

CRISIS ECONOMICA, ESTADO Y POLITICAS SOCIALES SU IMPACTO EN EL SISTEMA DE BIENESTAR SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

Licda. Margarita Rozas Pegazas¹
Universidad del Rosario, Argentina

Introducción

Es para mí un gran honor haber sido invitada a participar en la Octava Conferencia Conmemorativa Dorothy D. Bourne y tener la oportunidad de dirigirme a colegas trabajadores sociales, autoridades universitarias, colegas educadores, estudiantes y otras personas invitadas. Ello significa asumir una responsabilidad académica muy importante, no sólo por estar frente a profesionales prestigiosos, sino por el significado social del tema que nos convoca.

La primera parte de esta ponencia está centrada fundamentalmente en el análisis de las distintas connotaciones que se le han asignado al concepto de crisis. Ello permitirá comprender con cierta rigurosidad el carácter complejo y contradictorio de la crisis, así como las consecuencias que ha generado en el ámbito económico, social, político y cultural de nuestras sociedades.

En un segundo momento intentare explicar los mecanismos contradictorios que conforman la naturaleza de la crisis del Estado de Bienestar; las opiniones que propugnan su desaparición o continuidad.

Dentro de las opiniones de continuidad me parece importante subrayar la tesis que plantea la modificación multifuncional del Estado de Bienestar para seguir garantizando el desarrollo del sistema capitalista, ya demostrado desde la postguerra hasta la gran crisis

1.

Foro Surá
<http://cariari.ucr.ac.cr/~trasoc/trabsoc.html>

de los años setenta.

Finalmente intentare rescatar algunas reflexiones que vislumbran salidas, sobre todo en el aspecto social, que se generan desde la perspectiva del estado y la sociedad civil.

Como todos sabemos, el tema que nos convoca en esta Octava Conferencia cuenta con numerosos estudios y bibliografía especializada y nuestras opiniones estarán sustentadas en ese conocimiento acumulado en los últimos años. No pretendo por lo tanto, ser original en mis opiniones. Sin embargo, ellas tienen incorporadas experiencias vivenciales de la forma como cotidianamente los sujetos sociales luchan por su subsistencia en una sociedad cada vez más excluyente.

Los trabajadores sociales en los últimos tiempos hemos asistido con gran asombro a la desestructuración de los servicios sociales y a la pérdida de esperanza de muchos sectores de la sociedad en la recuperación de su dignidad humana. Ello nos ha conducido a poder pensar de manera mucho más rigurosa la realidad social, pero además a asumir la responsabilidad profesional de encontrar alternativas posibles dentro de los límites que toda acción profesional presenta.

Algunas reflexiones conceptuales sobre la crisis

Antes de analizar el concepto de crisis, me parece importante intentar caracterizarla como una crisis de naturaleza estructural, en tanto se está gestando un nuevo modelo de acumulación capitalista así como una determinada organización de relaciones sociales. Cambia la forma en que se genera la riqueza, que nada tiene que ver, como diría Alvin Toffler, con el capitalismo de la "chimeneas".

Esta crisis es internacional y no local y afecta fundamentalmente a los países del tercer mundo donde se han puesto de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el subdesarrollo de estos países. Esto, sumado a las modificaciones tecnico-productivas de gran envergadura que separan al llamado "primer mundo" de los subdesarrollados. Ello marco nuevas dicotomías entre países ricos y países pobres y, entre pobres y ricos.

Esta crisis se ha ido complejizando y profundizando en la medida que se entrecruzan problemas sociales preexistentes con nuevos problemas aún no resueltos que cuestionan las relaciones entre estado y sociedad y van modificando profundamente la faz visible e

invisible de la sociedad. Esto a su vez ha ido generando practicas individuales, familiares y comunitarias con nuevos contenidos que ponen en entredicho los niveles de legitimación institucional.

A nivel político hay falta de credibilidad por la brecha generada entre el discurso y la realidad. Esto se ve reflejado en las promesas incumplidas, en el manejo instrumental de la política, en fin, en las formas tradicionales de hacer política, por ejemplo, el clientelismo. Los efectos de esta crisis, por lo tanto, no solo son de carácter económico, sino también social, político y cultural cuyas consecuencias muestran un panorama aun imprevisible.

Numerosas investigaciones de carácter teórico y empírico han tratado de dar cuenta de las transformaciones generadas en el aparato productivo y el estado así como la gravedad de los efectos que esto ha producido en el tejido social.

En la dimensión social y económica de esta crisis se señala particularmente la magnitud e intensidad de la pobreza a las que están siendo sometidas amplias capas de la población. La pobreza presenta en esta etapa niveles heterogéneos. Así tenemos los llamados pobres estructurales, sometidos desde siempre a formas de subsistencia incompatibles con la dignidad humana. Los nuevos pobres, para indicar a los sectores medios en proceso de pauperización, han visto con asombro el crecimiento de la pobreza y la marginalidad, revelando la crisis de la clase media como concepto que indica acceso a un "bienestar medio".

La clase media fue un sector que expresaba de alguna manera la posibilidad de movilidad social y una ilusión relativa de bienestar al que podía ascender. Sin embargo, esta sensación tiende a desaparecer en la medida que millones de personas descienden en la escala social en vez de ascender.

Sin querer abrumarles con datos estadísticos, quiero mostrar rápidamente el crecimiento de la pobreza en sus variadas formas. De los 5.200 millones de habitantes según los datos del Banco Mundial, mas de mil millones de personas viven en condiciones de pobreza absoluta en el tercer mundo. América Latina, tiene 59 millones de pobres en situación de indigencia. Como ya dijimos, la pobreza no es solo en los países subdesarrollados. Estados Unidos, la gran potencia mundial, tiene 32 millones de pobres, que constituyen aproximadamente el 13% de su población.

Otro de los aspectos significativos en la complejidad de esta crisis, está caracterizada por el crecimiento de la desocupación a nivel mundial, junto a ella la subocupación y la

precarización del empleo. Frente a la calificación sofisticada de la mano de obra y consecuente revalorización por el conocimiento incorporado, esta la expulsión alarmante y las pocas posibilidades de calificación en nuestros países.

El aumento de la desocupación en el mundo desarrollado ha dado lugar a nuevas formas de respuestas sociales como el resurgimiento del racismo, las luchas étnicas, las olas migratorias de los países del tercer mundo y ahora de los países del este.

Los estudiosos de la situación laboral y de la pobreza coinciden en señalar que, si no se buscan estrategias de desarrollo a mediano plazo, la pobreza se convertirá en el problema económico y político más explosivo del próximo siglo.

Después de esta visión panorámica de la crisis, cabe preguntarse, que es una crisis, y como se la está entendiendo y manejando en los distintos ámbitos de la sociedad.

Una forma de entender la crisis es identificándola con el caos, la desorientación, y el desorden y cierta sensación de algo inmanejable. Desde esta perspectiva pareciera que la crisis es generada por muchas causas juntas, casi imposible de identificarlas. Por lo tanto, las salidas también se expresan difusamente.

Para otros, la crisis es simplemente el reflejo de los cambios que sufre el sistema y una vez canalizados esos cambios la crisis se encauza naturalmente, según Claus Offe la crisis puede definirse como procesos donde se pone en cuestión la estructura de un sistema. Para el autor esta forma de concebir las crisis es poner en peligro la identidad del sistema. De acuerdo a esta primera aproximación, la identidad podría definirse en relación con el margen total de acontecimientos posibles en un sistema. Desde esta perspectiva los acontecimientos que hacen a la crisis pueden estar por encima del sistema, como aspectos externos al mismo y destructivos para el sistema mismo, por lo tanto, se alude carácter esporádico.

Según Offe, el punto de partida para un concepto esporádico de crisis es el concepto de que las crisis son acontecimientos especialmente agudos, catastróficos, sorprendentes e imprevisibles que, por lo mismo, requieren un proceso de toma de decisiones sujeto a la presión del tiempo. La crisis se contempla entonces como un acontecimiento o una cadena de acontecimientos confinados a un tiempo o a un breve periodo de tiempo.

El concepto de crisis esporádico no permite vincular las causas de esta a situaciones que se producen en el interior del sistema. Ello impide examinar o cuestionar los aspectos

intrínsecos que hacen a la totalidad del sistema, quedándose por lo tanto en el análisis de una parte del mismo.

Considero que las crisis son confrontaciones de proyectos, bifurcación de caminos, ausencia de legitimación o, como diría Offe, "son tendencias de desarrollo que pueden ser confrontadas con tendencias contrarias". Además, este concepto procesal de crisis tiene la ventaja de permitir relacionar las tendencias de desarrollo proclives a la crisis de un sistema con las características del sistema mismo.

Desde esta perspectiva, las características de la crisis que he desarrollado nos muestran las diversas dimensiones que ella tiene en el conjunto de la sociedad. Se observan claramente como confrontación de proyectos que cuestionan nuestra identidad como parte de una sociedad integrada culturalmente. La magnitud de esta crisis también nos ubica en el esfuerzo de búsqueda de alternativas y la posibilidad de superación. En esta búsqueda está comprometida toda la sociedad y los sectores dirigentes que tienen en sus manos la posibilidad de tomar decisiones.

Crisis y Estado de Bienestar

Para recordar, a comienzos de los años setenta, el modelo de acumulación vigente comenzó a presentar síntomas de deterioro expresados en caídas de la productividad, aumento de las tasas de inflación, desempleo, desorden en el sistema monetario internacional, entre otros. Como ya mencione, se iniciaba una crisis estructural del sistema económico mundial. Aunque el elevado gasto social característico del Estado de Bienestar no haya sido la causa principal, se puede afirmar que la acumulación capitalista se había visto afectada por una aguda pugna distributiva.

Una de las reacciones frente a la crisis consiste en reducir relativamente el gasto social para aumentar las tasas de ganancia. A partir de estas medidas se asume que la causa fundamental de la crisis es la existencia del Estado de Bienestar, se alzan las voces en contra de su carácter intervencionista en lo económico y lo social porque habría demostrado ser burocrático, ineficiente y con un crecimiento desproporcionado. Sobre todo, se considero que el déficit fiscal significaría un aspecto peligroso para la estabilidad del sistema. Por lo tanto, las primeras medidas a tomar en cuenta estaban referidas al recorte sustancial de las políticas sociales.

Desde los monetaristas como Friedman hasta las posiciones conservadoras como las de Margaret Thatcher, Ronald Reagan y George Bush se estableció un discurso en el

cual el punto de reflexión económico político es el mercado. Esta preocupación de la supremacía del mercado sobre el estado, limita rigurosamente el papel del mismo y, desde luego, pone en peligro la estabilidad de la democracia.

La tan mencionada libertad del mercado argumenta que ella posibilita también la libertad de elegir y de competir en igualdad de oportunidades. Sin embargo, se deja de explicitar que no todos tienen dichas posibilidades porque la gran mayoría está excluida económicamente y socialmente.

Los gobiernos latinoamericanos que asumieron las posturas neoliberales respecto a la concepción del estado y la economía no deben estar seguros del éxito de las medidas asumidas porque el nivel de exclusión que ha generado puede encontrarse con reacciones como las del pueblo venezolano y el peruano. Algunos de estos gobiernos empezaron a organizar programas sociales como paliativos a la miseria que es imposible de ocultar. Son los casos de Argentina, México y Chile, entre otros.

Por otro lado, las políticas de privatización están mostrando la necesidad de que el estado fiscalice la calidad y precio de los servicios. Esto pone en cuestionamiento las teorías sobre el estado no intervencionista y la revisión de las posturas que sustentan la desaparición del Estado de Bienestar.

El Sistema Capitalista necesita del Estado de Bienestar

Comparto la tesis de Claus Offe sobre la necesidad de la continuidad del Estado de Bienestar para mantener el sistema capitalista. Esta afirmación está fundamentada en considerar que las economías capitalistas controladas privadamente no podrían seguir funcionando sin el apoyo del Estado, en tanto este proporciona bienes públicos como educación, salud, seguridad social entre otros. Las mismas son indispensables para la reproducción del capital.

Desde una perspectiva estratégica se necesita de un estado, que además de garantizar los mecanismos de acumulación, cree estabilidad política e internacional combinando mecanismos de socialización positiva con crecimiento económico. En definitiva, es necesario generar procesos de legitimización a nivel de autogobierno y sistema de vida.

El Estado de Bienestar ha mostrado ser un medio eficiente para resolver conflictos de carácter económico y político. Una muestra de ello ha sido el desarrollo de un gran pacto

social entre el capital y el trabajo durante cuatro décadas de capitalismo exitoso, sobre todo en los países desarrollados.

Las ideologías neoconservadoras parecen tener en cuenta este aspecto a la hora de tomar decisiones o alterar los arreglos institucionales sobre la reproducción colectiva. Es probable que, una vez alteradas estas normas puedan desencadenar una serie de conflictos que atenten contra la integridad social.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la posibilidad que el Estado de Bienestar tiene para proteger al proceso de acumulación capitalista. Por un lado, el Estado debe brindar empleo, condiciones sociales y laborales sin intervenir en la esfera privada del capital. Por otro lado, la responsabilidad, a pesar de ser costosa y problemática, es necesaria para la reproducción del capital, exigido en cierta medida por el capital y amenazado por este en la no intervención en la esfera privada de la economía.

Marx plantea que los procesos de acumulación capitalista no se reproducen mediante compulsión silenciosa de las relaciones económicas y que, generalmente tienden a que la relación e intercambio entre capital y trabajo se vea amenazada. Por lo tanto, es importante la intervención del Estado para establecer reglas de regulación colectiva que resguarden la esfera no regulada de intercambio capitalista. Por ello, el proceso de mercantilización necesita de acciones de desmercantilización en área del capital social.

En esta perspectiva, Altvater señala que la sociedad burguesa desarrolla una forma específica de Estado que expresa los intereses generales del capital. Por ello, la función de reproducción social del capital hace que el estado gobierne en nombre del capital social total y no en nombre de una unidad del capital.

Las funciones de acumulación que el Estado realiza se cumplen a través de la creación de las condiciones generales de la producción y de la legitimación reproducción del sistema en todos los planos. En este sentido, el estado orienta sus funciones para preservar y consolidar la relación capitalista en cuanto a relación de dominio y explotación de los sectores subordinados. Estas funciones se presentan de manera contradictoria y emanan de su naturaleza capitalista. Es decir, de la oposición entre la preservación de los intereses generales de los capitalistas y la de los intereses comunes de la sociedad.

Para finalizar, consideramos importante señalar que, a pesar del achicamiento del Estado, no ha desaparecido aun la estructura legal, prestación y acciones de legitimación organizada del Estado. Es difícil pensar en procesos regresivos en el camino recorrido.

Desde luego, inclusive ya siendo aceptado por todos la necesidad de reformar el estado, no solo haciéndolo mas eficiente, sino también resguardando su función social.

Necesidades sociales y necesidades de acumulación: Dos aspectos en tensión

Convencionalmente se ha definido al Estado de Bienestar como generador de servicios sociales, asimismo como el conjunto de instituciones publicas que pretenden elevar la calidad de vida de la sociedad con la finalidad de reducir las diferencias generadas en el funcionamiento del mercado. Hay algunos que lo consideran como el instrumento de realización de la justicia social y el bienestar general. Al margen de estas definiciones, que por cierto son debatibles, lo que interesa es destacar que, efectivamente, el Estado de Bienestar por la función contradictoria que cumple, ha logrado dar respuestas importantes a las demandas sociales; sobre todo en los países desarrollados.

Sin embargo, esta función contradictoria se ha ido generando, no solo por las necesidades de acumulación capitalista, sino también por una larga lucha de los asalariados, que como fuerza social crearon las condiciones para que se iniciara una etapa importante de políticas sociales.

La aparición de la clase trabajadora como actor social y político garantiza de alguna manera que la llamada "cuestión social" sea tomada en cuenta, aun cuando ella significara respuestas que busquen el efecto de legitimación y mantenimiento del orden social. Algunos autores como Emilio Tenti, Ernesto Isuani y Lo Vuolo, consideran que las instituciones del Estado de Bienestar tambien obedecieron a las necesidades de legitimacion y apoyo politico introducidos desde fines del siglo pasado en virtud de la extensión del sufragio y la competencia política. Cabe destacarse que la tarea de edificar el Estado de Bienestar no estuvo asociada a fuerzas políticas de una orientación ideológica específica. La necesidad de competir políticamente integro virtualmente a todas ellas en el esfuerzo de construcción. Tanto conservadores como liberales y socialistas justificaron por diferentes razones la necesidad de desarrollar el Estado de Bienestar.

Las respuestas del Estado de Bienestar a las necesidades sociales fueron múltiples y perfeccionaron de manera amplia la acción social desarrollada por las instituciones privadas y religiosas. Respecto a los avances desarrollados por el Estado de Bienestar, podemos mencionar por ejemplo, las transferencias monetarias al sistema de pensiones, asignaciones familiares, prestaciones, subsidio a productos de consumo básico, provisión de bienes y prestación de servicios de salud, educación y vivienda. Al mismo tiempo el

desarrollo del seguro social como aspecto central del Estado de Bienestar ha sido otro avance importante. Menciono todos estos servicios en el sentido de valorar dichos avances en el tratamiento de la cuestión social, los cuales hoy están drásticamente reducidos.

Pienso, desde mi condición de trabajadora social, que en las condiciones actuales de crecimiento de la pobreza, es necesario defender los derechos adquiridos respecto a la salud, educación, vivienda, entre otros. Además, es imposible que las necesidades sociales sean cubiertas a través de la acción comunitaria, y el auto ayuda, sin la intervención del Estado.

Para finalizar, podemos decir que, en este momento la complejidad de las demandas sociales necesitan de una redefinición de las funciones del Estado de Bienestar para hacerlas eficientes y para afrontar las condiciones actuales de exclusión y pobreza. Esto implica repensar el diseño y la ejecución de las políticas sociales en relación a la pobreza.

¿Es posible salir de la crisis?

Quiero tomar este punto para hacer reflexiones generales que pueden inducir a pensar con cierta esperanza ciertos caminos posibles. Uno de ellos está referido a la constatación de que América Latina sufrió particularmente en la década de los 80 una mayor subordinación a las políticas neoconservadoras orientando desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los proyectos de "modernización capitalista" y difundiendo ideas liberales sobre el estado y la economía. A tal punto, que nos están convenciendo que la única posibilidad de desarrollo son las políticas de ajuste. Cabe preguntarse entonces cuales son las posibilidades de persistencia de esta ola neoconservadora y del fin de historia, con la elección del actual presidente norteamericano, Clinton pareciera que la hegemonía del consenso anti estatista se pondrá en cuestión ante la evidencia de la agudización de la situación social en Estados Unidos. Ello posibilitara quizá algunas modificaciones en el plano internacional y, desde luego en la relación con nuestros países.

Otro elemento que se viene mencionando se refiere a las consideraciones que se tienen en cuenta para seguir pensando la necesidad del Estado de Bienestar. Para ello será necesario revisar las deformaciones en la que ha caído generando problemas que han servido de motivos de justificación a las posiciones anti estatistas.

Sera importante en este marco repensar el papel de la política y el fortalecimiento de la

sociedad civil. Estos son aspectos básicos en la construcción y garantía de la existencia de la democracia en nuestros países.

La magnitud de la pobreza y las brechas generadas entre pobres y ricos nos ponen frente a una situación que significa combinar esfuerzos en el ámbito del Estado y la sociedad buscando soluciones que comprometan diversos esfuerzos, sobre todo, la decisión política de aquellos que tienen la responsabilidad de gobernar.

En el ámbito de las Ciencias Sociales y del Trabajo Social en particular, se hace necesario revisar y redefinir el papel de la investigación y el conocimiento. Esto, además de dar cuenta de la realidad, debe buscar canales de relación para incidir en las decisiones que tienen que ver con la "cuestión social".

Frente a la crisis de las comprensiones totalizadoras de la realidad se hacen necesario crear nuevos conceptos y darle significado a los existentes. No se pueden seguir pensando con los viejos esquemas de análisis cuando nos encontramos con nuevos problemas que hacen compleja la realidad social.

El Trabajo Social debe iniciar un camino en este sentido.