

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y MUNDIALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL*

Neritza Alvarado Chacín
IIES, FACES, LUZ

Resumen

Se analizan las generalidades del proceso mediante el cual, aparejados a la expansión del neoliberalismo y de la globalización económica, se agudizan y extienden problemas como la pobreza, el desempleo y la exclusión social, entre otros, no sólo en el Tercer Mundo sino en países industrializados, a tal punto de que hoy se reconoce como fenómeno concomitante la mundialización o transnacionalización de los problemas del desarrollo social. El objetivo central del trabajo es bosquejar los desafíos que esta situación global plantea a diversos sectores y revisar algunas alternativas: ¿está la salida en la recuperación y redefinición del rol social del Estado?, ¿en el fortalecimiento de la sociedad civil? En esta última dirección, se estudian sucintamente las posibilidades del llamado "tercer sector" y el caso concreto de las ONG en el escenario planteado.

Palabras claves: Globalización, desarrollo social, sociedad civil, tercer sector, ONG

I. INTRODUCCIÓN

La crisis de la economía en países como Francia, Gran Bretaña, Alemania y Estados Unidos, y la llamada "crisis de la deuda externa" en América Latina, con el ajuste macroeconómico que le acompaña, suscitaron el agotamiento del llamado 'Estado del bienestar' y su paso hacia el antiestatismo neoliberal. Sin embargo, en la actualidad se asiste, en los países industrializados mencionados, a severas críticas al neoliberalismo: la Europa sin empleo y la América (EE.UU.) con pobreza creciente, por ejemplo, advierten sobre el agotamiento del 'Estado social' y sobre el énfasis en la cuestión de la competitividad como una obsesión peligrosa en el mundo globalizado de fin de siglo.

En esta temática se inscribe el presente trabajo que analiza las generalidades del proceso mediante el cual, paralelamente a la globalización económica, se han venido incrementando y expandiendo problemas como la pobreza, el

* Este trabajo fue realizado originalmente para el Seminario "Sociedad civil, posmodernidad y globalización", dictado por el doctor George Yúdice de la Universidad de Nueva York, dentro del Doctorado en Ciencias Sociales de la FACES-UCV, del cual fue cursante la autora.

desempleo y la exclusión social, no sólo en los llamados “países del Tercer Mundo” sino en los países “avanzados”; cuestión que plantea desafíos a distintos sectores, “públicos” y “privados”.

En consecuencia, aparejada a la globalización económica, se reconoce hoy la transnacionalización o mundialización de los problemas del desarrollo social (no en el sentido de que éstos son llevados o “implantados” de un país a otro, sino en tanto trascienden los linderos de los países tradicionalmente “pobres” o “subdesarrollados”, dejando de ser “propios” de éstos); así como la necesidad de su enfrentamiento “concertado”. En efecto, dentro de los posibles escenarios se discute la necesidad de un nuevo tipo de reglas sociales internacionales, de una “carta social mundial” que vincule los derechos sociales con objetivos de desarrollo más ambiciosos, en el caso de los países “en desarrollo”. También se apela a la importancia de la cooperación internacional y, principalmente, se considera decisiva la presión y la acción insistentes de la “sociedad civil” en un posible cambio de rumbo.

En este contexto, la tematización de problemáticas como la pobreza, el desempleo, la desintegración social, entre otras, replantean y redefinen conceptos como desarrollo, desarrollo social, seguridad humana, solidaridad, sustentabilidad, entre otros. Considerados anteriormente como exclusivos de grupos de “izquierda”, investigadores, ecologistas, ahora son discutidos al más alto nivel de la “oficialidad”: evidencia de esto es que por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, jefes de Estado y de Gobierno se reúnen para examinar, expresamente, el desarrollo social como agenda internacional (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995, cuyos temas centrales fueron precisamente los referidos).

Ello demuestra la significación que han adquirido los problemas sociales en el enfrentamiento de los actuales desafíos económicos, políticos, culturales y ecológicos. Se reconoce a ese nivel (ONU) la necesidad de un enfoque integrado de las condiciones sociales ante la globalidad e interdependencia del mundo actual. La premisa parece ser: para alcanzar y/o mantener el desarrollo, antes es preciso encontrar soluciones a la generalización de la pobreza, la disminución del empleo, la atomización social (migraciones, delitos), la violencia doméstica y la corrupción pública, que según la ONU obligan a diseñar un nuevo ideal de “progreso social”, con centro en el ser humano, en la gente.

No se trata ya de un discurso vinculado a la crítica al sistema capitalista proveniente del marxismo. Ahora se acepta y se desarrolla un planteamiento que cuestiona, desde las mismas entrañas del sistema, la crisis del “modelo” y el fracaso de las políticas de desarrollo. Más de mil millones de pobres en el mundo son expresión de este fracaso.

Este trabajo se concibe como un intento de organizar algunos aspectos claves para una discusión necesaria (aún incipiente, pues los problemas sociales hasta hace poco no revestían rol protagónico). Después de bosquejar, en la primera parte, las generalidades de la globalización como marco de referencia, se realiza una especial consideración a las consecuencias sociales más acuciantes de este fenómeno, ilustrando con situaciones específicas como desempleo y pobreza, en los casos de los Estados Unidos, Europa y América Latina. No siendo el propósito restringir el estudio a un “diagnóstico” pesimista sobre lo mal que se ven las cosas, en la segunda parte se discuten algunas posibles salidas a la encrucijada actual: entre ellas la redefinición del rol social del Estado y el fortalecimiento de la “sociedad civil”, vía “tercer sector” (o movimientos sociales autoorganizados voluntariamente, independientes del Estado y del mercado), con especial referencia al mundo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que cumplen con esos rasgos definitorios.

II. GENERALIDADES DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Se han escrito innumerables páginas sobre este proceso y sus consecuencias e implicaciones económicas, sociales, políticas, culturales, ecológicas, a escala mundial. Sin querer entrar en una discusión exhaustiva ni pretender agotar los aspectos centrales de la tan mencionada “globalización”, más bien corriendo el riesgo de dejar fuera muchos rasgos significativos, se considera necesario dibujar de entrada el contexto de referencia en el cual se inscribe el objeto de estudio específico de este trabajo. En tal sentido, toda vez que la globalización ha sido y es enfocada desde distintas perspectivas, como punto de partida se intenta una definición del fenómeno y una caracterización general de los procesos que le acompañan.

Para empezar habría que señalar que, en rigor, la globalización no es más que la continuación de las tendencias que se vienen desarrollando desde que, hace ya más de quinientos años, se instauró el capitalismo en el marco de la economía-mundo europea. Así, autores como Waters (1995,74-78), siguiendo a Durning, en su planteamiento sobre el desarrollo de las empresas multinacionales en el capitalismo, se refiere a la globalización como la última (o actual) etapa de éste y establece la siguiente cronología:

- Capitalismo mercantil y colonialista (1500-1800): explotación de recursos naturales y agrícolas en las regiones colonizadas (...)
- Capitalismo financiero y entrepreneurial (1800-1875): desarrollo embrionario de control, supridor y consumidor de mercados por adquisición, inversión en infraestructura por causas financieras (...)

- Capitalismo internacional (1875-1945): rápida expansión de la base de recursos y de búsqueda de mercados de inversión y crecimiento de los carteles de los Estados Unidos.
- Capitalismo multinacional (1945-1960): dominio de los Estados Unidos de FDI (...) expansión económica imperialista; expansión en escala individual de las empresas multinacionales.
- *Capitalismo globalizado* (1960-1990): cambio desde las fuentes de recursos y de búsqueda de mercados de inversión a la optimización espacial de la producción y aprovechamiento de oportunidades (...), expansión de las alianzas entre firmas y joint ventures, etc.

En este mismo sentido, McGrew (1992, 67), refiriendo a Harvey, sostiene que la fase de acontecimientos, “desorientadores y destructivos” de las dos últimas décadas, en las prácticas políticas y económicas en el balance de las clases poderosas, así como en la vida cultural y social “...coincide con una crisis profunda de acumulación capitalista que fue más aguda al final de los setenta y principios de los ochenta y ha sido asociada con una dramática intensificación de la globalización”.

Según este último autor el término globalización se refiere “a los múltiples enlaces e interconexiones que trascienden los Estados-Nación (y por implicación, las sociedades) las cuales renuevan el sistema mundial moderno. Esto define un proceso a través del cual eventos, decisiones y actividades en una parte del mundo pueden tener unas consecuencias significativas en individuos y comunidades en partes distantes del globo” (ibid.,65). A los efectos de tener una definición, más o menos integral, se puede decir que Mato (1997, 2) completa la idea de la globalización al plantearla como

... una tendencia histórica de larga data, que apunta hacia el crecimiento de las interconexiones multidimensionales de los pueblos del planeta, sus experiencias, representaciones sociales e instituciones sociales que proveen significados y enmarcan esas experiencias. Estas interconexiones tienen un resultado histórico y este resultado actual de numerosos y diversos procesos sociales es lo que podemos llamar procesos globalizantes o también procesos de globalización ...

Finalmente, tal como expresa McGrew, el discurso sobre la globalización es múltiple y abundante la literatura, en tanto que aquélla se emplea en muchos contextos y ha tomado diversos significados. Así por ejemplo, dentro de los autores que él revisa, algunos teorizan sobre la globalización adjudicándole una lógica unicausal (Wallerstein, Rossenau y Gilpin) mientras que otros le imputan una de tipo multicausal (Harvey, Giddens y Robertson). Comparte la perspectiva de Giddens según la cual el concepto de globalización implica mucho más que una noción de simple interconectividad. En las propias palabras de Giddens (citado por McGrew, op. cit., 67): “... El concepto de globalización es mejor entendido

como expresión de aspectos fundamentales de la distanciaci3n entre tiempo y espacio. La globalizaci3n concierne a la intersecci3n entre la presencia y la ausencia, al encuentro de eventos sociales 'a distancia' con las contextualidades locales".

Este enfoque de Giddens y McGrew, con 3nfasis en los aspectos sociales de la globalizaci3n, contrastan con otros de connotaci3n economicista, como el de Waters, en raz3n de lo cual este 3ltimo destaca s3lo los medios de tipo econ3mico que suelen acompa1ar tal proceso: el comercio mundial, la inversi3n comercial, los intercambios financieros, las migraciones laborales, la cooperaci3n econ3mica internacional, los modelos o pr3cticas organizacionales o gerenciales, principalmente (Waters, 1995, 66-85).

En cualquier caso, lo cierto es que en las 3ltimas d3cadas el capitalismo ha experimentado una de sus m3s significativas transformaciones. Si bien la mundializaci3n de los mercados es una tendencia inherente al sistema desde su surgimiento, la actual dimensi3n no puede confundirse con los cambios a los que el sistema ha estado sometido a lo largo de los a1os. Se trata esta vez de un cambio esencial, estructural, que trastoca los cimientos de lo que hoy se podr3a llamar "el viejo capitalismo". La globalizaci3n va mucho m3s all3 y es esencialmente distinta de lo que hasta hace poco se conoci3 como mundializaci3n de los mercados e internacionalizaci3n del capital.

Aun cuando sus transformaciones se apoyan en una profunda revoluci3n tecnol3gica, iniciada en los a1os setenta (asentada en la electr3nica, la inform3tica, la rob3tica, los nuevos materiales, la biotecnolog3a), ello es s3lo uno de los componentes del mundo globalizado, que adem3s presenta otras tendencias y rasgos: una creciente integraci3n de las econom3as nacionales a los mercados globales (v. Sonntag y Arenas, 1994); sustituci3n de la econom3a del volumen por la teor3a del valor gracias a la producci3n de bienes y servicios intensivos en conocimientos; fin de la bipolaridad y emergencia de una tripolaridad econ3mica representada por Estados Unidos, Europa y Jap3n; configuraci3n de grandes zonas integradas de comercio que se otorgan concesiones entre s3, destinadas a fortalecer su capacidad de explotaci3n (Villarreal, 1992, referido por Sonntag y Arenas, 1994,2).

En opini3n de Mato (1997, 3) esta era de la globalizaci3n se caracteriza por dos rasgos principales: 1) el desarrollo de lo que se podr3a llamar una "conciencia de globalizaci3n", que se expresa y construye a trav3s de la abrumadora producci3n y vinculaci3n de los discursos de la globalizaci3n; y 2) las interconexiones entre los pueblos del planeta que llegan a ser muy cercanas, casi 3ntimas. Entre los factores que han favorecido esta interconexi3n estar3an: "... a) el sistema de producci3n e intercambio de bienes y servicios (...), b) (...) la difusi3n de

la aplicación de ciertas tecnologías comunicacionales; c) el cuasi-fin de los imperios coloniales y de las divisiones asociadas del planeta, d) el fin de la 'guerra fría' (...), e) el incremento de la importancia de las organizaciones internacionales y transnacionales y las redes asociadas así como el alcance de sus prácticas".

Es frecuente asociar la globalización a los bloques comerciales (la Unión Europea, el bloque asiático, el NAFTA, Mercosur); al fin de la guerra fría y la decadencia económica estadounidense, al nuevo "sueño americano" representado en la constitución de una gran zona de libre comercio, pero también a la erosión del Estado-Nación y a la redefinición del concepto mismo de sociedad, entre otras consecuencias. Respecto a la cuestión del Estado-Nación, Rifkin (1996, 277-278) señala que en la actualidad las empresas multinacionales han empezado a eclipsar y a asumir el poder de las naciones. Usurpan cada vez más el papel tradicional del Estado y ejercen un control sin precedentes sobre la totalidad de los recursos mundiales, de los grupos de trabajadores y de los mercados.

En este orden de ideas, bajo su óptica sociológica, McGrew (1992, 64) va más allá y advierte que la globalización redefine el concepto mismo de sociedad y, por asociación, la noción de Estado-Nación: el modelo tradicional de sociedad (como un espacio limitado, ordenado y unificado, como una totalidad coherente) pierde "su credibilidad como un marco confiable de referencia". Asimismo, afirma que la globalización "conlleva el prospecto de que el final del Estado-Nación es el primer contenedor de la modernidad".

Sin embargo, las consecuencias de la globalización no se limitan a los efectos mencionados, su impacto va desde lo cultural hasta lo ecológico, pasando por lo social. Respecto a esto último, en efecto, la globalización de las economías y de la sociedad en general no se ha traducido en una socialización del bienestar. Tal como lo señala Kennedy (citado por Sonntag y Arenas, 1994,3), la cada vez mayor influencia global de las grandes transnacionales no está respaldada por una responsabilidad social también global. Antes bien, "lejos de dar una solución a la diferencia entre los 'ricos' y los 'pobres' del mundo, las cambiantes estructuras de los negocios y la inversión internacional corren el riesgo de exacerbarla (...) Después de casi cinco décadas de crecimiento global sin precedentes, el mundo se dirige hacia un siglo XXI con más de mil millones de personas viviendo en la pobreza...".

III. CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA GLOBALIZACIÓN:
LA MUNDIALIZACION DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL
(desempleo, pobreza, exclusión social)

Sin adoptar una actitud de rechazo, que más o menos se está generalizando e imputa todos los males de la época a la globalización, y que casi conduce a un clamor contra ésta; es innegable que en los tiempos actuales predomina un sentimiento de inseguridad e incertidumbre, sin duda producto de la globalización económica y de la individualización sociológica.

Al menos dos padecimientos se superponen en lo que se pudiera llamar el "malestar contemporáneo": el más visible es el que procede de las conmociones económicas. Pero hay otro, más sutil, más subterráneo, que remite a los efectos destructores del individualismo moderno. Por tanto, la crisis de hoy es, entonces, económica y antropológica: es a la vez crisis de la civilización y crisis del individuo. Y esto está asociado a que, tal como expresan Fitoussi y Rosanvallon (1997,14): "fallan simultáneamente las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (la crisis del Estado providencia), las formas de la relación entre la economía y la sociedad (la crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (la crisis del sujeto)".

Pero también las desigualdades han cambiado de naturaleza. A las persistentes o de siempre, aquellas que recogen las estadísticas sobre la distribución del ingreso, la vivienda, etc.; se agregan otras: desigualdades ante el trabajo y la condición asalariada, las conductas inciviles, las consecuencias del resquebrajamiento del modelo familiar, las nuevas formas de violencia, etc. Si bien todas son preocupantes, por lo menos tres han comenzado a atraer la atención mundial, por sus inusitadas magnitudes: el desempleo, la pobreza y la exclusión social en tanto han dejado de ser "handicaps" exclusivos del Tercer Mundo para convertirse en un desafío planetario, a tal punto de que en 1995 las Naciones Unidas realizaron la Primera Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, con estos tres aspectos como temas centrales de la Agenda, que de alguna manera son continuación y profundización de otras conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas en el primer quinquenio de los noventa.

Esas disparidades, es necesario subrayarlo, no sólo se observan entre países ricos y pobres (que no es un fenómeno nuevo), sino que se han hecho más dramáticas al interior de las propias naciones poderosas, dibujando un panorama social mundial que reclama un nuevo enfoque organizador que reemplace los viejos y agotados esquemas. Conviene detenerse en las generalidades de uno y otro caso.

1. La situación en el mundo industrializado: casos Estados Unidos y Europa

En general, el *desempleo* en el mundo alcanza hoy día su más alto nivel desde la Gran Depresión de los años treinta. Más de 800 millones de personas están desempleados o subempleados. Sólo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 35 millones de personas están actualmente desempleadas y existen 15 millones adicionales que han decidido dejar de buscar o nunca aceptarían un trabajo a tiempo parcial (Rifkin, 1996, 237).

En los *Estados Unidos* las empresas suprimen más de 2 millones de puestos de trabajo al año. En general, en 1993 cerca de 16 millones de trabajadores estadounidenses, equivalentes a un 13 % de la fuerza laboral, estaban desempleados o subempleados. Se trata de una tendencia en permanente crecimiento que se hace más preocupante de una década a otra. Así, en los cincuenta el nivel de desempleo medio en los Estados Unidos estuvo sobre el 4,5%. En los sesenta se situó en 4,8%. En los setenta en 6,2%. En los ochenta se situó en 7,3% y en los tres primeros años de los noventa se ubicó en un 6,6%, cifras que distan del índice de pleno empleo que entre los cincuenta y los noventa fue establecido entre 3 y 5,5% (Ibíd. , 31). De esta manera, se hacen evidentes sobre el mercado laboral los impactos de las nuevas tecnologías en el área de los ordenadores y de las telecomunicaciones, propia de la era de la información que sustituye, cada vez más aceleradamente, a los seres humanos por maquinarias, trazando lo que Rifkin llama la era de "el fin del trabajo".

La pérdida y consecuente reducción de puestos de trabajo no es un fenómeno exclusivo de los EE.UU. En *Europa* se expresa con dramatismo. En efecto, en Europa Occidental uno de cada nueve trabajadores en la actualidad está en paro, todos sus países experimentan un empeoramiento del desempleo: "el paro en Francia está en el 11,5%. En Gran Bretaña ya ha llegado a 10,4%. En Irlanda, la tasa de desempleo se sitúa por encima del 17,5%. Italia ha alcanzado el 11,1%. En Bélgica, la cifra está en 11%. Dinamarca se está aproximando a 11,3%. Finalmente, en España, uno de los países con una tasa de paro con mayor crecimiento relativo, uno de cada cinco trabajadores carece de empleo" (Ibíd.).

Sin embargo, la otra cara de la moneda de este proceso es que desde el punto de vista económico, la revolución propiciada por la nueva ingeniería rinde beneficios. En los ochenta las empresas estadounidenses obtuvieron incrementos superiores al 92 % en sus niveles de ganancia. En general, en 1992 en los EE.UU. la productividad global se incrementó en un 2,8%, el mayor aumento registrado en las dos últimas décadas y cada vez más el enorme incremento en

la productividad representa fuertes reducciones en la masa laboral, con las consecuencias sociales que ello acarrea.

¿De dónde proviene entonces la paradoja de que países cada vez más ricos se comportan cada vez más como pobres? Desde la década de los ochenta se puso de moda imputar la responsabilidad del creciente desempleo en los EE.UU. y Europa a la competencia extranjera y a la mano de obra barata de los países de "ultramar". Es común entre muchos economistas el siguiente diagnóstico: los impuestos y regulaciones en Europa han generado empleadores renuentes a crear nuevos trabajos, mientras que los beneficios del relativamente generoso nivel de desempleo ha producido trabajadores que aceptan de mala gana los empleos de bajos salarios que ayudan a mantener comparativamente bajo el desempleo en EE.UU., por ejemplo.

Se ha creado así lo que Krugman (1994, 29) ha llamado la "retórica de la competitividad" que ha penetrado en la opinión de más de un líder alrededor del mundo. Así, por ejemplo, el presidente Clinton ha dicho que "cada nación es como una gran corporación compitiendo en la plaza global del mercado". Sin embargo, otros notables economistas como Krugman argumentan que esa obsesión por la competitividad no sólo constituye una hipótesis equivocada, sino también peligrosa. Equivocada en el sentido de que tal paradoja no resulta, per se, de la mundialización de la economía y de la competencia de los países con bajos salarios sino "...del progreso técnico que induce la fuerte desigualdad entre una 'élite' cada vez más rica y un 'bajo proletariado' cada vez más pobre; y la elevación del nivel de educación no remediada, pues de hecho existe el efecto 'superestrella' en todas las profesiones; y así un pequeño número de gente gana cada vez más, mientras que un gran número reciben cada vez menos" (Krugman, 1995, 55).

Más claramente el autor citado expresa su tesis en los siguientes términos: "la preocupación ampliamente difundida en los cincuenta y los sesenta sobre el hecho de que los trabajadores industriales perderían sus puestos de trabajo debido a la automatización, se acerca más a la realidad que la preocupación actual por la supuesta pérdida de puestos de trabajo como consecuencia de la competencia extranjera" (Krugman, citado por Rifkin, ob. cit., 29).

Por otra parte, según Krugman (1994, 41), pensar y actuar en términos de una perspectiva de competitividad representa tres (3) peligros reales: "Primero podría resultar en un gasto despilfarrador del dinero del Gobierno supuestamente para aumentar la competitividad de los Estados Unidos. Segundo, podría conducir al proteccionismo y guerras comerciales. Finalmente, lo más importante, podría resultar en malas políticas públicas sobre un espectro de asuntos importantes".

Si se toma en cuenta esta reflexión no es difícil entender el panorama social de Estados Unidos y de Europa, donde el desempleo, si bien importante determinante, es sólo una de sus expresiones, y donde la *pobreza* y la *exclusión social*, junto a otras situaciones sociales desfavorables, se agudizan en similares proporciones. En efecto, uno de los más terribles peligros de la "tercera revolución industrial" es, sin duda, *la pobreza*. En los EE.UU., por ejemplo, por las razones antes señaladas, la masa laboral se ve cada vez más empujada hacia niveles cercanos a la sobrevivencia económica. En general, según refiere Yúdice (1995, 16):

Bajo la nueva modalidad global del capitalismo, con sus políticas de desregulación gubernamental, la miseria se ha incrementado exponencialmente, no sólo en los Estados Unidos, donde en 1992, por ejemplo, el 14,5 por ciento de todos los americanos –39,9 millones de personas– vivían en pobreza (...). El análisis del censo de 1990 encontró que los más ricos son el 1 por ciento de los americanos (100 billonarios y 1 millón de millonarios) tenían ganancias netas mayores que el 90% de la base de la población (Katz-Fishmand y Scott, 1994; Baltra, 1993). A pesar de este ritmo descendente, los patrones de consumo en los Estados Unidos y Europa están lejos de sobrepasar el nivel de sobrevivencia de 3 billones de personas alrededor del mundo y de otro billón que vive en extrema pobreza, mayormente en África y en el sur de Asia (Durning, 1994).

Otras cifras informan que el número de estadounidenses que vivía en niveles de pobreza en 1992 era mayor que en cualquier momento del pasado, desde 1962: 36,9 millones de habitantes vivían en la pobreza, lo cual representaba un incremento de 1,2 millones más que en 1991 y de 5,4 millones más que en 1989. Esto quiere decir, según Rifkin, que "más del 40% de los pobres de nuestro país son niños. Las tasas de pobreza entre la población afroamericana supera el 33%, mientras que para los hispanos es el 29,3%. Cerca del 11,6% de todos los americanos blancos viven en la pobreza"(Rifkin, 1996, 215).

La realidad del empleo y de la pobreza permite entender en estos países el fenómeno de la desintegración y *exclusión social*, fiel expresión de las desigualdades sociales. En Europa este fenómeno es tan evidente y abrumante que ha centralizado la atención de los análisis sobre la nueva situación social de ese continente. En Francia, por ejemplo, "... el crecimiento de la exclusión ha constituido el gran hecho social. Al mismo tiempo, la 'cuestión social' se desplazó: se pasó de un análisis global del sistema (en términos de explotación, repartición, etc.) a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población. La lucha contra la exclusión polarizó toda la atención, movilizó las energías, ordenó la compasión..." (Rosanvallon, 1995, 85).

Estas problemáticas nodales desencadenan otros signos, no menos serios, del referido malestar social. Así por ejemplo, el desempleo y el ocio que le

acompaña, al igual que la desintegración familiar, la pérdida de valores, etc. tienen mucho que ver con el incremento de la violencia y la criminalidad en el mundo. Las estadísticas en este caso no son menos elocuentes:

(...) En un estudio de Merva y Fowles (...) los investigadores encontraron que en los Estados Unidos, un crecimiento de 1% en el desempleo se traduce en un crecimiento del 6,7% en los homicidios, de un 3,4% en los crímenes violentos y de un 2,4% en los crímenes contra la propiedad. (...) El estudio ... también mostraba una importante correlación entre la creciente desigualdad salarial y el incremento en la actividad criminal. Entre 1979 y 1988, las treinta áreas metropolitanas estudiadas en el trabajo experimentaron un incremento del 5% en la desigualdad de los niveles salariales. El diferencial creciente entre los que tienen y los que no tienen estaba acompañado por un incremento del 2,05% en los crímenes violentos, del 1,87% en los crímenes contra la propiedad, del 4,21% en los asesinatos, del 1,95% en robos y del 2,21% en el robo de vehículos a motor. A fines de 1992, más de 833.593 americanos habían sido encarcelados en prisiones estatales o federales, 59.460 personas más que el año anterior (Rifkin, 1996, 257).

Todas estas situaciones conforman el escenario social sobre el cual llama la atención mundial la Cumbre Social de Copenhague, que convoca a profundas interrogantes sobre el futuro. En especial, los 1.300 millones de habitantes del planeta quienes, según el Banco Mundial, reciben un ingreso menor a un dólar por día, hallándose por tanto en situación de pobreza extrema. Además, dos quintas partes de la población mundial carecen de servicios sanitarios adecuados y electricidad y, según informa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1996, 23) cerca de 500 millones de personas tienen un estado crónico de desnutrición y 17 millones mueren cada año de infecciones y enfermedades parasitarias prevenibles y curables como diarreas, malaria y tuberculosis.

Finalmente, conviene señalar que la crisis mundial del empleo no sólo genera altos costos sociales como los que recogen las cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Produce también otros más cualitativos y menos tangibles quizás, marginados por los estudios económicos usuales, pero igualmente inquietantes, como los múltiples efectos que aquella va produciendo sobre la personalidad, entre ellos: apatía, debilitamiento del interés en socializar, retiro gradual de la fuerza de trabajo, pérdida de autoestima. Y si esto es así en los países "avanzados", podemos imaginar que la situación no es menos escabrosa en el llamado "Tercer Mundo", del cual América Latina es un singular exponente.

2. La "cuestión social" en el "mundo en desarrollo": casos América Latina-Venezuela.

En efecto, evidencias de esas "enfermedades sociales" se encuentran en América Latina y en Venezuela que ante la globalidad e interdependencia del mundo actual, por supuesto, no escapan a esas macrorrealidades, por el contrario, en ellas se ven agudizadas y complementadas con otras igualmente preocupantes. Las tendencias en *América Latina* parecen sólidamente asentadas en aspectos estructurales de sus propias realidades. Aislando una sola problemática (la pobreza), según Kliksberg (1997) las principales son:

1) *Crecimiento absoluto y relativo de la pobreza*: de acuerdo a mediciones de la CEPAL la proporción de familias ubicadas por debajo de la línea de pobreza aumenta de 41,09% en 1980 a 47% en 1990. Asimismo, la pobreza absoluta aumenta en 60 millones de personas entre ambos años (CEPAL, 1996, 12).

2) *Degradación de la "calidad" de la pobreza*: aumenta el segmento de población que ingresa a la "pobreza extrema", en tanto que aun cuando gastaran todo el ingreso en comprar alimentos, igual no les alcanzaría para adquirir el mínimo de proteínas y calorías necesarias.

3) *El carácter discriminatorio de la pobreza hacia los niños*: según UNICEF(1996, 25) de un total de 237 millones de niños menores de 16 años, 118 millones son pobres. La tercera parte de ellos se encuentra en indigencia. 600.000 niños perecen anualmente por causas que podrían evitarse, haciéndose necesario rescatar de la desnutrición a 6 millones de niños.

4) *La "feminización" de la pobreza*: ha aumentado en la región el número de hogares con jefatura femenina que tienden, según los estudios existentes, a presentar índices de pobreza relativa mayores.

5) *Incremento de las dificultades del empleo e ingresos*: disminución constante del empleo en el sector formal, degradación de la calidad de los empleos, incremento del empleo informal, marcada reducción de los ingresos de los asalariados y de los informales, debilitamiento de las condiciones laborales de quienes han mantenido sus trabajos, incremento de las tasas de desocupación, especialmente del sector juvenil. Las nuevas generaciones oscilan entre la precarización señalada y la desocupación abierta.

6) *La "neopobreza"*: junto a la pobreza conformada históricamente en la región, y a los denominados "pobres estructurales", aparecen hoy contingentes crecientes de sectores de las clases medias que ante sus deterioradas condiciones de vida se ubican en la categoría de "nuevos pobres".

7) *Debilitamiento de la unidad familiar*: particularmente agudo en los sectores pobres, fuertemente influido por las circunstancias antes señaladas. El crecimiento de hogares humildes en los cuales la mujer queda sola al frente de la familia es indicativo de ese proceso. A su vez el deterioro de la familia repercute sobre el desarrollo del niño desde el plano directamente biológico, hasta el intelectual, afectivo y moral que, entre otras cosas, ocasiona un menor rendimiento escolar y abandono rápido de la escuela.

8) *El ascenso de la violencia*: incremento de los índices de criminalidad y del clima de inseguridad. La delincuencia tiende a concentrarse en grupos cada vez más jóvenes. El debilitamiento de la familia parece ser una de las causas fundamentales (Kliksberg, 1997, 123).

Este conjunto de carencias y tendencias genera un "círculo perverso" de exclusión, que conduce a la imposibilidad de competir en el mercado laboral, al desempleo y a la precarización, que se transmite a las generaciones siguientes. Y, de acuerdo a las estimaciones de distintas fuentes, los "excluidos" en América Latina no son una minoría sino casi la mitad de la población.

Venezuela comparte, como es lógico, las tendencias de su contexto geopolítico más inmediato. La evolución de la situación social venezolana en los años ochenta y en los noventa deriva en un balance bastante desalentador. El deterioro de las principales variables e indicadores de condiciones de vida configura un cuadro, inocultable, de pobreza que por su agudización y generalización en las mayorías se ha convertido en una especie de "condición heredada".

Según el informe social denominado "Análisis de la situación de la infancia, la juventud y la mujer en Venezuela", elaborado por UNICEF y la Oficina Central de Planificación y Coordinación venezolana (Cordiplan), las mediciones por el método Línea de Pobreza (LP) indican que en Venezuela la pobreza total en 1994 alcanza al 71% de la población, en tanto que la pobreza extrema llega a 41%, al tiempo que ha disminuido el gasto social, el ingreso per cápita y siguen en descenso los índices de nutrición, educación y protección a los más necesitados. Las cifras del Ministerio de la Familia muestran una gran diferencia con las citadas y aún así estiman que un 49% de la población nacional es pobre por NBI y un 22% está en pobreza extrema (*El Nacional*, 12-01-95, E/1). Según la Fundación Centro de Estudios del Crecimiento y Desarrollo de la población venezolana (Fundacredesa, método Graffar modificado por el doctor Hernán Méndez Castellano) la situación es mucho peor. Para el segundo semestre de 1995 la pobreza total alcanza a un 78,19%, de la cual 40,34% corresponde a pobreza crítica (estrato IV de la población) y 37,85% a pobreza relativa –estrato V– (*El Nacional*, 03-11-95, E/3).

Sin embargo, la profundización y heterogeneidad de la pobreza, no se expresa sólo en su incremento cuantitativo sino también en la presencia de nuevas carencias, de nuevas desigualdades sociales (descenso de los sectores medios, niños de la calle, mujeres-jefes de hogar solas, jóvenes delincuentes, etc.), situaciones que muchas veces adquieren dimensiones cualitativas de suma importancia.

Las principales tendencias que se tejen detrás de estos datos empíricos desde 1990 en Venezuela, son las siguientes (Alvarado, 1997):

1. Si bien la pobreza general o total crece en el período, la pobreza crítica lo ha hecho más rápidamente, especialmente en el área urbana.

2. La pobreza aumenta en hogares encabezados por mujeres, por una parte y, por otra, en hogares encabezados por personas con elevado nivel educativo. El aumento de la pobreza afecta a hogares cuyos jefes son empleados tanto del sector moderno de la economía como del sector informal.

En este sentido, en el mercado laboral los pobres se han distanciado más de los no pobres, pero al mismo tiempo se han hecho más heterogéneos entre sí de lo que eran a inicios de los ochenta; y si bien en esos años la pobreza estaba asociada especialmente al fracaso de los padres con bajos niveles de formación en mantener a una familia numerosa, a partir de 1990 la pobreza también incluye a más padres con educación formal, a causa de la adversa evolución de la década de los ochenta. Asociado a esta tendencia, se ha acuñado el término "neopobreza" (o "nuevos pobres"), relacionado con estos últimos grupos, especialmente con el deterioro del poder adquisitivo de los sectores medios de la población.

3. Con el ajuste iniciado en 1989, que generó un impacto inicial tipo "shock", no sólo se incrementa la proporción de hogares urbanos pobres (fundamentalmente), sino que su situación es más aguda: los ingresos de los pobres de hoy están en promedio más alejados del ingreso límite, haciendo que la magnitud de los recursos necesarios para sacarlos de esta situación sea cada vez más elevada. Todo ello conduce a un proceso de exclusión, económica y social principalmente, de los sectores pobres, cada vez más creciente, que restringe el acceso al trabajo, a la educación, a la salud, a una adecuada nutrición, a la recreación, a la participación política y ciudadana, etc.

4. A consecuencia de la crisis y las medidas de ajuste se ha producido un reacomodo de los estratos sociales, que se refleja en el crecimiento de los estratos II y V. Esto revela un proceso de polarización social, promovido por la dinámica económica, que conduce a una parte de la población hacia la pobreza

mientras otra fracción menor logra ascender, conquistando mejores condiciones de vida. Dicho de otro modo, esto denota un alto nivel de desigualdad, cuya expresión más evidente es el distanciamiento entre los extremos de la distribución del ingreso.

5. Otras tendencias, no menos significativas, son también: el avance en la territorialización de la pobreza (concentración y densificación de población pobre en unos espacios más que en otros, que aumenta los problemas de inversión en dotación de equipamiento, bienes y servicios, etc.). Asimismo se observa un proceso de privatización de la sobrevivencia: intensificación y diversificación de los esfuerzos de las familias para satisfacer la necesidad primaria de alimentación, renunciando a otras necesidades también básicas, con estrategias como: incorporación de otros miembros del hogar al trabajo (incluso trabajo infantil), incremento de la jornada laboral a través, por ejemplo, de la combinación de trabajo formal con trabajo informal, etc.

Ante estos desfavorables contextos surgen interrogantes inevitables: ¿cómo enfrentar la actual situación social mundial y, particularmente, de América Latina y Venezuela dentro del llamado “mundo en desarrollo” en el contexto de la globalización?, ¿es la pobreza una situación inevitable e irreversible? Frente a la persistencia y agudización de esta problemática, actualmente se están buscando salidas en el plano internacional, están surgiendo nuevas líneas de investigación y reflexión al respecto, que comienzan a señalar, entre otras alternativas, la necesidad de replanteamientos profundos del rol social del Estado y de renovar la agenda de discusión. Dicho de otro modo: de redefinir los contenidos de las políticas sociales y de las estrategias de enfrentamiento a la pobreza, lo cual pasa por un replanteo de fondo de los enfoques, conceptos, esquemas con que tradicionalmente se ha analizado la situación social y se han diseñado tales políticas y estrategias.

En Venezuela, sin embargo, esta discusión es aún muy tímida, incluso en algunos sectores académicos y, prácticamente nula, a nivel de la institucionalidad oficial. Los primeros ven el camino cerrado y consideran una “extemporaneidad”, una “locura”, un “sueño”, una “utopía” (y hasta una “temeridad”), y por tanto “pérdida de tiempo” ocuparse de pensar en una “nueva” política social o en “otras” estrategias de enfrentamiento de la pobreza (distintas a las meramente asistencialistas y compensatorias) porque opinan que el neoliberalismo lo determina todo y que la pobreza, por ser un problema estructural, no tiene “solución” en ese marco y en el contexto de un país y un Estado capitalistas como el venezolano. Los Gobiernos de turno, por su parte, mantienen y recrean el círculo vicioso de la política social, que procuran “maquillar” con un discurso retórico y con reiteradas exhortaciones a la “participación”, a la “solidaridad”, a la “equi-

dad”, como si se tratase de asuntos que surgen por generación espontánea o por decreto. La realidad social va por un camino y la política social por otro.

Es opinión de quien suscribe este trabajo que esas posiciones resultan deterministas y paralizantes, que es necesario profundizar en el debate sobre estos asuntos y pasar, como ha sugerido Carlos Fuentes (1995, mimeo, s/p.), “del cambio imaginado a la imaginación del cambio”, que es necesario atreverse a señalar caminos y que esto, junto a un análisis serio e integral de la problemática, es en sí mismo un aporte. Más aún cuando en otras latitudes prácticamente ya no se discute la tesis del “Estado mínimo” como una necesidad ineludible, como una panacea a la recesión económica, sino que por el contrario el neoliberalismo está bastante cuestionado justamente porque ha significado un deterioro del rol social del Estado.

En consecuencia, se está planteando la inconveniencia e imposibilidad práctica de un abandono aún más radical de la intervención social estatal, e incluso la tesis de si ésta ha de constituir el núcleo de su quehacer, desde el punto de vista ideológico-político, para mantener la “paz social” y su función de legitimación dentro de las desigualdades actuales y así desarrollar con mejor “clima” y condiciones las otras dos funciones básicas que se le atribuyen al Estado capitalista moderno: “acumulación” y “reproducción”. Junto a ello, se está planteando también la intervención del “tercer sector” (sociedad civil organizada, ONG) como factor clave en la superación de los problemas sociales de hoy día.

Es cierto que se trata de contextos turbulentos, de escenarios complejos, difíciles de intervenir, pero no por ello pueden apagar la reflexión. El caso venezolano, donde el balance del gasto social ejecutado y de las políticas sociales instrumentadas en los últimos años es desalentador a nivel de impacto social en el bienestar o condiciones de vida de la población destinataria (especialmente porque no han sido pertinentes ni suficientes para “compensar” la pobreza, pues no la mantienen estacionaria sino que se incrementa); resulta impostergable el estudio y replanteamiento de esta temática. Un acercamiento a esta cuestión se realiza en el acápite siguiente.

IV. REVISIÓN DE ALGUNAS ALTERNATIVAS A LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

1. Recuperación/redefinición del rol social del Estado

Es una realidad que, tal como afirma Kliksberg (1996), la humanidad llega a fines del siglo XX con profundos avances en sus capacidades científicas, tecno-

lógicas y productivas. A la par están aconteciendo “rupturas epistemológicas” simultáneas en distintas áreas del conocimiento, que están generando modelos conceptuales renovados para comprender e interpretar los fenómenos, al tiempo que hay una “revolución de las expectativas”: un reclamo de la población por participación creciente en la toma de decisiones y un amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organización de la sociedad civil. “Posmodernidad” es un término que se acuña con frecuencia para contextualizar esos cambios.

Sin embargo, es también un hecho que el enorme potencial de capacidades productivas no se está transformando en mejoras de las difíciles condiciones de vida de amplios sectores del planeta. Hay una brecha entre aquél y la vida cotidiana, que está llevando a pensar en redefiniciones de lo social y, más aún, de la intervención del Estado en ello, a partir de su reconstitución como un proceso post-crisis del comúnmente denominado ‘Estado del bienestar’.

Esta crisis no se plantea en los mismos términos en los Estados Unidos y en Europa. En EE.UU., en efecto, lo que se denomina “Welfare” cubre únicamente el campo de la asistencia social, mientras lo que en Europa se ha llamado “Estado providencia” (para aludir al Estado benefactor) incluye la totalidad de los mecanismos de seguridad social. En el nuevo contexto, la problemática americana del ahora denominado “Workfare” no está permaneciendo ajena a Europa: ya empezó a penetrar en las prácticas de ciertos países. En Suecia, por ejemplo, cerca de la mitad de los desocupados son invitados hoy a efectuar trabajos de utilidad social como contrapartida de la entrega de sus indemnizaciones. También Alemania se orienta en esa dirección. En un caso (EE.UU.) o en otro (Europa) la idea de “Workfare” conduce a un mismo tipo de redefinición de lo social. Según Rosanvallon (1995,170-171) hay en ésto tres puntos comunes que conciernen

a la relación entre lo económico y lo social, la naturaleza de los derechos sociales y la definición de los ‘sujetos’ de lo social. En primer lugar, lo social aparece en los dos casos como indisoluble de la esfera económica, y de aquí en más la cuestión del trabajo y la del Estado se superponen. Como ni el mercado –a causa de la modernización– ni el Estado –a causa del déficit– pueden crear las actividades sociales que implica la superación del Estado providencia pasivo, la noción de ‘tercer sector’ vuelve a estar necesariamente a la orden del día

De esta manera los derechos sociales resultan reinterpretados en una perspectiva contractualista que articula derechos y obligaciones. El Estado providencia se ve así confrontado con sus representaciones actuales: cada vez más debe manejar individuos particulares y cada vez menos poblaciones.

Del lado de América Latina la brecha antes mencionada entre las capacidades productivas y las desfavorables condiciones de vida de la mayoría de la población, no sólo se explica por su modo de inserción en la economía internacional, sino también por los errores cometidos en la elaboración de políticas públicas; en la dificultad de concebir e impulsar soluciones renovadas por el apego a lo que Kliksberg denomina “estructuras de razonamiento bloqueadoras”.

La manera como tradicionalmente se ha concebido el desarrollo y las políticas públicas, el desarrollo social, y la intervención del Estado en éste, con determinismos economicistas, reduccionistas, obvian las nuevas expresiones de los fenómenos sociales, su carácter sistémico y su complejidad. Kliksberg (1996, 166-179) resume los insuficientes y equivocados enfoques en los siguientes planteamientos:

1. *La teoría del derrame*: se ha pensado que centrar el esfuerzo en ciertas metas macroeconómicas automáticamente conduciría a la solución posterior de los problemas sociales. El slogan parece ser: “la mejor política social es una buena política económica”. Con lo cual se quiere expresar que la política social es innecesaria. Sin embargo, la suposición de que el crecimiento se “derramaría” hacia la población y que se trata sólo de “tiempo y paciencia histórica” se ha demostrado infundada. El camino al desarrollo parece ser mucho más complejo. Entre otras fuentes, los Informes sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, indican que la realidad funciona de un modo muy distinto al supuesto.

2. *La perspectiva reduccionista del desarrollo*: relacionado con la teoría anterior, como “palancas” del desarrollo en América Latina y Venezuela se ha entendido la acumulación de capital, hacia la cual se dirigen las inversiones. Sin embargo, la experiencia histórica reciente ha evidenciado que el desarrollo es un proceso multidimensional. El Banco Mundial distingue cuatro formas de capital: 1) los activos naturales (recursos naturales); 2) los activos construidos por la sociedad (los activos fijos, las infraestructuras, el capital financiero, el capital comercial); 3) el *capital humano* (la calidad de la población en áreas claves como nutrición, salud, educación) y; 4) el *capital social* (el acervo de toda sociedad en términos de valores, cultura, grado de inteligencia de las instituciones, redes de cooperación, pluralismo organizacional). Así, los capitales humano y social están llamados a ser las principales “palancas” del desarrollo, y los países que han invertido sistemáticamente en ellos han logrado simultáneamente buenas metas de progreso económico y desarrollo social (por ejemplo, los países nórdicos).

3. *El relegamiento del tema de la equidad*. Cónsono con los anteriores esquemas, ha habido un relegamiento en la agenda de discusión del tema de la equidad, el cual a menudo sólo es superficialmente tocado en la retórica oficial

como contrapartida a la “desigualdad social”, pero no problematizado a profundidad. Pareciera que en el fondo se piensa que un fuerte grado de inequidad es parte del sacrificio hacia el logro de la acumulación de capital. Los países “exitosos” han seguido un camino casi opuesto: ubican el problema en el centro de la agenda y han desarrollado políticas consistentes de mejoramiento de los niveles de equidad.

4. *“Gasto” Social antes que “inversión social”*: los programas sociales se asocian a “gasto”, a “concesión”, a presiones clientelares o “compensación” para atenuar impactos, a la vez que se les adjudica una “ineficacia congénita” a su gestión, es decir, un gasto improductivo. El gasto social pierde así legitimidad y los programas sociales serían, entonces, “ilegítimos”. A nivel internacional las preocupaciones son otras, lo social se entiende como inversión y no como gasto. El Banco Mundial señala, por ejemplo, que tres años más de escolaridad de las madres pueden reducir la mortalidad infantil en 15 por mil.

5. *La cultura como un área ajena al desarrollo*. Las inversiones en cultura son todavía más secundarias, se entienden como un campo ajeno a los esfuerzos por mejorar la economía y la política social. Se desvincula la cultura del desarrollo.

6. *La renuncia a la solidaridad*. Se entiende la exclusión social, la polarización, la inequidad en términos fatalistas, como fenómenos inevitables. Por tanto, la población estaría “predestinada” a conformarse con ver reducidas sus posibilidades y renunciar a la idea potenciadora de la organización, la solidaridad y la participación.

7. *Marginación del tema del perfil de sociedad*. Una grave exclusión del debate es con frecuencia la de revisar hacia dónde va el perfil mismo de sociedad. A menudo en los Planes de la Nación (caso Venezuela) se habla de “el país que queremos”, en términos muy normativos y declarativos, al que no se le construye viabilidad y se olvida al momento de la acción de Gobierno. El perfil tradicional de sociedad parece ser aquel donde los derechos humanos estarían fuera del alcance de vastos sectores de la misma. Tendrían garantizados derechos ciudadanos, pero no derechos sociales elementales como el acceso al empleo, a la salud, a la educación, entre otros. Se obvia que el perfil que vaya adquiriendo la sociedad será el seno donde se efectuarán los esfuerzos por el desarrollo económico, social y político, y por lo tanto, es un fin en sí mismo.

8. *Desarrollo social, política social, pobreza: elementos subsidiarios*. El desarrollo social se entiende como corolario del económico; la política social como subordinada, secundaria, subsidiaria de la política económica; y la pobreza más en términos coyunturales que estructurales, en una concepción que enfatiza su

dimensión cuantitativa, por lo cual su preocupación se centra más en cómo medirla que en cómo combatirla. Se obvian los aspectos cualitativos, subjetivos, culturales, y por tanto, se descuida la multiplicidad de fenómenos y aspectos que la constituyen. Este enfoque impide captar las articulaciones existentes.

En consecuencia, las nuevas direcciones del debate en torno al desarrollo social habrían de pasar, entre otras cosas, por: 1) el cuestionamiento al modelo del "derrame", 2) la revalorización del capital humano y del capital social, 3) el replanteo del tema de la inequidad, 4) planteamiento de una interrelación entre desarrollo económico y desarrollo social, y por ende, entre política económica y política social, 5) la importancia de preguntarse por el sentido y los valores en la orientación de los proyectos colectivos del futuro, así como la importancia del conocimiento y del entrenamiento para el cambio de actitudes de los actores involucrados; al igual que plantear el papel de la cultura en la potenciación de la autoestima colectiva, la participación y la efectividad de los programas sociales (Kliksberg, 1996, 180-181).

Finalmente, *repensar la función social del Estado* significaría pensar primero en el rol global del Estado en el proceso histórico actual, rol que se complejiza con la globalización económica, permeada de incertidumbre; la cuestión sería cómo rediseñar el Estado para promover el desarrollo social. Significaría tender hacia un Estado alterno entre el "Estado interventor" y el "Estado mínimo", entre otras razones, porque ambos subestiman las capacidades productivas y el aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no son Estado y Mercado, como la amplia gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella.

La experiencia ha ido indicando que los dos polos no han conducido a las soluciones buscadas. La cuestión central no puede ser el "tamaño" en abstracto sino cuál es el rol que debería cumplir el Estado en el proceso histórico y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para llevarlo a cabo con eficacia. Ello se expresaría también en una nueva manera de concebir la gerencia pública, que pase por un cambio de actitudes de los funcionarios o gerentes (Crozier, 1997,9).

La tesis de "el Estado inteligente", planteado por Kliksberg (1997, 139-140) como ese Estado alterno, pareciera engranar en la perspectiva señalada:

Está planteada la necesidad de reconstruir el Estado teniendo como horizonte deseable la conformación de lo que se podría llamar un 'Estado Inteligente'. Un Estado concentrado en roles estratégicos para la sociedad, y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlo a cabo con alta efectividad. Uno de los roles claves del 'Estado Inteligente' se hallará de acuerdo a numerosas evidencias en el campo del desarrollo social

(...) un 'Estado Inteligente' en lo social, no es un Estado mínimo, ni ausente, de acciones puntuales de base asistencial, sino un Estado con una 'política de Estado' no de partidos, en educación, salud, nutrición, cultura, orientado hacia superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinérgico permanente.

Junto al replanteamiento del Estado se asoma también como alternativa la reconstitución de la sociedad civil.

2. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

No existe una manera unívoca de entender y definir el concepto de "sociedad civil" y menos aún su rol hoy día. Sin embargo, son claras al menos dos tendencias: una que la ubica, en contraste con el Estado (y el mercado), oponiendo lo "público" a lo "privado", y otra que la define en función de su relación con el Estado, bien en términos de autonomía o de dependencia, de tensión o de equilibrio. A menudo también "sociedad civil" es asimilada con, o diferenciada de otros términos o fenómenos: "tercer sector", "organizaciones no gubernamentales", "organizaciones de participación comunitaria", etc.

Dos procesos, aparentemente dicotómicos pero interrelacionados parecen ser también claves al momento de reflexionar hoy sobre "sociedad civil": la globalización y lo que pudiera llamarse la "localización" (auge o importancia de lo local) en la actualidad. A partir de esto último se habla entonces de movimientos u organizaciones de la sociedad civil transnacionales o globales, por un lado, y locales o domésticos, no globales, por otro lado.

En especial el proceso de globalización ha dinamizado el interés y teorizaciones sobre la noción y rol de la sociedad civil. Tal como lo expresa Yúdice (1997, 1):

... 'sociedad civil' se ha convertido en el concepto elegido por muchos movimientos para reformar y revolucionar lo que había estado 'puro' por el desalojamiento del socialismo como una política alternativa, al menos para el futuro cercano. El predominio del neoliberalismo (la fijación de políticas que incluyen libre comercio, privatización, la reducción –y casi eliminación– de los servicios sociales subsidiados por el Estado, como salud y educación, la reducción de los salarios y la evisceración de los derechos laborales) han contribuido con el giro en las políticas de atención, que se han apoderado del problema civil, de los derechos humanos y calidad de vida...

Una de las medidas más acentuadas del neoliberalismo en la era globalizante (la reducción del gasto público especialmente del gasto social, y la "anula-

ción" del capital social) es vista por Foxley (citado por Yúdice, 1997, 8-9) como un potencial catalizador o como una oportunidad para la acción efectiva de la sociedad civil sobre el Estado, en su propio beneficio:

Foxley sugiere que una sociedad civil vigorosa podría ser capaz de desarrollar el capital social necesario para democratizar la vida económica y política. Esto podría suscitar la pregunta de ¿qué alentaría a la sociedad civil? (...) La sociedad civil tiene un doble origen: en la necesidad del neoliberalismo para la estabilidad y legitimación política, y en las organizaciones 'grassroots' por el interés de sobrevivir en la faz del ajuste estructural. Hay así dos tipos de actividad de la sociedad civil, o al menos dos direcciones en las cuales la sociedad civil podría moverse: hacia la estabilidad o hacia la ingobernabilidad

En esta apreciación se inscribe la perspectiva de Ronfeldt (1993) sobre la sociedad civil, según la cual: 1) Se elimina la dicotomía entre "lo público" y "lo privado", en la medida en que tanto el Estado como el mercado deben ser flexibles, permitir la participación de la sociedad civil y direccionarla hacia los objetivos de uno o de otro. 2) La sociedad civil podría ser gerenciada por el Estado, de manera similar a como aquél puede gerenciar las contradicciones del neoliberalismo en función de garantizar la "estabilidad" política y la transformación económica. 3) La sociedad civil es entonces alentada bajo condiciones contradictorias que se mueven entre dos aguas: "gerencia" y control estatal.

Un planteamiento diferente lo ofrece R.C. Fernandes en sus tesis sobre la sociedad civil y el llamado "tercer sector", como se puntualiza a continuación, junto a consideraciones diversas sobre el movimiento de ONG.

2.1. El "tercer sector" y las ONG

Fernandes (1994, 7) emplea el concepto de "tercer sector" antes que el de "sociedad civil". La idea clave respecto al primero es la independencia, la auto-organización voluntaria de movimientos sociales y el rechazo en éstos de la intervención del Estado: "... Adicionalmente al Estado y al Mercado, hay ahora un tercer sector. Es no gubernamental y sin fines de lucro, es organizado, es independiente y el principal blanco para su movilización es la dimensión voluntaria del comportamiento humano. Su surgimiento es de tal significación que uno puede hablar de una revolución virtual que implica un cambio general de la conducta y del pensamiento. Las relaciones entre el Estado y el Mercado, que ha dominado la escena pública, han sido ciertamente transformadas por la presencia de esta tercera figura, asociaciones voluntarias".

En este orden de ideas, Fernandes habla de pares dicotómicos, que se mueven entre los intereses privados y los intereses públicos constituyendo tres

lugares o polos: el mercado cuyo fin es lo privado por lo privado; el Estado que representa lo público por lo público y, el tercer sector cuya motivación es lo privado por lo público. Así el tercer sector tendría algo en común con el Estado: ambos ejecutan una función pública; y para que aquél la lleve a cabo idóneamente no es necesario dirigirlo o gerenciarlo sino ayudarlo mediante una comunicación horizontal, fluída para facilitar su coordinación que es contraria a la idea de control. Este (el control), antes que favorecer el equilibrio de los movimientos sociales, puede provocar que los mismos no cristalicen sus objetivos. Ello sólo es posible sin interferencias.

Aunque Fernandes no menciona explícitamente a las *Organizaciones No Gubernamentales (ONG)* como partes constituyentes del tercer sector (y quizás hasta excluiría abiertamente aquellas con orientación más transnacional con aspiraciones de proyectos globales en red), otros autores como Jelin (1996, 15-16), incluso retomando planteamientos de Fernandes, sí considera a las ONG y su vinculación por red, integrantes de la opción tercerista:

...el llamado tercer sector, diferente del Estado y del mercado, compuesto por organizaciones privadas sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir en favor de sectores sociales discriminados o desposeídos (Sherer-Warren, 1993; Fernandes, 1994). Estas organizaciones son estructuralmente mediadoras y se vinculan con otras en redes. Su papel mediador es entre el Estado y las demandas de los sectores populares, entre movimientos y organizaciones internacionales y las necesidades locales; entre la cooperación internacional y los destinatarios finales de su ayuda. Estas redes, tanto nacionales como en su vinculación internacional (vinculación ideológica y financiera), cuentan con una estructura organizativa importante, con reglas de funcionamiento propias y con una creciente legitimidad en ámbitos gubernamentales. A menudo, por ejemplo, las ONG son elegidas por programas internacionales de asistencia como canales de transferencia de recursos, prefiriéndolas por sobre las entidades gubernamentales de los países receptores. En este sentido (...) están convirtiéndose en un nuevo actor en el escenario social de los procesos de democratización.

Sin embargo, lo que sí comparte esta autora con Fernandes es el error y el peligro de que se identifique el "tercer sector" con la "sociedad civil", mucho más dentro del discurso hegemónico neoliberal que considera a dicho sector dentro de la lógica genérica del "fortalecimiento de la sociedad civil", que se presta a la manipulación.

Ronfeldt (1993, 63) también defiende las oportunidades de la sociedad civil bajo la forma de redes; especialmente, en los asuntos sociales, dentro de los cuales las ONG así constituidas están llamadas a cumplir un rol protagónico. En este sentido señala que "en la última década ha emergido un nuevo tipo de comunidad global, que ha aumentado su fuerza en las relaciones internacionales

(...) Aún cuando todavía no tiene músculos articulados y flexibles, la sociedad global tiene la mejor expresión en el movimiento global de ONG (...) Previamente aisladas las unas de las otras, las ONG están flexibilizando sus músculos en las Naciones Unidas y otros foros mundiales y su poder y capacidad para comunicarse se incrementa...”.

Evidencias del florecimiento y logros de movimientos del tercer sector y de ONG (vía redes) se consiguen ya en todas partes: Rifkin (1996, 288; 320-322), por ejemplo, ofrece una amplia panorámica sobre los Estados Unidos y Europa, y Jelin (1996, 2), para el caso de América Latina; especialmente relacionados con los procesos de democratización.

2.2. ¿Es posible una “sociedad civil global” como frente común a los problemas del desarrollo social? ¿Quiénes podrían protagonizarla: los pobres, los sectores medios, la pequeña burguesía?

Esta discusión, bastante polémica y donde es posible encontrar desde posiciones polares hasta intermedias, constituye un debate necesario en el discernimiento de salidas viables a los problemas sociales como los referidos en la primera parte de este trabajo. Así por ejemplo, Fernandes (1994, 14-15) en sus reflexiones sobre sugerencias para el futuro del “tercer sector”, considera que la idea de un proyecto común y global entre los movimientos que lo constituyen es “cuestionable” e inviable. Especialmente porque hay muchos lenguajes simbólicos involucrados, en tanto que los diversos movimientos tienen conquistas únicas y parciales: cada quien por lo que le atañe y en este sentido pueden ser débiles y cooptables por el Estado, perdiendo su esencia por definición, en tanto que dichos movimientos “no siempre son claros y unívocos, sino que contienen y expresan una multiplicidad de sentidos dependiendo del contexto y la coyuntura de su acción” (Jelin, 1996, 4-6).

Una perspectiva opuesta a ésta es sostenida por Ronfeldt (1993) quien sitúa en los nuevos movimientos la expectativa de que ellos pueden liderar los nuevos acercamientos a los conflictos globales, especialmente aquellas ONG constituidas en redes. Agrega, siguiendo a Offe, que los nuevos movimientos reflejan el nacimiento de una “nueva clase media” mientras refiere que Eder considera que aquellos son una manifestación histórica reciente de la pequeña burguesía.

También en los pobres, con su creciente tendencia a participar en ONG y a incursionar en redes sofisticadas, con acceso a nuevas tecnologías (fax, computadoras, internet, etc.), según Ronfeldt cabe fundar esperanzas. En esto último, sin embargo, Jelin (Ibíd.), sostiene que no son los grupos subordinados (los pobres) quienes estarán a la cabeza de los cambios por cuanto en situaciones

de pobreza extrema menguan las capacidades y potencialidades para luchar por el acceso al espacio sociopolítico:

No puede haber movimientos sociales de grupos subordinados si no cuentan con un mínimo de 'humanidad', tanto en el sentido material como en el de pertenencia a una comunidad y en la capacidad de reflexión involucrada en la construcción de identidad. Una primera forma de respuesta de los excluidos es, entonces, la pasividad y la apatía, la soledad de la miseria, la ausencia de lazo social entre la gente con hambre (...). En síntesis (...) no es de estos sectores de donde se puede esperar la emergencia de una fuerza social nueva.

Esta última perspectiva resulta demasiado determinista y estigmatizante. La autora citada parece olvidar que más que el hambre "per se", son los estilos de política social los que llevan a este tipo de destinatarios a recrear el círculo de la pasividad, coherente con la "agenda oculta" de los Gobiernos, con el fomento al populismo y al clientelismo, muy internalizado en estas personas, que los reproducen "hasta sin darse cuenta", por lo cual más que una cuestión de mera "apatía", es un problema básicamente cultural.

Parece también cerrar los ojos ante las múltiples experiencias comunitarias, protagonizadas por sectores vulnerables organizados, que existen en América Latina y que han demostrado ser efectivas en el enfrentamiento/superación de sus propios "handicaps" de vida, como por ejemplo la pobreza. Navarro (1994), Franco (1993), Freitez (1991), De la Cruz (1995), entre otros autores, han reseñado distintas experiencias. Siendo numerosos los ejemplos de casos exitosos, el futuro parece estar así abierto a más de una posibilidad.

V. CONCLUSIONES

Cuando se piensa en el tan usado término "globalización", generalmente dos ideas afloran a la conciencia: una, la esfera económica, por eso con frecuencia se le refiere como la "globalización de las economías"; y otra: obstáculos, problemas, desventajas, consecuencias. En este sentido se desacredita el principio mismo de apertura de las economías y se convierte a la globalización en el chivo expiatorio de las dificultades del comercio, las finanzas... Más de un sector parece estar armado con la consigna "todos contra la globalización".

Sin embargo, poco estudiadas son aún sus implicaciones sociales, culturales, políticas, como proceso integral. Del lado de lo social las preocupaciones son de reciente data y, poco a poco, problemas como el desempleo, la pobreza, la exclusión social, entre otros, han venido ganando relevancia en el análisis porque han adquirido magnitudes insospechadas. El Mundo Industrializado y el "Tercer Mundo" observan atónitos cómo "sus" problemas sociales no son ya tan

particulares sino compartidos con un sinnúmero de naciones, en tanto que con la globalización también se han transnacionalizado.

Los diagnósticos suelen ser pesimistas, alarmantes y así la incertidumbre por el qué hacer, por el futuro se hacen sentir en el seno de las Conferencias Internacionales del Sistema de Naciones Unidas. No obstante, antes que en dramatizar, la reflexión y la acción han de estar dirigidos a la búsqueda de organizar favorablemente esta nueva etapa, en el propósito de darle *un uso positivo* a la globalización.

La esperanza que se cierne sobre vías alternativas constituye un primer paso hacia un cambio de actitud y de rumbo. En este contexto dos procesos lucen como necesarios e inevitables: repensar el Estado y repensar la "Sociedad Civil". El primero en la línea de la recuperación/organización/redefinición del rol social del Estado; y el segundo, en función de ganarle un espacio y un propósito a los movimientos organizados en la tarea de construir colectivamente un proyecto de sociedad más humana, equitativa y solidaria. Los logros hasta ahora alcanzados por algunos de estos sectores, si bien aún limitados, indican que no se trata de una utopía más y configuran un escenario que ofrece razones para ser optimistas.

BIBLIOGRAFIA

Alvarado, Neritza (1997), *Evaluación del impacto del gasto social sobre la pobreza en Venezuela*, Editorial de la Universidad del Zulia (Ediluz), Maracaibo.

Ballon, Eduardo y Antonio Zapata (1998), "La organización comunitaria, la planificación concertada y la planificación popular como vías para el desarrollo", Ponencia presentada en el coloquio internacional "La reforma del Estado: desafío para la democracia", Caracas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *Los paradigmas de la política social en América Latina*, Santiago de Chile.

Crozier, Michel (1997), "La transición del paradigma democrático a una cultura de gestión pública", *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD. N° 7, Caracas, pp. 9-18.

De la Cruz, Rafael (1995), compilador, *Ruta a la eficiencia. Descentralización de los servicios sociales*, Ediciones IESA, Caracas.

El Nacional, Caracas, 12-01-95, p. E/1, y 03-11-95 p. E/3.

- Fernandes, Ruben César (1994), *Private but Public. The Third Sector in Latin America*, Civicus, Río de Janeiro.
- Fitoussi, Jean Paul; y Pierre Rosavanllon (1997), *La nueva era de las desigualdades*. Manantial, Buenos Aires.
- Franco, Carlos (1993), "La experiencia de Villa el Salvador: del arenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada", en Kliksberg, B. (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, Fondo de Cultura Económica, Caracas.
- Freitez, Nelson (1991), "Programa de apoyo a microempresas y artesanos del estado Lara: un caso de gerencia concertada Estado-sociedad civil". Ponencia presentada en el 1^{er} Seminario Regional de Gerencia Social, Región Centro Occidental, Coro.
- Fuentes, Carlos (1995), "Imaginación y Cambio" *El país*, Madrid, (23-11).
- Jelin, Elizabeth (1996), "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos Sociales y ONG en América Latina en los años 90". Ponencia presentada en el Encuentro "As Culturas da Política e a Política das Culturas",
- Kliksberg, Bernardo (1996), "¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras y el papel de la cultura", *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 1, Nº 2, Universidad del Zulia. Vicerrectorado Académico, Maracaibo, 163-181.
- (1997), "Repensando el Estado para el desarrollo social, más allá de convencionalismos y dogmas", *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, Nº 8, Caracas, 123-162.
- Krugman, Paul (1994), "Competitiveness: a Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, marzo-abril, 28-47.
- (1995), "L'Europe sans Emploi, l'Amérique sans le Sou?", *Futuribles* Nº 11, París, 55-68.
- Mato, Daniel (1997), "The Transnational (Re)organization of Latin American 'Civil Societies' in the Age of Globalization", Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Guadalajara.
- McGrew, Anthony (1992), "A global Society? ", en Stuart, Held and McGrew, eds., *Modernity and its Futures*, Polity Press, Cambridge, Massachusetts.
- Navarro, Juan Carlos, ed. (1994), *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*, IESA. Caracas.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996), *Informe sobre Desarrollo Humano*,

- Rifkin, Jeremy (1996), *El fin del trabajo. nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Paidós, Buenos Aires.
- Ronfeldt, David (1993), *Restructuring Civil Society Across North America in the Information Age: New Networks for Immigration Advocacy Organizations*, Rand Corporation, Santa Mónica, California.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial, Buenos Aires.
- Sonntag, Heiz y Nelly Arenas (1994), *Ambiente internacional. Restricciones y oportunidades para el desarrollo social*, ILDIS, Caracas.
- Sonntag, Heiz (1994) "La globalización de la economía y las políticas sociales y laborales", en Contreras, Carlos (comp.), *El desarrollo social, tarea de todos*, Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Santiago de Chile.
- UNICEF (1996) Informe de Carol Bellery, directora ejecutiva, en la Tercera Conferencia Americana sobre la Infancia, Santiago de Chile.
- Waters, Malcolm (1995) "World-Class Production: Economic Globalization". en *Globalization*, Routledge, Nueva York, 65-96.
- Yúdice, George (1995), "Civil Society, Consumption, and Governmentality in an Age of Global Restructuring: An Introduction", *Social Text*, 45, (invierno), 1-26.
- (1997), "The Globalization of Culture and the New Civil Society", Conferencia inaugural, escrita para el seminario "Sociedad Civil, Postmodernidad y Globalización", Doctorado en Ciencias Sociales, FACES-UCV, Caracas.