

Editorial

Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas **Cambios y transformaciones en un punto de inflexión**

La sociedad civil cambió en esta última década y media en la Argentina, así como sus actores y su vinculación con el Estado. ¿Qué nivel de transformación podemos tomar en cuenta para analizar esta compleja y múltiple relación? Esta problemática, entre otras, es la que se ha propuesto abordar el dossier de este número de la Revista Estado y Políticas Públicas. Lo cierto que el cambio del modelo neoliberal por otro modelo de acumulación, inclusivo y político de rol del Estado, puede ser un punto de partida para analizar las distintas formas de vinculación entre la sociedad civil, los actores y las políticas públicas.

En el primer caso, bajo la hegemonía del paradigma neoliberal, el Estado 'mínimo' en los '90, exaltó las potencialidades de la sociedad civil, el altruismo, las ONG's, y su participación en las políticas públicas en términos de gestión y control. Particularmente, en las políticas sociales de carácter focalizada, asistencialistas y compensatorias, así como niveles micro y locales de gestión. Lo cierto es que, al mismo tiempo que se exaltaba una sociedad civil plétórica de virtudes y rechazaba lo corporativo, lo político y estatal, la sociedad de mercado era la que se configuraba, con su tendencia a la concentración, financierización de la economía y rechazo de la política.

El "fortalecimiento de sociedad civil" era programáticamente mostrado como una forma de aumentar las capacidades de los grupos sociales al haber posibilitado un mayor *empowerment* sobre estilos de vida y al producir así mayor control sobre un Estado siempre sospechado de corrupción e ineficiencia. A ello se sumó tardíamente en los '90 –cuando empezaban a verse las limitaciones del endeudamiento, la apertura irrestricta del mercado, entre otros indicadores– el enfoque del desarrollo local que, si bien podía estimular a los municipios a un activismo mayor y a un

compromiso de los ciudadanos con el desarrollo, se carecía de recursos o estos estaban muy subordinados a las grandes orientaciones del Estado (políticas de descentralización de competencias sin recursos y privatizaciones, endeudamiento, apertura irrestricta del mercado, desindustrialización, desinstitucionalización del mercado de trabajo; etc.). Este 'fortalecimiento' de la sociedad civil no fue en realidad de la sociedad, sino del mercado. El rumbo y la forma de funcionar de una sociedad fueron definidos por los mercados, eufemismo utilizado para no explicitar el poder de imposición que detentaban los sectores más fuertes y las corporaciones. En realidad, había creciente debilidad de la sociedad para incidir en políticas que pudieran responder a sus demandas centrales (nivel de empleo, de salarios, inclusión, incertidumbre sobre su horizonte de futuro). No obstante, esto permitió generar un interesante corriente de investigaciones y estudios sobre municipios, gestión, poder local y participación en campos que antes no existían y hoy en día están dentro de los aportes de las Ciencias Sociales de nuestro país.

En ese sentido, el trabajo de investigación de Rofman y Foglia (2015) analiza este cambio de la participación de la sociedad moderna in-

dustrial y su pasaje a la de servicios neoliberal que involucra a nuevos actores de la sociedad civil y donde pesa más lo territorial y lo local. La diversificación e institucionalización de los mecanismos participativos a nivel local evidencian, como señalan las autoras, las transformaciones sociales y políticas que se sucedieron en la última década. Esta institucionalización, a su vez, supone la inclusión de la participación ciudadana como instancia de gestión de las políticas sociales, pero no desde una perspectiva asistencialista sino desde una perspectiva de derechos ciudadanos. En este sentido, el artículo de investigación de Rofman y Foglia propone una lectura del pasaje del modelo neoliberal al modelo posneoliberal, enfocado en la relación Estado-Sociedad desde los mecanismos participativos locales.

Ahora bien, a partir de la crisis del neoliberalismo, con el nuevo modelo 'productivo inclusivo' y con la incidencia de los liderazgos que politizaban la sociedad, las formas de articulación entre el Estado, los actores y la sociedad comenzaron a cambiar rápidamente. Ya no fueron las ONG's, el actor privilegiado, ni la filantropía de los grupos sociales altruistas en el mercado o los organismos de crédito internacionales, sino que el Estado se constituyó en el sujeto de la transformación en curso que favorecía el empleo, el desendeudamiento y una mayor autonomía en la inserción internacional. Un Estado que se vinculaba con movimientos de desempleados, de derechos humanos, de trabajadores, a favor de las paritarias e institucionalización del mercado de trabajo y también directamente con los municipios con fuertes transferencias para obras de infraestructura y de gasto social.

Se partía de otra concepción de la relación Estado-Sociedad; ya no como un juego de suma cero, donde lo que ganaba uno lo perdía el otro; sino de otro juego, de suma positiva, donde el Estado presenta mayor activismo y presencia, promoción de derechos y un empoderamiento de la sociedad y sus movimientos

sociales. Sin anular el capitalismo, buscaba hacerlo más autónomo e inclusivo, en esta articulación con los movimientos sociales en políticas significativas vinculadas a la democracia de derechos y diversos movimientos sociales. Lo promovido ya no era lo micro, lo local y lo descentralizado, sino lo macro, lo nacional y el conflicto explícito con los grandes grupos económicos, tanto por el proceso de acumulación y la distribución del ingreso como los multimedia por la agenda pública y el derecho a la comunicación. Esto está trabajado justamente en el Artículo de investigación de Prato, Travesaro y Segura (2015) que ilumina el proceso de construcción participativa del proyecto de la Ley Federal de Culturas propuesto por el Ministerio de Cultura de la Nación Argentina en 2014. Como la experiencia de la ley de regulación de los medios de comunicación audiovisuales, y de otras leyes que establecieron nuevos derechos civiles, el proyecto de la nueva ley de Cultura es el emergente de un proceso de movilización y participación de la sociedad en la definición estratégica del sentido del desarrollo y la inclusión. Participación que se vehiculiza a través de instancias generadas por el propio Estado nacional para su desarrollo. Como señalan las autoras, las prácticas, las experiencias y los conocimientos acumulados en los procesos de movilización y de organización de la sociedad se constituyen en una condición de posibilidad para la participación en la definición de políticas estatales. Y también en un piso, el cual ya no es posible eludir. Ningún gobierno podrá ya evitar la participación social en los debates y sanciones de leyes nacionales que involucren cuestiones de la sociedad civil. Ejemplo de este piso de participación fueron las movilizaciones ocurridas el 03 de junio bajo la consigna #niunamenos, contra la violencia de género y reclamando políticas públicas al respecto. En todos estos casos, la demanda es de mayor intervención del Estado.

En una democracia de derechos, el empoderamiento de la sociedad no es de grupos

micro con agendas de los organismos multinacionales que persiguen estilos de vida con autonomía, sino sobre derechos que cambian la vida cotidiana de grandes contingentes (como la extensión de las jubilaciones para sectores no contributivos, la Asignación Universal por Hijo, los planes de vivienda, PROMOVER, de acceso a la educación terciaria, PROMOVER; etc; a la comunicación, a la identidad, etc.) y que hacen a una ciudadanía más amplia y sobre todo a la dignidad de las personas.

En la sociedad post-tradicional surgen nuevas demandas de calidad de vida en la sociedad, derechos de una nueva subjetividad que empiezan a ser reconocidos por las políticas públicas. A diferencia de las demandas materiales predominantes del Estado de Bienestar (trabajo, vivienda, salud) estas se refieren ahora también a la calidad, tanto de los servicios públicos, del transporte, del ambiente, de los consumos, de la seguridad, contra la trata de personas, violencia de género, la amenaza de la droga, etc. En realidad, hay una demanda difusa que cruza transversalmente a la sociedad por una mejor calidad de vida. Estas demandas que se fueron gestando durante la etapa neoliberal encuentran en el kirchnerismo un cristizador de las mismas. La capacidad de este gobierno como de otros gobiernos populares de la región de suturar la crisis de representación y resignificar las demandas sociales en una cadena equivalencial de demandas, al decir de Laclau (2005). Esto es analizado en el artículo de investigación de Schuttenberg y Rosendo (2015) desde la perspectiva de cómo se ha ido conformando el núcleo político y programático del mismo. A partir de recuperar los debates programáticos del Grupo Calafate, los autores rastrean y ponen en valor las principales ideas fuerzas que van a desplegarse una vez en el poder en relación a este abanico complejo y difuso de demandas sociales luego del cimbrazo de 2001. Este Artículo de investigación recupera al Kirchnerismo como emergente de los procesos de movilización

social durante el final del neoliberalismo, que mostraban la necesidad de generar un rumbo distinto al de la ortodoxia y de vinculación del Estado con la sociedad. A través del Grupo Calafate, y sus debates con el peronismo de izquierda junto a su cristalización en el poder a partir de 2003, se cuestionaron interpretaciones maniqueas sobre este fenómeno político.

Por su parte, la tercera etapa de la movilización y de la expresión de la sociedad civil, comienza cuando los problemas de restricción externa se empiezan a hacer sentir, cuando la crisis global prolongada lleva a hacer caer sobre los emergentes el enfriamiento global, la caída de los *commodities*, y a problematizar a los gobiernos tanto en términos fiscales como de bajo o nulo crecimiento. Esta situación genera apartamiento de la coalición gobernante de sectores sociales medios que se ven desahucados, por un lado, legítimamente luego de haber logrado satisfacer sus demandas iniciales de trabajo y consumo, observar déficits de calidad en servicios públicos, atención a catástrofes ambientales o dificultades del Estado para atender a las nuevas demandas, por su rechazo el impuesto a las ganancias, al problema de acceso a divisas (el denominado “cepo” o regulación administrada) o, en algunos casos, son reactivas a la movilidad social de los sectores populares. En los medios altos, por su imposibilidad de no poder dolarizar excedentes de las empresas extranjeras y poder enviarlos a sus casas matrices.

Es el momento que comienza a extenderse la constitución de una creciente adversidad a los gobiernos populares. Un nuevo escenario y de formas de acción colectiva que, como señalan De Piero y Gradin (2015), constituye ‘una sociedad civil desorganizada’, en la medida que evidencian la persistencia de conflictos que atraviesan tanto a los oficialismos como a los partidos de oposición. Los procesos de movilización que viven los países de Latinoamérica evidencian, por un lado, la situación de disputa de los gobiernos populares para

con los grupos de poder y un contexto económico adverso, como las limitaciones de los partidos de oposición para articular frentes políticos competitivos. El rol de la tecnología y las convocatorias mayormente a través de redes sociales, no terminan de generar una organización estable ni liderazgos. Se evidencia un sector de la sociedad reactivo a la orientación gubernamental que se inscribe dentro de una agenda de carácter republicana que alerta sobre la amenaza a las instituciones, la falta de independencia del poder judicial, la corrupción y la inseguridad, pero sin poner en debate la cuestión de la distribución de la riqueza en el escenario actual.

Ahora bien, el debilitamiento de los gobiernos populares en América del Sur, no es sólo un problema de los grupos locales o desafección de algunos sectores medios y su ganada de la calle, o ni siquiera sólo de los grupos corporativos y multimedia locales, sino que está articulado a nuevas y sutiles formas de intervención de agencias de parte de los sectores influyentes de los Estados Unidos, fundaciones apoyadas en "fondos buitres", agencias de inteligencia, multimedia y sectores del poder judicial, o la judicialización de la política, es parte de su *soft power*. Porque el actuar con autonomía de la política, aumentar la capacidad de regular del Estado, promover la producción y no la especulación o una política internacional independiente es condenado por los organismos financieros internacionales, por los grandes medios y por los partidos tradicionales.

Dentro del cambio observado en la relación a la sociedad, los actores y las políticas públicas hay así dos vectores de la acción colectiva y de la presencia de la sociedad en las calles en una sociedad: uno, que se orienta a la transformación en favor de mayor justicia, mejor ambiente, de una democracia de derechos articulada a políticas públicas y a una búsqueda de control del propio destino, de ir hacia delante. El otro, que denuncia pero no intenta

articularse al Estado sino erosionar su credibilidad, legitimidad, debilitar y/o llegar a destituir gobiernos populares. Por detrás de este conflicto y de estas formas de acción colectiva están en juego las conquistas sociales que diversos países de la región lograron durante el período posneoliberal. O más aun, dos modelos de país que se juegan en este tiempo de inflexión.

Daniel García Delgado
Buenos Aires, septiembre de 2015

SUPLEMENTO

Este número de la Revista Estado y Políticas Públicas deja a disposición **el segundo Documento de Trabajo** del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO. El mismo es resultado de la Jornada académica que organizara el Área el pasado 24 de junio en el Auditorio de FLACSO.

Documento de Trabajo Núm. II:
"Estado y Desarrollo inclusivo en la multipolaridad. Desafíos y políticas públicas"
Área Estado y Políticas Públicas.
FLACSO

Link de acceso:
<http://bit.ly/segundodocufiacso>