista de ser como en años anteriores, estamos en momentos históricos y políticos que nos conduce a pensar en que las acciones estatales no cubren las necesidades que posee en la actualidad la sociedad.

Los movimientos sociales y políticos pasaron de ser espacios de reflexión crítica del contexto en el cual vive la sociedad, a espacios donde los sectores postergados, que antes

tenían tendencias de ascenso social, van a suplir sus necesidades básicas. Se transforman los movimientos sociales, en territorios escindidos de lo político y social, en una situación de particular crisis en la conformación de sociedades con conciencia crítica.

A su vez su participación en la mesa de conformación de las políticas sociales ha sido relegada por empresas que buscan encontrar más réditos en el Estado, en lo público. Se pasa de la participación social a la participación empresarial. Las empresas reemplazan a los movimientos sociales, ponen sus objetivos a flor de piel bajo el manto del nuevo gobierno. Se intenta con ello que los movimientos sociales dejen de serlo para cumplir funciones de ONG's, donde el asistencialismo se transforma en la primavera de los pueblos, primavera que produce un invierno en la conciencia crítica.

Los movimientos sociales, tienen un desafío en ésta nueva época neoliberal, poder realizar una reconfiguración de sus funciones, sin dejar de lado las viejas concepciones. Se trata de no perder la identidad de comunidad y poder mantener su sentido o identidad comunitaria. Se ha visto en los noventa, que los movimientos sociales iban bajando sus banderas bajo el signo de la individualidad imperante, no por propia voluntad, sino por lo que el contexto les imponía. Dentro de la denominada década ganada, los movimientos sociales y políticos afloraron, teniendo en cuenta que, si bien la patria era el otro, existía un nosotros heterogéneo que tendía a la unidad de los derechos sociales y políticos, es decir, se pasó del asistencialismo a la conformación de sujetos que promovían derechos para el conjunto de la sociedad.

Dicho desafío no podrá realizarse si lo que consideramos movimientos sociales no promueven la lucha por sus derechos que fueron, en épocas anteriores naturalizadas como propias. No se podrá ver a los movimientos sociales como los que conocíamos si los mismos no tienen conciencia que es mediante su accionar que los sectores excluidos, marginados, como también los que se encuentran dentro del sistema imperante, las políticas públicas son derechos y son oportunidades para poder desarrollarse y progresar colectivamente, mancomunadamente.

5. Los movimientos sociales entre el territorio y las políticas públicas

La vinculación entre los movimientos sociales y las políticas públicas nos permite visualizar las vicisitudes respecto a su aplicación territorial. Cuando pensamos en políticas públicas las consideramos íntimamente ligadas en o con el territorio; pero ocurre, en algunos casos, que las necesidades que surgen en él, se aplican como naturalizadas por parte de los técnicos estatales, como surgidas desde estamentos escindidos del territorio mismo. A partir de ésta perspectiva se considera a los sectores populares o postergados como sujetos de derechos y no como sujetos productores de derechos. Ésta diferencia nos pone en un dilema respecto al nacimiento, sentido y formas relacionadas a la aplicación de las políticas públicas.

Para que las políticas tengan un sentido social, es necesario o imperioso que los Estados incorporen en la creación y planificación de las mismas a la sociedad, no sólo como efectores de los programas sociales. Es desde éste sentido que se conforma al conjunto de la sociedad como productora de derechos y no sólo implementadora de los mismos.

Es menester considerar el eslabonamiento de las interacciones de los actores políticos y sociales, que den cuenta de las estrategias en el ámbito de la política formal.

Las cuestiones que queremos plasmar con estos primeros planteos es la siguiente, que las políticas públicas, si bien tienen un sentido de contraprestación, poseen una razón de poder ver no sólo las necesidades, sino también de poder brindar posibilidades de desarrollo a todos los sectores de la sociedad o comunidad.

Las posibilidades que presentan las políticas públicas son amplias y duraderas, siempre y cuando pongan como parte de su construcción a las organizaciones o movimientos sociales y políticos. De otra manera estaríamos en presencia de políticas de estado cortoplacistas, tendientes a responder momentáneamente los problemas que poseen y surgen de los sectores populares.

No queremos postular aquí un fomento de las políticas focalizadas, la cual puede ser definida como la búsqueda de dirigir la asistencia social exclusivamente a los sectores más

postergados de la sociedad, pero con un origen que tiene un sentido de ajuste estructural que obliga a recortar el presupuesto y por lo tanto elegir a sus beneficiarios, plasmando una tendencia excluyente. La focalización es la búsqueda de generar una política compensatoria dirigida a los sectores más postergados dentro de un modelo de acumulación que los deja en el lugar de perdedores, en el mismo lugar de exclusión o marginación. Si bien creemos que éstos son y fueron importantes en la conformación de las políticas estatales, desde nuestro punto de vista, es el conjunto de la sociedad el que al esgrimir sus necesidades y reclamos conforma conjuntamente con el Estado las políticas públicas. Si nos ponemos a pensar en ésta reflexión podríamos sostener que, las cuestiones referidas a las políticas estatales tienen que tener en cuenta a todos los sectores de la sociedad, dando respuesta a todos los reclamos. Es en este sentido que los movimientos sociales y políticos se proponen realizar diferentes planificaciones de acción para poder dar respuesta a los reclamos de la sociedad; podemos sostener que los movimientos sociales son el primer eslabón, por recepcionar los reclamos sociales y el último, pues dan curso o aplican las políticas públicas.

Con todo lo dicho queremos decir que las políticas públicas son el resultado de una correlación de fuerzas sociales, siendo la relación de poder lo que las direccionan. Las políticas sociales, responden como sostuvimos anteriormente a un entramado social, político e institucional.

Entendemos a la política como un espacio de enfrentamiento de proyectos sociales antagónicos, impulsados por sujetos políticos que defienden intereses, disputando el sentido hegemónico de la sociedad. Con ello podemos sostener que las políticas públicas y principalmente las sociales demuestran o visibilizan la existencia de bloques sociales formados por clases o fracciones que se articulan entre sí a fin de construir un bloque histórico con capacidad de construir hegemonía, imponer sus intereses en pos del bien común. Sin embargo, los movimientos sociales, muchas veces no responden, al bloque hegemónico, por el contrario representan a un sector, los postergados, los excluidos, los abandonados. Pero al centrarse con dar respuesta a un sólo sector de la sociedad, pasan a convertirse, los movimientos sociales, en meros presentadores de políticas cortoplacistas

focalizadas. Por ello es menester, que los movimientos sociales conformen o formen parte del bloque hegemónico que construye y aplica las políticas estatales.

Debemos tener en cuenta a la totalidad social. La identificación de la sociedad con las políticas públicas debe realizarse mediante la conformación de una conciencia social o comunitaria. El Estado es un espacio de la disputa hegemónica y por lo tanto sus actos, las políticas públicas, son el resultado de la correlación de fuerzas en disputa. Aquí los movimientos sociales y políticos son importantes, como una de las fuerzas de esa disputa, en la confección, evaluación e implementación de las políticas sociales.

Desde éste punto de vista Oszlak sostiene que, definir al Estado como una “arena de lucha” donde se disputan las fuerzas sociales el sentido de la vida social y la distribución de la riqueza, quedando como resultado de esa lucha un entramado social y burocrático que funciona como una síntesis oficial de las disputas de la sociedad civil (Arroyo, 2016). Siguiendo con el planteo del autor citado, no existe una dicotomía entre el Estado y la sociedad civil. Tener el desconocimiento de que el Estado es un escenario de disputa hegemónica, es perder de vista una herramienta fundamental a la hora de defender los intereses de las mayorías populares (Arroyo, Op. Cit.). Agregaremos que los movimientos sociales deben también estar en ésta arena de disputa para poder aplicar o poner en acción las políticas públicas en el territorio.

Por otra parte Oszlak sostiene que se puede entender a las políticas públicas como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado” relacionada a una cuestión que manifieste atención, interés o movilice a otros sectores de la sociedad civil (Oszlak, 1982). A su vez lo que da carácter específico a las políticas públicas sociales son los objetivos específicos de ella (Arroyo, Op. Cit.). Pero, y como venimos diciendo o sosteniendo en éste apartado, los objetivos específicos se llevarán a cabo mediante la intervención de los movimientos sociales y políticos tanto en su promulgación como en su aplicación.

Para finalizar cabe destacar que las políticas públicas tienen su densidad territorial y social siempre que se encuentren vinculados el Estado y los movimientos sociales, sin esa

relación sería difícil poder hablar de políticas inclusivas sociales. No hay inclusión si el Estado no pone en la mesa las posibilidades de construcción conjunta de planificaciones con la sociedad, pues desde nuestro punto de vista el conocimiento es colectivo y es desde dicha perspectiva que el sujeto pasa a ser sujeto productor de derechos y no meros sujetos reproductores de ellos.

6. Conclusiones

A partir de lo planteado en este escrito, podemos o intentaremos realizar algunas conclusiones respecto a la temática o temáticas tratadas aquí.

Por un lado, podemos ver que la participación social en la conformación de las políticas públicas sociales era más activa, tendiendo dicha implementación a abarcar problemáticas diversas que aquejaba a la sociedad en la gestión anterior a diciembre de 2015. Por otra parte, entendemos que la gestión en políticas públicas del gobierno actual tiende a la focalización de los problemas sociales, políticas que no alcanzan para poder abarcar las necesidades de la sociedad.

La focalización de la sociedad, pone en acto la estigmatización de la población. Propone una reconfiguración social donde impera el individualismo económico por encima de lo social, se convierte en una meritocracia darwinista como regla de juego.

Ante esto las políticas públicas deben ser una herramienta para el desarrollo social y económico de toda la sociedad, donde los movimientos sociales tengan la preponderancia correspondiente a los tiempos actuales.

7. Bibliografía

Arias, Josefina (2012) *Pobreza y modelos de intervención*. Espacio. Buenos Aires.

Arroyo, Cristian (2016) *Paradigmas en disputa en la política social argentina: del Plan Trabajar a la Asignación Universal lo Hijo*. Espacio. Buenos Aires.

Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Paidós. Buenos Aires.

Gramsci, A. (1975) *Cuadernos de la cárcel*. Madrid. Cuadernos para el diálogo.

Grassi, E.; Hintze, S.; Neufeld, M. R. (1994). *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural*. Espacio, Buenos Aires.

Grassi, E. (2003) “*Políticas y Problema Sociales*”. En *La Sociedad Neoliberal. La Otra Década Infame (I)*. Bs. As., Ed. Espacio.

Svampa, Maristella (2005) *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus. Buenos Aires