

Lo social y la política social

Oscar Fernández

El presente ensayo apareció publicado en la compilación que estuvo a cargo del autor: Política social y descentralización en Costa Rica, publicado en forma conjunta por la UNICEF y la Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29.

El binomio problemático de la política social

Paradójicamente, la adjetivación de la política en tanto que política social, en vez de precisar, distinguir o deslindar esa forma de intervención de otras distintas o similares, no facilita, en modo alguno, ni la aclaración de su contenido, ni su diferenciación de lo que podrían ser ciertas expresiones de la política económica o incluso ciertas formas antiguas o novedosas de participación política ciudadana.

La introducción conceptual de lo social, en la política, nos lleva casi que imperceptiblemente a plantearnos la pregunta ¿qué es lo que le da ese carácter social a la política social: ¿sus objetivos o sus formas de ejercicio o de práctica? Quizás esa interrogante compuesta o compleja puede resumirse en una fórmula aparentemente más simple: ¿cómo funciona lo social en la política social?

A pesar de que el concepto abarcador de lo social parece remitir al universo amplio de las condiciones de vida o de existencia de la población, el ámbito de la generación y del control de la política social se vuelve más bien un coto reservado e inaccesible en manos de técnicos y expertos que prodigan beneficios o desventuras, presentes o futuras, para diversos sectores de la población. Tal y como lo ha caracterizado Offe: "ámbito en el que casi nadie, salvo un pequeño grupo de especialistas en derecho laboral y de expertos académicos, haya sido capaz de dominar la vasta complejidad de los factores jurídicos, fiscales y económicos".¹

De ahí que la conjunción o el entrelazamiento de los temas de la política social y de la participación ciudadana, no resulte ciertamente una operación sorprendente, ni forzada, aunque haya honestamente que reconocer que no resulta tampoco una tarea ni teórica ni prácticamente fácil.

Si la política social implica una intervención del Estado en lo social, es de presumir una alteración, una participación o una reacción de lo social frente a esas acciones o iniciativas de los poderes públicos. Tan importante puede ser analizar la justificación o la legitimación de esa intervención como la modificación real que esa intervención induce en lo social.

En otras palabras, el desarrollo de la política social implica no sólo una transferencia o entrega de bienes o de servicios a una población determinada, sino que contempla la posibilidad (y algunos añadirán : la conveniencia o incluso la necesidad) de una participación activa de esa población y no la mera pasividad provocada o producida por el acto de recibir esos bienes o esos servicios.

Entre el Estado paternalista, que según sus detractores no ha hecho más que alimentar esa pasividad, al desestimular o asfixiar el potencial supuestamente auto-organizativo de lo social y la vieja ilusión anarco-liberal de la conveniente y progresiva desaparición del Estado, las opciones intermedias se tornan lógicamente múltiples y a su vez difíciles de identificar o de caracterizar.

Pero esa tarea de reflexión y de análisis se hace hoy posiblemente más urgente si ese Estado, que históricamente ha intervenido, parece en retirada y si, para colmo, ese vacío no lo puede llenar satisfactoriamente una sociedad civil quizás insuficiente o inadecuadamente organizada.

El intento útil de una definición

Para algunos podría parecer innecesario, o simplemente escolar, el intentar precisar o al menos delimitar el contenido posible del concepto mismo de política social. Sin embargo, la utilidad del ejercicio puede resultar clara o manifiesta en la medida en que la aclaración de ese concepto puede permitirnos comprender mejor los márgenes de transformación o de ajuste que presentan esas prácticas, en el contexto histórico actual.

Thomas Humphrey Marshall, quien desde su cátedra en la London School of Economics se encargó de bautizar con la expresión consagrada de welfare state, la situación laboral y social que vivían la mayor parte de los países de Europa Occidental en la segunda posguerra, abordó claramente ese problema y se planteó frontalmente esa pregunta. Precisamente, la formulación de esa interrogante *What is social policy?*, da título a la introducción de la célebre obra de Marshall: *Social Policy in the Twentieth Century*. Después de haber afirmado en las primeras líneas de su libro que el término política social "es ampliamente usado pero no se presta él mismo a una definición precisa"², el autor intenta una aproximación definitoria, al afirmar que la "política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado"³.

De esa caracterización anterior que hace T. H. Marshall, nos interesaría destacar algunos rasgos que combinados o entrelados confieren quizás especificidad y perfil propio a la política social:

La política social compromete en una u otra forma, con diverso grado de iniciativa y de intensidad, la acción del gobierno, sea a escala local o global. Si bien la política no se reduce a la actividad desplegada desde los poderes públicos, la realización de los fines generales que se propone la política social no pueden ser alcanzados sin la participación de los órganos correspondientes del Estado y sin hacer uso de los mecanismos y recursos que le son propios. Esto no implica necesariamente ninguna forma de estatolatría o sobrevaloración de los poderes o del ámbito del Estado: el grado o la modalidad de la intervención del Estado presenta múltiples variantes. Lo que reconoce es la presencia inevitable de esos poderes públicos en la orientación, regulación o desarrollo de esas políticas.

Si la política es posibilidad de incidir en lo acontecido, en lo que acontece o en lo que podría ocurrir en la vida social de los ciudadanos, la política se distingue tanto de los determinismos como de aquello que puede aparecer como mero destino o simple inexorabilidad. Si bien es cierto las políticas pueden servir para consagrar o reforzar las situaciones constituidas, la acción política no tiene por que renunciar a la posibilidad precisamente de transformar o modificar aquello que aparece como dado. Como lo señalara con acierto Richard Titmuss en sus apuntes de clase del curso que estuvo a su cargo durante largos años en la London School of Economics, el vocablo política puede ser referido a "los principios que gobiernan la acción hacia determinados fines. El concepto denota acción sobre medios como sobre fines, por lo que implica cambio: al cambiar

situaciones, sistemas, prácticas o comportamientos. Debemos notar aquí que el concepto de política solo tiene sentido si nosotros (como sociedad, grupo u organización) creemos que podemos efectuar un cambio de una u otra forma."4.

En la justificación de su acción, la política social no puede prescindir de los efectos que provoca o produce en su funcionamiento el sistema económico. Los efectos de la actividad económica, previsibles o inesperados, son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales: dependiendo de cuán agresiva resulte la política social, sus programas pueden resultar un mero acompañamiento, una mitigación o una rectificación buscada y deliberada de los efectos que la actividad económica genera en el campo social. El desarrollo de una política social transformadora cuestiona por consiguiente la pretendida irreversibilidad de esos efectos. Como lo ha destacado recientemente Helmut Dubiel, haciendo uso para ello de la célebre distinción roussoniana entre las diferencias naturales y las sociales, mientras que la heterogeneidad natural, como la denomina más precisamente Dubiel, está fundada en diferencias físicas o biológicas dadas, que distinguen tanto a hombre como a mujeres, la desigualdad social "comprende la distribución desigual de bienes económicos, de medios de poder político y de expectativas culturales para la propia o ajena estimación. La desigualdad social, como distribución desigual de bienes económicos, políticos y culturales, no es, por lo tanto un hecho natural, sino que más bien es producida y reproducida en instituciones sociales"5. Sobre estas diferencias resulta más factible actuar políticamente. Negar esa posibilidad es sin duda negar la posibilidad de la política misma.

Si mediante la política social se pretende obtener determinados logros o resultados, esas prácticas o esas acciones estarían orientadas por ciertos fines o ciertos valores que trascenderían y justificarían, o al menos darían sentido, a esos resultados esperados y buscados. De acuerdo con la caracterización que hace Marshall de la política social, esos fines o valores no se verían realizados o satisfechos de manera automática o necesaria, a partir simplemente del libre juego de las fuerzas del mercado. La superación de la gran brecha que puede derivarse de las desigualdades sociales, la protección efectiva de los relegados o de los excluidos de los mercados laborales, la creación de oportunidades de educación o de salud, así como la determinación de los niveles de bienestar social, requeridos o anhelados no son fines enunciados ni realizables en el ámbito exclusivo de la actividad o del sistema económico. La política social remite así no sólo a fines individuales sino más bien a fines sociales: no se trata sólo de aquello que "el individuo no puede alcanzar en el mercado como individuo aislado"6, sino también del bienestar de otros individuos que han sido afectados en su situación económica o social. Qué grado y qué calidad de bienestar es posible o deseable alcanzar para sí mismo y para los demás, es precisamente uno de los objetos centrales tanto en la discusión como en el desarrollo de las políticas sociales, sean estas minimalistas o residualistas, sean estas ambiciosas o más agresivas. La determinación de las necesidades sociales, de las carencias que pueden o deben ser satisfechas gracias a la acción de la política social, es el quid de toda iniciativa o de toda acción en ese campo particular del quehacer político. El señalamiento de un mínimo o de un óptimo en lo que al bienestar social se refiere, es una tarea que está precisamente en el centro del debate y del desarrollo de lo que hoy es posible conceptualizar como política social 7. Mas aún, se trata de ver si las políticas sociales van a ser definidas o redefinidas como "una variable del crecimiento económico" o si van a mantener o precisar lo que constituiría "su anclaje político - la ciudadanía -"8.

La persistente irreductibilidad de lo social

La subordinación de la política social, a lo que podría ser una especie de primado de la política económica, puede estar reflejando una operación teórica y política más sutil y subrepticia: una cierta colonización de lo social por parte de lo económico; valga decir: una reducción del intercambio social a las supuestas leyes de la actividad económica.

La aventura de ese largo reduccionismo arrancarían quizás con la formulación clásica de la centralidad de un mercado auto-regulado, en el cual y de acuerdo con el postulado individualista utilitarista, al buscar cada individuo su propio bienestar, se obtendría, como consecuencia no prevista y no necesariamente deseada, el bienestar social.

Sin embargo ese proceso alcanzaría su más radical y expansiva expresión en fecha más reciente en la obra discutible de Gary Becker para quien "todo comportamiento humano puede ser visto como si involucra a participantes que maximizan sus utilidades a partir de un conjunto estable de preferencias y acumulan una cantidad óptima de información y de otros insumos, en una variedad de mercados"⁹.

Frente a estos pretenciosos intentos que esencializan el mercado y lo convierten en un lugar de intercambio sin localización precisa y sin historia cierta, *La Gran Transformación*, la obra pionera de Karl Polanyi, escrita durante la Segunda Guerra Mundial, continúa siendo una réplica vigorosa y sugestiva. Al intentar retrazar la historia de la aparición y del desarrollo de la institución del libre mercado en Europa durante el pasado siglo, Polanyi procede a diferenciar lo que serían y continúan siendo otras formas de intercambio social de bienes y servicios que no operan utilizando el sistema de precios. Centra su atención entonces en las formas de reciprocidad predominantes en un sinnúmero de culturas ágrafas en las que operan más bien normas que establecen cierta equivalencia entre lo dado y lo recibido y las contrasta asimismo con las formas de intercambio redistributivo, en las que media una agencia central que actúa más bien orientada por un criterio de no-equivalencia entre lo que individualmente se entrega y lo que socialmente se distribuye y por lo tanto finalmente se recibe ¹⁰.

A partir de la consolidación de los Estados nacionales en Europa, esa función redistributiva en gran escala fue reclamada principalmente por los aparatos del Estado

que han realizado esas tareas de manera fundamentalmente coactiva a través de los instrumentos fiscales y de las diversas modalidades de intervención en el campo propiamente económico o específicamente social. Destaca con justeza Polanyi, que los Estados se ocuparían no sólo de regular el mercado, sino que se encargarían incluso de instaurarlo ¹¹.

Reconocer por consiguiente el papel activo del Estado en el establecimiento de reglas que o bien favorecen o bien dificultan el funcionamiento de los mercados y de los intercambios, no es más que señalar su importancia y subrayar, al mismo tiempo, la imposibilidad o la inconveniencia de una autorregulación automática o inexorable tanto en la vida económica como en la vida social.

La promoción que el Estado puede hacer de la solidaridad, de manera más o menos coactiva o coercitiva ¹² y reclamando su legitimidad para hacerlo, no significa, en modo alguno, el monopolio que detentaría el Estado en relación con estos intercambios sin equivalencia precisa que constituirían el núcleo medular de la solidaridad social. Cuando a través de los mecanismos compensatorios de la seguridad social, los trabajadores activos contribuyen a financiar las pensiones de quienes se man tuvieron en el pasado activos, cuando los contribuyentes sanos permiten que aquellos que están enfermos puedan recibir la atención médica requerida y el sustento para sus familias, estamos en presencia de formas organizadas de solidaridad social. Si bien es cierto el Estado puede contribuir de manera significativa al fortalecimiento de la integración

en una sociedad, subyace en toda sociedad una red más informal de intercambios que no están fundados en la equivalencia de los bienes o de los servicios intercambiados. El altruismo - como alternativa de conducta al egoísmo - que sostiene y alimenta esa multiplicidad de redes de intercambio escapa a la representación que de la sociedad se hacen algunos teóricos del mercado y desafía radicalmente a los pensadores estatistas que alguna vez creyeron que la solidaridad sólo podía ser obra de la acción del Estado.

Irreductible al intercambio del mercado, más allá o más acá del encuadramiento que la organización política produce o promueve, el tejido social, las múltiples redes sociales que implican que los individuos al actuar tengan en cuenta lo que otros han hecho, hacen o podrían hacer, nos llevan hoy a afirmar que detrás de la reiterada importancia concedida por tantos a la llamada sociedad civil, se encierra posiblemente una nostalgia y un llamado a lo social en su dimensión solidaria y en su carácter fundador. Si el mercado quiebra hoy solidaridades y erosiona identidades, la intervención de los poderes públicos se hace insuficiente para recrear esos nosotros fracturados o desdibujados que son el sustrato indispensable de cualquier cohesión que merezca el nombre de social.

La omnipresencia difusa de lo social

Si asistimos hoy a una cierta reaparición o a un aparente retorno de lo social, es porque quizás lo social no resulta fácilmente reconocible como tal. Disfrazado en una serie de relaciones en las que han privado otros fines o intereses que dan nombre a esas relaciones, o sumergido en una cotidianeidad, que a primera vista puede parecer trivial o anodina, pero que constituye el tejido o la trama que luego hace posible tanto la reiteración de procesos y el cumplimiento de expectativas, como la irrupción de novedades o de innovaciones, lo social, desprovisto de sustancialidad alguna, fundamenta sin embargo toda relación o conexión entre los individuos, que al orientar su conductas los unos en función de los otros, no hacen más que reactivar o revivir la preexistencia modificable de esas redes o de esos enlaces.

Si bien es cierto en el pasado siglo, la sociología académica se planteó desde sus orígenes, tanto en la obra pionera de Ferdinand Tönnies como en la reflexión hoy ya centenaria de Emile Durkheim, el tema de las distintas formas o de la historicidad misma de la solidaridad social, un énfasis posterior, más institucionalista o sistémico, habría de llevarnos a desvalorizar o a restar importancia a ese tejido prácticamente inasible en el que se definen no sólo las identidades colectivas, con sus símbolos y sus tradiciones, sino en el que además se construyen esas solidaridades que se concretan en propósitos de acción o en interacciones múltiples. Como lo ha afirmado con razón Michael Walzer, "hemos descuidado las redes a través de las cuales la civilidad es producida y reproducida"¹³.

Puede resultar, por tanto útil, insistir en la distinción que establecía hace unos años Vincent Lemieux, cuando intentaba diferenciar las redes de los aparatos en la vida social. Para elaborar su tipología, Lemieux recurría a su vez a una diferenciación general que él escuchó a Paul Mus, hace unas cuantas décadas, en uno de sus cursos en el Collège de France. Nos referimos a la oposición que este último establecía entre lo societal y lo sociable: "Lo sociable es la sociedad de abajo hacia arriba que permanece en el nivel de los vecindarios, de las aceptaciones recíprocas. Es algo que no se deja oficializar. Lo societal, al contrario, es la sociedad de arriba hacia abajo" ¹⁴.

Lo societal se realiza por consiguiente a través de aparatos encargados de regular lo que en la sociedad acontece. Esas regulaciones tienen como fin el logro de un cierto orden en los procesos sociales y presentan el rasgo de la exterioridad en relación con las conductas de los individuos cuyo acatamiento reclaman. Los aparatos se perfilan en el universo social con fronteras institucionales más o menos precisas, en la medida en que tienden a la especialización de sus funciones y reclaman para ello un cierto grado de oficialización o de reconocimiento público. Asimismo, el logro de sus funciones es analizable en términos cuantitativos, valga decir, mediante índices o mediante cifras.

Entre tanto, la sociabilidad se desarrolla a través de redes donde los actores mantienen relaciones de aceptación recíproca y es allí adonde se generan ciertos códigos de conducta que se distinguen claramente de lo que serían las regulaciones externas. A diferencia de los aparatos, las redes no tienen fronteras precisas, y como lo subraya el mismo Lemieux, no se sabe con certeza adonde comienzan y adonde terminan. De igual forma, las redes, sean de parentesco, de amistad o de vecindario, pueden tener fines múltiples, por lo que la especialización no es un rasgo que las caracteriza o las define. Por la diversidad de sus enlaces, las redes ponen en contacto, sea a través de enlaces directos o indirectos, a individuos de diversa procedencia, a pesar de que sus integrantes pueden adquirir un conocimiento individualizado de los distintos integrantes de las redes a las que ellos pertenecen. Como lo había indicado Paul Mus, para comprender la articulación y el funcionamiento de esas redes, es preciso recurrir más bien a una "sociología de nombres propios"¹⁵.

Resulta claro, entonces, que las redes, a diferencia de los aparatos, no se identifican con estructuras organizativas formales. Su importancia reside en el hecho de que pueden servir de asiento o de sustrato para distintas organizaciones. Cumplen así la función de verdaderas matrices que pueden dar origen a organizaciones que sin embargo se distinguen de esos aparatos que Lemieux ha intentado caracterizar. Por esa razón, la sobrevivencia de esas organizaciones dependerá, en buena medida, de la consistencia y de la durabilidad de esas redes que les sirven de asiento.

¿Reciprocidad simétrica?

Ese campo reticular complejo y diverso, que en cada sociedad presenta un grado de densidad variable, puede ser visto o analizado desde dos puntos de vista distintos: 1) teniendo en cuenta las relaciones que ligan mediante lazos fuertes o débiles a los individuos entre sí, sin privilegiar a ningún actor dentro de esa red (whole network), o bien 2) centrando la atención más bien en los individuos que integran esa red y en la eventual multiplicidad de relaciones que cada uno de ellos mantiene entre sí (ego network) ¹⁶.

El énfasis en esa segunda perspectiva, ha permitido a Ernst Gellner, destacar un fenómeno que para él da cuenta de la importancia que ha cobrado la llamada sociedad civil. Cuando los individuos, a partir de las redes sociales en las que aparecen inscritos, pueden constituir, ingresar o abandonar determinadas organizaciones voluntarias, es posible utilizar, según Gellner, la figura de un hombre modular. La figura remite no sólo a la multiplicidad de afiliaciones que los individuos pueden establecer, sino también a su carácter electivo: "El hombre modular es capaz de amalgamar efectivamente tanto asociaciones como instituciones, sin que esta amalgama sea total, entrelazada, asegurada por el ritual y estabilizada a través de su ligamen a un conjunto interno de relaciones, todas ellas vinculadas entre sí e inmovilizadas. El hombre modular puede unirse, dentro

de un propósito específico ad hoc, a una asociación delimitada, sin ligarse él mismo mediante ningún ritual de sangre. Puede abandonar una asociación cuando disiente de su política, sin estar expuesto a una acusación de traición" 17.

Quienes han venido exaltando las bondades de las organizaciones que se situarían en ese vasto y variado espacio que constituiría la sociedad civil, han destacado asimismo la importancia de una cierta horizontalidad, una ausencia de jerarquizaciones rígidas o formales que no sólo facilitarían el ingreso o la salida, sino que además, harían más fluido y menos entabado el funcionamiento de esas organizaciones. Inspirado en el planteamiento de Agnes Heller, Keith Tester ha designado ese fenómeno como el predominio relacional de la reciprocidad simétrica: "La reciprocidad asimétrica creó un mundo humano y social que fue visto como indivisiblemente ligado con la naturaleza. Enfatizaba la adscripción, la aceptación y la reificación. Mientras que la reciprocidad simétrica enfatizó el sentido del logro, de la libertad y de la construcción"18.

Para ilustrar o ejemplificar el funcionamiento social de esa reciprocidad simétrica, Tester recurre a un gesto cortés que podría expresar ese respeto recíproco y ese reconocimiento paritario: quitarse el sombrero el uno frente al otro 19. Ese gesto caballeresco y desusado estaría reflejando ese sentimiento de supuesta igualdad frente al otro, a quien se le brinda respeto y a quien se le reclama otro tanto. El gesto podría parecer relativamente insignificante. Sin embargo, reaparece con fuerza definitoria en boca de un sacerdote maya de Chichicastenango, para quien el respeto sigue siendo hoy, entre otras cosas "saludar con el sombrero" 20. Ese acto de reconocimiento, supone la constatación de una presencia que reclama a su vez, atención y consideración: el yo que saluda es al mismo tiempo un otro, para el otro que responde 21.

Esa bidireccionalidad del respeto, como expectativa o como anhelo, remite a un reconocimiento más amplio de derechos recíprocos que debe permear ciertamente la vida social cotidiana. En su sentido más amplio tendría que estar incluido en el concepto mismo de ciudadanía. Como lo señalaba Marshall, la ciudadanía se genera en una forma de relación social que supone "un sentido directo de pertenencia a la comunidad, basado en la lealtad a una civilización concebida como una posesión común"22. De ahí las dificultades que la construcción de una ciudadanía implica en sociedades marcadas por la heterogeneidad estructural, por las grandes distancias sociales y por los recurrentes conflictos culturales. No es de extrañar por eso que como lo subrayaba más recientemente Michael Walzer, salvo algunas excepciones, "el Estado de Bienestar ha alcanzado sus mayores éxitos en países étnicamente homogéneos"23.

¿Bowling alone?

Si bien es cierto el gesto interparitario de despojarse del sombrero frente al otro supone un recíproco reconocimiento que, dentro de la semántica social, podría ser interpretado como una muestra de atención y de consideración, resulta asimismo claro que ese gesto, por sí solo, no nos permite designarlo como un proceso de cooperación activa. La asociación solidaria realizada de manera voluntaria y con fines cooperativos implica bastante más que ese recíproco reconocimiento.

No deja de resultar interesante que, para analizar las relaciones sociales de vecindad, la sociología norteamericana de hace unas décadas utilizara dos conceptos distintos: el de neighbor, para referirse al vecino con el cual se mantienen relaciones de simple y exclusiva cortesía, y el de neigh-

dweller, que remite al vecino con el cual se intercambian servicios y favores de distinto orden y con el cual se puede establecer una relación de eventual amistad.

Los neo-tocquevillianos han resucitado recientemente algunas de las observaciones que, con cierto asombro, hacía Tocqueville cuando describía la vida social que como extranjero él observaba en la sociedad estadounidense del pasado siglo. Tocqueville se sorprendía favorablemente cuando constataba la densidad relacional, la multiplicidad de organizaciones voluntarias que caracterizaban el paisaje social norteamericano durante la primera mitad del pasado siglo.

A partir de esas consideraciones ya clásicas, Robert Putnam de la Universidad de Harvard, ha podido concluir que, como consecuencia de la existencia y del funcionamiento de esa multiplicidad de organizaciones voluntarias, valga decir, de la calidad de la vida asociativa de los individuos que en ellas participan, se origina un fenómeno de producción de capital social, que sostiene la reciprocidad y la participación cívica, que fortalece la confianza social y que alimenta a su vez las redes sociales que hacen posible esas diversas formas de participación ciudadana. Para Putnam ese capital social puede ser definido como el conjunto de "rasgos de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el mutuo beneficio"²⁴.

Putnam subraya que la eficacia de la acción de gobierno y el logro de ciertos objetivos de interés nacional están fuertemente influidos por la implicación de los ciudadanos en los asuntos que conciernen más bien a sus comunidades. Sin embargo, no deja de señalar la diferencia entre aquello que sería la participación política, "nuestras relaciones con las instituciones políticas"²⁵ y lo que él prefiere denominar compromiso cívico que hace mención a "las conexiones de la gente con la vida de sus comunidades y no meramente con la política"²⁶.

Lo que preocupa a Putnam, y lo que él quiere en todo caso mostrar, es la creciente descapitalización social en los Estados Unidos de nuestros días. Los norteamericanos actualmente, según Putnam, no sólo votan menos que hace unas décadas y dicen confiar menos en su gobierno, sino que además, leen menos los periódicos, participan menos en asociaciones de padres de familia en escuelas y colegios, tienen menores tasas de afiliación en sindicatos o clubes sociales y se interesan menos en organizaciones como los Boy Scouts o la Cruz Roja. Pero lo que para Putnam resulta más revelador y que sirve de título por lo demás a uno de sus polémicos ensayos: los norteamericanos juegan hoy más que nunca boliche, pero lo hacen sin formar parte de ninguna liga o club ²⁷.

El límite de lo voluntario y de lo local

Al destacarse la importancia de lo que el mismo Putnam llama una vibrante vida asociativa, puede subestimarse un rasgo que presenta la pluralidad asociativa. Nos referimos a su inevitable ambivalencia de fines ²⁸. Podría pensarse que la alta densidad, en lo que a organizaciones voluntarias se refiere, representa una cierta garantía para el desarrollo de las condiciones democráticas y de la participación de los ciudadanos en la vida de su sociedad. Así lo piensa Putnam y muchos lo creen así.

No obstante lo anterior, habría que decir que si bien las ventajas y conveniencias de la densidad y de la pluralidad de esa vida asociativa pueden resultar claros, las dificultades y las insuficiencias que pueden acompañarla no resultan tan obvios.

En primer lugar, la vasta categoría de organizaciones voluntarias que se pueden edificar sobre la base de una red preexistente no se reducirían, desde el punto de vista sociológico, a lo que comúnmente se denominan organizaciones de bien social. Podrían ser incluidas dentro de esa categoría, organizaciones que - para utilizar la calificación que emplea el mismo Putnam - tendrían fines menos laudables, como la mafia o el Ku Klux Klan. Organizaciones que emergen para hacer más efectiva la realización privada de los fines o de los intereses privados de sus miembros, es decir, fundadas en la cooperación restringida de sus integrantes, pueden tener consecuencias problemáticas o claramente adversas para los intereses de la sociedad en su conjunto o para la convivencia pacífica o armónica de la ciudadanía. Asimismo, organizaciones cuyos fines originales no son estrictamente privados sino más bien políticos, hacen también uso de ese supuesto capital social proveniente de su reticularidad clandestina o semi-clandestina. Tanto en el caso de formas de oposición a gobiernos despóticos o dictatoriales, como en caso de resistencias organizadas a gobiernos legítimamente constituidos, como lo señala el mismo Coleman, "toda organización que hace posible esas actividades de oposición, es una forma especialmente poderosa de capital social para los individuos que son miembros de la organización"²⁹.

En segundo lugar, organizaciones generadas en ese amplio espacio de la sociedad civil, orientadas por fines originalmente ajenos a las vicisitudes de la lucha política, pueden sin embargo transmutar sus fines, sea por una decisión conjunta de sus miembros, sea como resultado de operaciones o maniobras externas a esos designios. En este último caso, se puede operar una verdadera refuncionalización de la organización, que pasa a subordinarse clara o implícitamente a las estrategias o acciones de la sociedad política.

Sheri Berman ha mostrado con agudeza como organizaciones, concebidas para fines estrictamente culturales o recreacionales pueden convertirse en instrumentos de la acción política: "los nazis, por ejemplo, fueron capaces de usar los grupos corales y los clubes de observadores de aves en su infiltración y eventual control de la sociedad alemana"³⁰ En otras palabras, el desarrollo de un tejido organizativo de organizaciones voluntarias no asegura la instalación o la permanencia de una institucionalidad democrática en una sociedad. Son necesarias otras condiciones correlativas tanto en el campo cultural como en la organización del ejercicio del poder político, para que las sociedades alcancen o preserven sus libertades democráticas.

En tercer lugar, bien puede afirmarse que con frecuencia se adolece de suspicacia sociológica al analizar el funcionamiento y la estructuración de las variadas organizaciones que presenta la sociedad civil. Mientras que las organizaciones de la sociedad política y del Estado son sometidas actualmente a un severo escrutinio para subrayar sus ineficiencias, su verticalidad o sus estrategias manipuladoras, las organizaciones de la sociedad civil son presentadas de manera simplista e indiferenciada como un ejemplo maniqueo en el que sólo traslucen sus bondades organizativas, el desinterés personal de sus participantes, o el logro concreto de sus objetivos institucionales. Su pretendida horizontalidad más parece responder a la imagen que esas organizaciones han querido proyectar hacia adentro y hacia afuera en el campo social ³¹. Evidentemente, los objetivos, las formas de funcionamiento, las relaciones de poder interno, no son iguales, ni siquiera similares, cuando se trata de organizaciones voluntarias tradicionales como algunas asociaciones femeninas de beneficencia o como pueden ser hoy algunas organizaciones feministas que plantean reivindicaciones y formas de intervención muy distintas. Es difícil comparar en su funcionamiento

una asociación deportiva local con lo que podría ser una organización vecinal interesada fundamentalmente en garantizar la seguridad de sus pobladores.

En cuarto lugar habría que señalar que, si bien es cierto las organizaciones voluntarias pueden contribuir decisivamente al fortalecimiento de solidaridades a escala local, no garantizan, en modo alguno, que los desequilibrios que pueden presentarse a escala más amplia sean subsanables a partir de esas meras iniciativas. El acceso diferencial que desde el punto de vista territorial se puede presentar en lo referente a la calidad de los servicios públicos, al manejo de recursos y de oportunidades de diversa índole, así como a la utilización de bienes de equipamiento colectivo, no se vería modificado ni compensado por la sola acción de esas iniciativas locales. Los particularismos tanto locales como sectoriales no representan un cemento efectivo para cohesionar o integrar esa comunidad imaginaria, arraigada en el pasado, que seguimos hoy llamando nación.

¿Deuda social?

El derecho que los ciudadanos pueden tener a ciertas condiciones y oportunidades como integrantes de una sociedad y al formar parte de una nación, no es algo dado, ni en forma invariable, ni en forma definitiva. Ese derecho no se presenta como algo evidente que no requiera justificación. Ha sido necesario, a lo largo de la historia, a través de la reflexión y como resultado de luchas y de negociaciones, ir clarificando y definiendo el contenido de esos derechos de ciudadanía social y su consiguiente fundamentación.

El establecimiento o la consolidación de esos derechos en la naciones europeas que participaron en las guerras mundiales, nos muestra un indicio importante que ha sido subrayado una vez más por Pierre Rosanvallon. Tanto en Francia como en Inglaterra, concluidas las grandes guerras, se explicitan y se consagran algunos de esos derechos a la seguridad y al bienestar social. No es para menos: si la patria reclama y exige a sus ciudadanos el arriesgar y el ofrendar sus vidas y haciendas para defenderla, la patria está asimismo obligada con quienes han perecido y con quienes han sobrevivido. La legitimación del Estado Providencia ha recurrido a esa justificación. Tanto Laurent Bonnevey en Francia, autor de la primera ley de la seguridad social, como William Beveridge, proponente protagónico de lo que iba a ser el Welfare State en Inglaterra, hicieron uso de esa argumentación³². Las resonancias roussonianas contenidas en el concepto mismo de deuda social evocan, según Rosanvallon, la noción de la deuda sagrada que, de acuerdo con Rousseau, la sociedad mantendría con sus ciudadanos indigentes o menesterosos.

Esa deuda, sin embargo, tiene vigencia tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz. En el contrato social implícito que legitima esa intervención, es preciso delimitar las desigualdades o las carencias que es necesario corregir o satisfacer. De ahí que los términos de ese contrato puedan ser redefinidos. De ahí que siempre exista un umbral de lo social y de lo humanamente intolerable. Rousseau formula de una brillante manera en El Contrato Social ese imperativo a la igualdad social en relación con las desigualdades que la dinámica produce y a menudo consagra: "nadie será lo suficientemente rico como para comprar a otro ni nadie tan pobre como para verse obligado a venderse".

La fórmula roussoniana establece pues formalmente esos límites: al mismo tiempo que proscribe la miseria que puede conducir a la humillación, objeta la concentración de recursos que hace posible esa enajenación y señala implícitamente la conveniencia de la redistribución y de la compensación.

Si bien las transferencias voluntarias y privadas pueden contribuir a la satisfacción de esas necesidades, "la justicia distributiva implica la intervención de una instancia pública"³³.

Ciertamente la generosidad no puede ser impuesta ni el altruismo puede ser prescrito. Pero como hay necesidad de una acción conjunta para hacer frente a la deuda social de la exclusión y de la injusta desigualdad, no habría por qué contar con la sola iniciativa fruto de la generosidad o del altruismo.

Los datos no han sido definitivamente echados

La desigualdad social es un fenómeno sociológico en la medida en que supone la percepción de diferencias por parte de los actores que integran un conjunto social determinado. Solo al compararse es posible determinar tanto las semejanzas como las diferencias que nos aproximan o nos distancian. Eso no implica ciertamente que la desigualdad se reduzca a un fenómeno exclusivamente perceptivo: la percepción de las diferencias puede estar anclada en una constatación de orden objetivo. Sin embargo, para que esas diferencias aparezcan definidas como injustas o intolerables y para que la intervención de los poderes públicos pueda aparecer como una acción pertinente, conveniente o necesaria, es preciso que la situación sea percibida como transformable y que la acción de los órganos estatales resulte eventualmente efectiva y claramente justificada. Como lo han señalado Fitoussi y Rosanvallon: "La distancia cada vez más grande entre el lenguaje del cambio y la reforma y la realidad de la inmovilidad es una de las fuentes fundamentales de la decepción política"³⁴.

Es preciso aceptar y reconocer, al mismo tiempo, la necesidad y la imperfección de las medidas redistributivas. No basta con señalar los efectos perversos, no deseados ni buscados que pueden derivarse de esas medidas redistributivas. Hace unos años Goodin y Le Grand formulaban el dilema político en términos claros. Algunos han objetado al Estado Benefactor beneficiar en buena medida a los sectores medios y no necesariamente a aquellos que se encuentran en situación de mayor desventaja. Ciertamente, afirman los autores, es preferible un Estado de Bienestar que no beneficie a los que no se encuentran atravesando las peores condiciones. Pero ¿qué ocurre si "la única real escogencia"³⁵ es entre ese Estado de bienestar imperfecto y la desaparición misma del Estado de Bienestar?

Si consideramos, desde un punto de vista político y realista, que en un régimen democrático el desarrollo de los programas sociales requiere la aceptación y el apoyo de amplios sectores de la ciudadanía, no parece políticamente viable ni sociológicamente oportuno, excluir de ciertos beneficios sociales a aquellas capas medias que, a lo largo del tiempo, han venido adquiriendo o conquistando algunas ventajas u oportunidades de orden social que ellas han incorporado como derechos y que sus detractores no hacen más que calificar y objetar como si se tratara de simples privilegios. Como lo ha subrayado Theda Skocpol al analizar la política social norteamericana, "la historia de los sistemas modernos de Seguridad Social demuestra que los norteamericanos aceptan los impuestos que ellos perciben como contribuciones a los programas públicos en los cuales están en juego ellos mismo, sus familias y sus amigos y no solamente `los pobres'"³⁶.

En la difícil tarea de reconstituir el tejido consensual de una nueva solidaridad, reaparece un imperativo político de primer orden: el establecimiento de "alianzas políticas amplias preparadas para apoyar la extensión de beneficios y hacer aceptable, al mismo tiempo, la redistribución hacia

los pobres"³⁷. De otra forma, no parece posible suscitar, para los cambios que habría que realizar, ningún apoyo fuerte ni movilización positiva alguna. Como lo afirman Fitoussi y Rosanvallon: "Es difícil reformar una sociedad cuando no se tiene más que sacrificios para pedirle y un objetivo vago para proponerle"³⁸.

Cuando la retórica oficial habla insistentemente de las dificultades económicas que se atraviesan y los ciudadanos que realmente conocen esos obstáculos o esas penurias constatan, sin embargo, que hay nuevos y verdaderos ganadores en ese ambiente de dificultades, o que, en todo caso, los individuos han resultado muy desigualmente afectados en esas situaciones, plantear la necesidad de nuevos sacrificios a quienes ya conocen y padecen el significado real de esos términos, no puede menos que provocar el rechazo al cambio o el desinterés y la indiferencia.

Una nueva contractualidad social en la que, como en un itinerario o en un nuevo plan de viaje, se señalen claramente los destinos deseados, las posibles rutas y los costos compartidos del trayecto sugerido o prometido, se torna así, más que una posibilidad, una cierta exigencia. Solo de esta manera, quizás, al promover la formación de un nosotros más vasto, más activo y a la vez ineludiblemente más preciso, será posible reconstituir la solidaridad, no solo ya como cemento sino también como proyecto.

NOTAS

1 Claus Offe, "Estado del Bienestar y cambios estructurales: el caso alemán", en Jorge Benedicto y Fernando Reinares (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, pp. 82-83.

2 T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson, Londres, 1975, p. 11.

3 *Ibid*, p. 15.

4 Richard M. Titmuss, *Social Policy*, George Allen & Unwin, Londres, 1974, pp. 23-24.

5 Helmut Dubiel, *¿Qué es neoconservadurismo?*, Anthropos, Barcelona, 1993, p. 74.

6 Richard M. Titmuss, *Social Policy*, *op. cit.*, p. 29.

7 Como lo indicaba con acierto T. H. Marshall: "Hay muchas maneras posibles de clasificar los objetivos de la política social, pero la más útil para nuestro presente propósito es aquella que distingue tres tipos que podríamos llamar la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad. La primera es la más limitada de las tres y se concentra en los estratos socio-económicos bajos de la sociedad. La segunda es más amplia y concierne al bienestar de todos, no sólo de los pobres y su objeto es alcanzar un óptimo en vez de un mínimo. La tercera es la traducción en actos de una filosofía política cuyas implicaciones, llevadas al límite, tendrían por supuesto consecuencias de más largo alcance". T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, *op. cit.*, p. 201.

8 Norbert Lechner, "Las transformaciones de la política", Revista Mexicana de Sociología, v. 58, enero-marzo 1996, p. 9.

9 Gary Becker, *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press, Chicago, 1976, p. 8. (El subrayado es nuestro.)

Para un análisis actualizado de la literatura reciente sobre el tema, es posible revisar el artículo de John Lie, "Sociology of Markets", *Annual Review of Sociology*, 1997.

10 Un análisis detallado de la importancia de esta tipología del intercambio puede encontrarse en el ensayo de Bernard Barber, "All economies are `embedded': the career of a concept, and beyond", *Social Research*, Vol. 62, No.2, Verano de 1995.

11 "No hubo nada natural en el laissez faire; los mercados libres no hubieran podido surgir dejando simplemente que las cosas siguieran su curso. Así como las fábricas de algodón - la principal industria del libre cambio - fueron creadas con la ayuda de tarifas protectoras, primas a la exportación y subsidios indirectos a los salarios, el propio laissez faire fue puesto en vigor por el estado. La década de 1830 a 1840 vio no sólo un cúmulo de leyes que anulaban las reglamentaciones restrictivas, sino también un enorme aumento de las funciones administrativas del estado, que contaba ahora con una burocracia central capaz de realizar las tareas fijadas por los partidarios del liberalismo. Para el utilitario típico, el liberalismo económico era un proyecto social que debía haber sido llevado a la práctica para lograr la mayor felicidad del mayor número de personas; el laissez faire no era un método para lograr una cosa, era la cosa que debía lograrse". Karl Polanyi, *La gran transformación*, Juan Pablos Editor, México, 1992, p. 197.

12 Convencionalmente podemos distinguir la coacción de la coerción, en la medida en la que mediante la primera se pretende provocar o inducir determinadas acciones que se oponen a la voluntad de algunos individuos o actores sociales, mientras que mediante la segunda se pretende más bien restringir o evitar acciones que determinados individuos o actores intentan o quieren desplegar.

13 Michael Walzer, "The Idea of Civil Society", *Dissent*, primavera de 1991, p. 294.

14 Cit. por Vincent Lemieux, "Réseaux et pratiques de communication dans les masses", en: Jacques Zylberberg, *Masses et Postmodernité*, Méridiens Klincksieck, París, 1986, pp. 148-149.

15 *Ibid.*, p. 148.

16 Michel Forsé, "Les réseaux de sociabilité: un état des lieux", *L' Année Sociologique*, V. 41, 1991, p. 250.

17 Ernest Gellner, *Conditions of Liberty, Civil Society and Its Rivals*, Penguin, New York, 1994, pp. 99-100. (Los subrayados son del autor).

18 Keith Tester, *Civil Society*, Routledge, Londres, 1992, p. 31.

19 *Ibid.*, p 34.

20 Cit. por Jorge Solares, *Derechos Humanos desde la perspectiva indígena en Guatemala*, FLACSO, Guatemala, 1995, p. 43.

21 Asimismo, y en este contexto, bien podría afirmarse que la negativa al saludo significa un desconocimiento del otro en tanto que otro, al verlo o al tratarlo como una ausencia o una cosa, o bien un simple acto de mezquindad o incluso de desprecio.

22 T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Greenwood Press, Westport, 1973, p. 92.

23 Michael Walzer, "The Idea of Civil Society", art. cit., p. 297.

24 Robert Putnam, "The prosperous community: Social capital and public life", *The American Prospect*, No. 13, 1993, p. 35.

25 Robert Putnam, "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *P. S.*, No 4, diciembre 1995, p. 665.

26 *Ibidem.*

27 Robert Putnam, "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, No. 6, 1995.

28 Putnam no es que desconozca ese hecho, sino más bien su debilidad reside en no analizar las consecuencias que de allí se derivan: "Por 'capital social' entiendo los rasgos de la vida social - las redes, las normas y la confianza - que facilitan a los participantes el actuar juntos efectivamente para perseguir objetivos compartidos. Que esos objetivos sean o no laudables es, por supuesto, un asunto completamente distinto". Robert Putnam, "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America" art. cit., pp. 664-665.

29 James S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 1990, p. 303.

30 Sheri Berman, "Civil Society and Political Institutionalization", *American Behavioral Scientist*, marzo, 1997, p. 567.

31 No deja de resultar revelador e interesante, el virulento y corrosivo análisis que hace unos años publicaba Kruijt sobre el funcionamiento de algunas ONGs en el contexto de América Latina. Cf. Dirk Kruijt, "Monopolios de filantropía: el caso de las llamadas 'organizaciones no gubernamentales' en América Latina", *Polémica*, No 16, Segunda época, enero-abril 1992.

32 Las referencias citadas por Rosanvallon son sin duda ilustrativas. En un discurso pronunciado por Bonnefoy en la Cámara de Diputados en 1930 se señala que la ley de la Seguridad Social "nació al día siguiente de la guerra, de la solidaridad que se había afirmado entre las diferentes clases sociales, de la voluntad de otorgar a quienes habían defendido a la patria en las trincheras la ayuda necesaria en los malos días; del recuerdo de los esfuerzos que habían realizado; de una gran idea de solidaridad nacional". Beveridge, por su parte apunta una idea similar: "El efecto más general de la guerra es hacer más importante a las personas corrientes. Cada individuo sano de la comunidad, en efecto se convierte en un capital precioso". Cf. Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social, Repensar el Estado* Providencia, Manantial, Buenos Aires, 1995, pp. 50-51.

33 *Ibid.*, p. 56.

34 Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 1997, p. 214.

35 Robert E. Goodin y Julian Le Grand, *Not Only the Poor, The Middle Classes and the Welfare State*, Allen & Unwin, Londres, 1987, p. 211.

36 Theda Skocpol, *Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, 1995, p. 270.

37 *Ibid.*, p. 272.

38 Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, op. cit., p. 112.