

estado y sector social

edgar ramírez m.

El sector social hace parte de una mezcla abigarrada de subsectores que incluyen una serie de funciones económicas, ideológicas y políticas que tiene tratamiento y valoración de acuerdo al tipo de sociedad que lo define y trata.

Las sociedades del capitalismo central han diseñado y refinado desde la aparición del estado liberal, políticas sociales que van desde la acción filantrópica, pasando por adecuaciones legislativas, hasta la creación de instituciones, ministerios y elaboración y aforos presupuestales; en la fase histórica

del intervencionismo de estado, el sector social se incluye de manera definitiva en el gasto público y es considerado de vital importancia en las funciones generales de reproducción de estas sociedades.

La definición y conceptualización del sector social en las sociedades modernas del centro capitalista, presentan un vínculo particular entre estado y sector social, articulándolo a manifestaciones y desarrollos del denominado estado de bienestar; no así, para las sociedades periféricas capitalistas ⁽¹⁾, donde la situación es

más compleja, ello, por la permanencia de rémoras precapitalistas, llegando a presentar situaciones donde la política social la desarrollan instituciones de carácter privado. En algunos países de América Latina la Iglesia Católica, a través de prácticas de beneficencia social, compite, sustituye o complementa la intervención del estado en este campo; no obstante estas deficiencias estatales, a partir de los años 50s, los estados latinoamericanos dieron inicio a la planeación como criterio de eficiencia y racionalidad en el manejo de la política social —utilización de recursos y manejo del gasto público— dando lugar a la aparición de planes de desarrollo económico-sociales y al interior de éstos: Diagnóstico, análisis y soluciones para el sector social, éste incluía subsectores como vivienda, salud

1. Donde el desarrollo de la modernidad es bárbaro y tardío según caracterización del capitalismo periférico. Salomón Kalmanovitz. En *Economía y Nación*.

El autor es sociólogo de Unaula y profesor en el Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional, Seccional de Medellín.

y educación; ya en las décadas de los 70s y 80s, lo hacían extensivo a la administración de justicia, participación comunitaria, política de trabajo y seguridad social, atención al menor, planes de nutrición y alimentación. La concepción que desarrollan planificadores y políticos latinoamericanos, está de cara a los principios expresados en el estado de bienestar y sus respectivas políticas sociales, por ello, es conveniente analizar aquí, en qué consisten esas políticas sociales y cómo se define y desarrolla el sector social en el estado de bienestar.

Inicialmente hay que precisar qué legislación social y servicios sociales se consolidan como políticas estatales al finalizar la segunda guerra mundial, representando el sector social un incremento considerable en la participación del PNB; esto llevó a algunos políticos —entre ellos al escritor británico Crosland— a señalar al estado de bienestar o el "Welfare State" como estadio final del capitalismo, dando origen a una sociedad "postindustrial" y de bienestar que superaba con creces el capitalismo industrial.

Para los escritores de la tradición social estado de bienestar y política social se definían por la búsqueda de: la satisfacción de necesidades humanas y mejor bienestar humano, en tal sentido definen R. Titmuss ⁽²⁾, F. Lafitte ⁽³⁾ y J. Carrier e I. Kendall ⁽⁴⁾ dicha situación:

2. R. Titmuss. *Ensayos del estado de bienestar*, Unwin, 1963, p. 14.
3. F. Lafitte. *Política social y sociedad libre*. Penguin, 1973, p. 57.
4. J. Carrier, I. Kendall. *Administración social como ciencia social*, suplemento Times, 1978.

"El objetivo de los servicios sociales es la mejora de vida de los individuos" (R. Titmuss).

"La política social se dirige a toda una amplia gama de necesidades: materiales, culturales y emocionales fuera del amplio campo de las satisfacciones que puede ser dejado convenientemente para el mercado" (F. Lafitte).

"El rasgo distintivo —de las actividades del bienestar— es que su propósito manifiesto es influir la diferente dominación sobre los recursos, según algunos criterios de necesidades" (J. Carrier e I. Kendall).

Lo que identifica a las anteriores definiciones es el propósito del aumento del bienestar humano y la imposición de "valores civiles" que no sólo se rigen por las leyes del mercado, sino por una política social del intervencionismo estatal en el estado de bienestar, a diferencia del "laissez-faire" típico del estado liberal decimonónico y del neoliberalismo de finales del siglo XX.

¿Cuáles son las actividades del sector social que regulan e intervienen el estado de bienestar? En lo fundamental la acción del estado recae: 1. Provisión estatal de servicios sociales; 2. Reglamentación estatal de actividades privadas.

1. Provisión estatal de servicios: El estado cubre individual o colectivamente contingencias en: seguridad social, salud, vivienda; estos servicios son provistos con dinero o especie, permitiendo una interacción entre proveedores y consumidor, algunos de estos servicios son de forzosa aceptación, dando oportunidad al estado para combinar elementos de control y provisión en la sociedad. A este

respecto Pinker señala: "Los servicios sociales se utilizan tanto para imponer sanciones como para conceder beneficios" ⁽⁵⁾.

2. Reglamentación estatal de actividades privadas: el aspecto legislativo vincula prácticas y funciones individuales y colectivas, incluye políticas fiscales, legislación laboral, protección al consumidor, reglamentos de construcción de viviendas. Sobre estas dos funciones del estado de bienestar centran sus expectativas analíticas, tres corrientes teóricas acerca del estado de bienestar y la política social: 1. Teoría funcionalista del estado de bienestar; 2. Teorías económicas de políticas de estado; 3. Teorías pluralistas de decisión política.

Los funcionalistas incluyen explicaciones ciudadanas y tecnológicas del desarrollo de la política social; los economistas del estado de bienestar aplican a la economía del bienestar estudios macro-económicos del gasto social mezclándolos con teorías ideológicas del liberalismo y los pluralistas centran sus análisis en estudios socio-políticos.

La teoría funcionalista del estado de bienestar analiza los desarrollos de diferentes políticas como respuestas pasivas a fuerzas sociales y no sociales; concibe la historia —en particular la del desarrollo de las sociedades— como proceso y simultáneamente como progreso, especificando logros tecnológicos al servicio de procesos productivos y formas de organización social; respecto al estado enfatiza la relación estado-

5. R. Pinker. *Teoría social y política social*, Herneman, 1971, p. 144.

individuo, el papel que este último juega en la reproducción de la sociedad industrial como agente productivo y el nexo social que establece a través del consenso social —relación estado-sociedad civil.

La teoría de la acción social incluye aspectos teóricos de economía del bienestar social y teoría política liberal, sus análisis se centran en dificultades y logros individuales —individuo como unidad básica de la sociedad— en consecuencia la política social es una interpretación subjetiva de lo que constituye un problema social.

Las limitaciones interpretativas de estas dos teorías pueden llevar a que la teoría funcionalista explique el crecimiento histórico del gasto social y la tendencia a que diversas políticas sociales converjan gradualmente, pero no la inmensa diversidad de medidas sociales que cualquier estudio comparativo puede revelar, contrariamente las teorías de la acción social explican la diversidad de estas políticas sociales, pero no el crecimiento del gasto público.

PLANEACION Y SECTOR SOCIAL

La planeación social hace parte de la planeación general constituyéndose en factor determinante para la política social, vincula una serie de medidas orientadas hacia el logro integral del desarrollo social. Uno de los aspectos más problemáticos es el abordaje de la heterogeneidad conceptual que manifiesta concepciones y orientaciones diversas en quienes conciben y ejecutan la planeación social y las políticas sociales; otro as-

pecto que interviene dificultando y complejizando esta problemática son los distintos sistemas socio-económicos donde se contextualizan estas acepciones, no obstante ello, esfuerzos teóricos y metodológicos, tienden a buscar, definir y precisar componentes que permitan desarrollos significativos para la reflexión del problema. Uno de ellos es la definición de sociedad, qué idea tenemos de ella, en qué sociedad nos encontramos y a cuál aspiramos; la idea de la sociedad moderna permite pensar en el posibilismo e intervencionismo sobre ella, reconociendo limitaciones objetivas donde la geografía, economía, biología siguen buscando alternativas para el hombre y donde la ciencia y la técnica aún no incursionan por hallarse en etapa embrionaria o donde aún los problemas son mayúsculos a las soluciones.

Otro elemento a definir es el interés social, qué tipo de sociedad queremos, a cuál aspiramos; esta perspectiva analítica es tan vieja como la existencia del hombre y se halla en el *súmmum* cultural de la sociedad moderna desde los contractualistas —Hobbes, Rousseau, Locke— pasando por teorías sociológicas, políticas hasta llegar al neoliberalismo postmodernista.

Para ir precisando el análisis, es pertinente ubicar algunos elementos o componentes sobre los cuales recae la acción de la planificación social y la política social. Centraré la atención en los factores del medio ambiente —natural, humano, material y social—. Sobre los factores naturales: como la geografía, el clima, es poca la posibilidad de intervención del hombre y en la más de las veces le toca adaptarse o acomodarse a éstos. Los factores humanos: son relativamente constan-

tes, con determinantes biológicos muy definidos, sólo acciones de largo plazo y alcance producen objetivos pretendidos, un ejemplo importante lo demuestra el control natal en Colombia, el cual alteró sustantivamente los hábitos de reproducción de la población en treinta y cinco años —1957-1992—. Los factores materiales: los constituyen aquellos medios de producción que permiten obtener la base material de vida de la agricultura, industria y servicios, la tecnología que emplean las sociedades, el precio socio-económico de su uso incide en la caracterización de esa sociedad. Finalmente se encuentran los factores sociales: como las clases sociales, los estratos sociales, sobre los cuales la acción del hombre puede ser predecible en ocasiones, no obstante la sociología demuestra cómo en muchas sociedades cuán ambivalente y compleja resulta una política social sobre un determinado segmento de población o sobre el conjunto de la sociedad.

La política social es un esfuerzo constante por la consecución de igualdad de oportunidades y satisfacción de intereses, evitando posiciones estables de privilegio o de dominación de intereses ya que esto suele presentarse en toda interacción humana; la planeación social se preocupa por el desarrollo de métodos adecuados para evitar la tendencia arriba enunciada, cada sistema social capitalista, socialista, debe diseñar sus propios métodos.

La política social centra su atención en un grupo social específico buscando corregir las relaciones intereses en una sociedad.

La política social no se remite a resolver problemas individuales, ella enfatiza en los elementos estructurales de la sociedad.

La planeación social, a más de corregir, se define por sí misma como el instrumento o canal que facilita el cambio de un sistema social, y la política social sería la orientación del desarrollo social de una sociedad.

La planificación social aparece inicialmente como un programa de medidas que los gobiernos intentan para lograr la meta de política social; toda planificación gubernamental tiende a captar la evolución y el cambio social, las necesidades de la población, los grupos en desventaja y las fuentes de intereses.

Se señalan dos funciones principales a la planificación social: 1. De tipo cognoscitivo, aquí se analiza la información sobre necesidades y servicios sociales disponibles; 2. La de tipo evaluativo-decisionario, aquí se deciden cuáles necesidades son prioritarias; las anteriores deben complementarse con: a. Vínculo institucional —centros de investigación, universidades, etc.— de personas con habilidad y experiencia en planificación; b. Los grupos en desventaja y vulnerables deberían tener expresión y representación en la planeación de política social; c. La planeación debe tomar en cuenta los niveles constitutivos de la sociedad de abajo a arriba y no a la inversa; d. La planificación debe ser flexible con el fin de establecer correctivos, supresiones y adiciones a la planificación.

LA PLANIFICACION CAPITALISTA Y EL SECTOR SOCIAL

La planificación en las economías capitalistas surge como una necesidad histórica en el desarrollo del sistema capitalista, la libre

empresa, las fuerzas de mercado equilibradoras de la oferta y la demanda se verán continuamente en dificultades, generándose con ello las crisis de recesión, superproducción y estancamiento —estancamiento con inflación—, pero a partir de la segunda postguerra y con la aparición de teóricos como Keynes, se irá a consolidar la intervención del estado y con ello la institucionalización de la planeación.

Un plan de desarrollo económico-social en las economías capitalistas fundamenta su acción en controlar de manera racional el desarrollo y logros posibles de la política económica, y es un elemento que sirve para generar conciencia sobre magnitud de problemas y logros posibles. Sobre los objetivos del estado en la planeación afirma Jorge Lotero en "Comentarios sobre la planeación y problemas urbanos en el capitalismo". Revista EAFIT No. 36 ... "El estado a través de diferentes prácticas y políticas, economía, cultural, social, urbana, regional, tendría a su cargo el control formal o la supervisión de sus actividades en su conjunto, racionalizando la utilización de sus recursos y logrando el anhelado bienestar social que no han logrado separadamente los grupos privados, de tal manera que una vez obtenido éste, se habrá llegado a la meta propuesta: el desarrollo equilibrado".

Sobre el proceso de planeación en las economías capitalistas han recaído diferentes tipos de críticas, entre ellas: que la planeación se realiza con criterios funcionalistas e institucionales, basados en logros de la racionalidad individual a través de intervención del estado; que la planeación no recoge las raíces históricas del pasado lejano

y reciente de las sociedades donde pretende aplicarse, llevando a olvidar las características propias de cada sociedad; que la acción ascendente de los monopolios hace improductiva la acción interventora del estado, en tanto rebasa las perspectivas de éste, ya que éstos adquieren poderes más amplios que el mismo estado, es el caso de las multi-trasnacionales que operan en los países periféricos dependientes; la crítica más radical es aquella que sostienen los marxistas al mostrar cómo la planeación es inoperante en una sociedad donde las relaciones sociales de producción estén cimentadas en la relación capital-trabajo y donde los productores individuales sólo planifiquen en torno a su producción individual, no teniendo en cuenta las necesidades del conjunto de la población.

Objetivos políticos de la planeación: los defensores políticos de la planeación capitalista sostienen que una mayor intervención del estado posibilita armonía y convivencia social; de otro lado, los contradictores de la planeación capitalista aseveran que la creciente intervención del estado en este campo ayuda a la reproducción y funcionamiento del sistema capitalista en su conjunto y coadyuva a los capitalistas para un mayor grado de explotación de la fuerza de trabajo, esto porque al aumentarse la productividad, los obreros a través de sus luchas reivindicativas atentan contra el incremento de la tasa de ganancia del capital, el estado entraría como mediador entre capitalistas y obreros a buscar la concertación de las partes. La planeación hace parte de la política de consenso, ya que intereses clasistas son representados como el objetivo de conjunto de una sociedad.