

Golbert, Laura. Capítulo 2. En publicación: Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Laura Golbert. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

CAPÍTULO 2

NUEVOS ABORDAJES FRENTE A LA CUESTIÓN SOCIAL

Colección Becas CLACSO-ASDI. 2004. ISBN:987-7783-03-8. Acceso al texto completo:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap02.pdf> - Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

EN EL CAPÍTULO ANTERIOR se analizaron las nuevas problemáticas sociales derivadas fundamentalmente de las altas tasas de desempleo que la sociedad porteña enfrentaba en el momento en que la ciudad logra su autonomía. En este escenario, plantearse si el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estaba en condiciones de diseñar nuevas políticas sociales nos remite a otras preguntas. En primer lugar, acerca de si existía o no un debate sobre estas cuestiones en la Argentina. Y si así era, ¿cuáles eran las propuestas que se discutían? ¿Este debate incluía los temas y propuestas que se estaban dando en otros países con problemáticas parecidas a la de la Argentina? En segundo lugar, estos temas y propuestas ¿fueron incorporados a la hora de poner en marcha nuevos diseños de política social? Las estrategias propuestas en otros países para enfrentar las consecuencias sociales derivadas del incremento de la tasa de desempleo ¿eran adecuadas para la Argentina? ¿El gobierno nacional estaba en condiciones de implementarlas? Seguidamente se analizan aquellos temas del debate internacional que tuvieron eco en la Argentina, así como las intervenciones propuestas para hacer frente a lo que se llamó la nueva cuestión social¹.

¹ No pretendemos agotar el conjunto de temas ni de autores sobre los que se debatió en esos años. La elección recayó en aquellos que más repercusiones tuvieron en los ámbitos de toma de decisiones.

EL DEBATE

Sin duda alguna, el nivel de desempleo alcanzado en los últimos años es el problema más serio que enfrenta hoy la Argentina. Esta *crisis del empleo* impacta sobre todos los órdenes de la vida social.

El trabajo constituye el eje sobre el que se ha conformado la sociedad moderna. Centralidad que proviene no solamente de su potencialidad como generador de riqueza colectiva y de ingresos personales, sino que también es un factor determinante de reconocimiento personal e inserción social. Tener un empleo permite también gozar de ciertos derechos sociales. El desempleo plantea, entonces, cuestiones que trascienden la esfera económica y que inciden en la integración social y en el bienestar de la población.

El aumento de la tasa de desempleo estuvo acompañado por la profundización de otros problemas en el mercado de trabajo: un notable crecimiento de la subocupación y de la precarización laboral. Esta problemática laboral no es exclusiva de la Argentina. Desde mediados de la década del setenta los países europeos vienen enfrentando con más o menos virulencia el aumento del desempleo y la precarización laboral.

En dichos países, la preocupación por las consecuencias sociales de estos cambios en el mercado de trabajo colocó la problemática del empleo en un lugar privilegiado de la agenda política. Los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o el Banco Mundial intentan buscar la manera de paliar el problema. El campo académico tampoco fue ajeno a estas preocupaciones: sus aportes sin duda enriquecieron el debate.

En el acuerdo de que ya no es suficiente hablar de pobreza entendida exclusivamente como una cuestión de ingresos, se comenzó a construir desde distintas perspectivas un marco analítico conceptual que permita dar cuenta de las consecuencias de estos cambios en el mercado de trabajo.

Así, por ejemplo, están aquellos que como Roberto Castel ponen el énfasis en la cohesión social. Su premisa básica es que los problemas en el mercado de trabajo llevan a un proceso de desafiliación, entendido como ruptura de vínculos relacionales. El punto de partida de Castel es el concepto de integración social entendido como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia. Es en su libro *Metamorfosis de la Cuestión Social* (Castel, 1997) donde analiza con profundidad este concepto de desafiliación. Para su mejor compren-

sión hace un recorrido que, partiendo de la Europa preindustrial, nos conduce a la constitución de lo que denomina la sociedad salarial y su problemática actual. Este recorrido es el de las regulaciones que se fueron construyendo a lo largo de estos siglos para favorecer la integración social. Para lograrlo fue necesario superar los problemas, o mejor dicho la amenaza que significó lo que en los años posteriores a la sociedad industrial se denominó la cuestión social, es decir, a los trabajadores que recibían salarios misérrimos y cuyas condiciones laborales eran deplorables. La pauperización planteaba un problema en el corazón mismo de la sociedad industrial. Existía el peligro de la desafiliación de masas. La pauperización era hija de la industrialización.

La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover la integración. Y es así que frente a la amenaza de ruptura del lazo social, comienzan a surgir nuevas formas de protección concebidas como mecanismos de integración. Se fueron creando así una serie de protecciones, de regulaciones, constituyéndose lo que Castel denomina *Estado Social*. La aparición del seguro obligatorio constituyó sin duda un momento clave para sentar las bases de esta sociedad salarial.

Hoy los problemas del mercado de trabajo colocan a una franja creciente de individuos en un lugar parecido al que ocupaban los trabajadores en los albores de la sociedad industrial. Son poblaciones que se caracterizan por la inestabilidad en el empleo, la fragilidad de las redes de protección y el aislamiento social. La generalización del desempleo no solamente desencadena una serie de consecuencias sociales sino que, como los ingresos del Sistema de Seguridad Social provienen básicamente de los aportes y contribuciones aplicados a los salarios, resta recursos para cubrir otros riesgos sociales.

Lo que se observa, sostiene Castel, es que el contrato de trabajo por tiempo indeterminado está perdiendo hegemonía. Surgen contratos por tiempo determinado, trabajo provisorio, jornadas parciales y diferentes formas de empleo, sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo. Precarización y desempleo, como bien dice Castel, se han inscripto en la dinámica actual de la modernización. Pero si bien el empleo resulta el vector más fuerte de la integración social, hay que tener en cuenta otras redes de sociabilidad en las que se inscribe la vida de una persona. Son estos dos ejes los que permiten saber en qué estadio del proceso integración/desafiliación se encuentra una persona. Como se analiza más adelante, esta distinción resulta de utilidad a la hora de formular políticas públicas.

Mientras que Castel pone el énfasis en el proceso de desafiliación, el concepto de exclusión social adoptado por la OIT no sólo tiene en cuenta el trabajo sino que pone el acento en las distintas esferas en las cuales una persona puede o no estar incluida. En el marco de esta interpretación se define así a la exclusión social: “Cuando se habla de exclusión social se está aludiendo a distintas situaciones: incluyendo grupos que van de los prisioneros hasta los chicos de la calle, de las minorías étnicas a las familias unipersonales. Y a la diversidad de factores sociales: empleo, salud, vivienda, educación, etc. La noción de exclusión social es particularmente apropiada porque no describe sólo situaciones sino que también presta atención a los procesos que excluyen. ¿Pero excluyen de qué? Exclusión de la vida económica y social y de su participación en la prosperidad general”² (Rodgers, 1995: 43).

Con esta perspectiva, la OIT ha desarrollado un paradigma pluralista. Se establecen tres esferas de exclusión: del trabajo, en el trabajo y de ciertos bienes y servicios válidos para los distintos países. Luego, según las particularidades locales, se señalan otras esferas que deben tenerse en cuenta para analizar la inclusión/exclusión de determinados grupos. Estas esferas pueden ser, por citar algunos ejemplos, la tierra en los países rurales, la justicia y la libertad en países no democráticos, o la igualdad de género en los países signados por la discriminación.

De esta manera, según nos explica Rodgers (1995), la noción de exclusión está asociada no sólo con la falta de acceso a bienes y servicios, sino también con el acceso a la seguridad, la justicia, la representación y la ciudadanía. La idea central es que la exclusión tiene que ver con la desigualdad en muchas dimensiones: económica, social, política y cultural. En algunas dimensiones se puede estar incluido, y en otras, excluido. Así, por ejemplo, se puede estar incluido en el sistema político y excluido del mercado de trabajo. Sin embargo, aunque analíticamente es posible diferenciar las esferas, es probable que la exclusión del mercado de trabajo afecte a otras esferas, como por ejemplo la de los derechos cívicos.

Si bien sus planteos parten de perspectivas conceptuales distintas, vale la pena resaltar que tanto para Castel como para la OIT, la exclusión social es considerada como un proceso. Al capturar distintas situaciones de privaciones, es posible diferenciar los casos de

2 Traducción propia.

exclusión permanente de aquellos que, como consecuencia de un proceso de movilidad descendente, van cayendo de la vulnerabilidad a la dependencia y la marginalidad. Es esta idea de proceso la que permite superar la separación entre incluidos y excluidos, dicotomía que no solamente tiene un bajo nivel explicativo sino que también resulta de poca productividad a la hora de diseñar políticas públicas.

Una postura distinta es la que plantea la noción de *underclass* o infra-clase, cuyo origen se remonta a los Estados Unidos. Aquí el énfasis está puesto en las consecuencias del aislamiento que sufren ciertos grupos. En esta categoría se incluye aquella franja de la población que se encuentra fuera del mercado formal de trabajo, de muy bajos ingresos, y que ha desarrollado pautas culturales y normativas propias.

En este sentido, Williams J. Wilson (1991) enfatiza un factor endógeno, el aislamiento social, que es lo que hace de los *underclass* un grupo con características propias y diferentes a las de otros. Dado que los *underclass* no se definen sólo por los bajos ingresos que perciben, no resulta suficiente tener en cuenta variables demográficas como la migración, la estructura de edades o los factores económicos, como la distribución del empleo o de los ingresos. Utilizar como categoría de análisis el aislamiento social permite observar otros comportamientos, como el impacto que en los residentes de ciertos barrios tiene el verse privado de recursos y de modelos convencionales de rol así como del tipo de enseñanza cultural del *mainstream* de redes sociales que facilitan progresos sociales y económicos en las sociedades industriales modernas. Algunas de las consecuencias del aislamiento social son estructurales, como la falta de oferta de trabajo o el acceso a redes informales de trabajo, y otras son psicosociales (conductas socialmente negativas, aspiraciones limitadas, baja predisposición al trabajo).

En un debate sobre exclusión social no podía estar ausente la cuestión de la ciudadanía social. Este debate prendió en la Argentina, país que había logrado alcanzar durante el siglo XX las tres esferas de ciudadanía –la civil, la política y la social– de las que nos hablaba T. H. Marshall³. Si bien la ciudadanía civil y sobre todo política había sido conculcada por los reiterados golpes militares e incluso en los inter-

3 Para Marshall la ciudadanía social “abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales” (Marshall, 1998: 23).

regnos civiles, la reinstauración democrática en 1983 permitió recuperarla. No sucedió lo mismo con la ciudadanía social: el paulatino cercenamiento de derechos laborales como consecuencia de la precarización en las relaciones laborales y el trabajo en negro marcó los límites de un modelo de ciudadanía social ligado a la condición de asalariado. Esta relación entre empleo formal y derechos sociales es particularmente fuerte en sociedades que, como la argentina, se inscriben en lo que Esping Andersen (1990) ha denominado como un Estado de Bienestar corporativo, diferenciándolo de los socialdemócratas, en que los derechos están asociados a la condición de ciudadanía.

Cuando se pierde la condición de asalariado porque se precarizan las condiciones laborales o porque aumenta el desempleo, ¿es posible garantizar los derechos sociales sin ligarlos a la condición de trabajador? Para contestar esta pregunta, autores como Andrés Gorz parten del supuesto de que, si bien en los nuevos modos de producción y distribución todos los trabajadores se han vuelto precarios, los avances tecnológicos permiten generar más riqueza con menos trabajo. Es así posible imaginar que las nuevas condiciones técnicas puedan ser aprovechadas por los trabajadores, permitiéndoles construir un modo de vida deseable y reconocido por el conjunto de la sociedad. Como bien dice Lovuolo: “en esta búsqueda, muchos elementos de los actuales principios de organización deberían modificarse, particularmente aquellos que hacen que el empleo sea lo que da derecho a tener otros derechos. Un cambio imprescindible es permitir que todos puedan acceder a un ingreso sin tener que estar empleados, lo cual les permitiría elegir la discontinuidad de su empleo sin que ello signifique discontinuidad en los ingresos” (Lovuolo et al., 1999: 242).

Para lograrlo es necesario aplicar políticas que separen el derecho al ingreso del derecho al empleo. Es esta condición la que permitiría generar un sistema de protección de características distintas al instituido por la seguridad social. En efecto, de aquí salen las propuestas de reducción de la jornada de trabajo y del ingreso mínimo ciudadano.

Pierre Rosanvallon (1995) también reflexiona sobre la sustentabilidad del Estado de Bienestar –que denomina Estado Providencia– y las consecuencias del desempleo sobre los derechos sociales. Sostiene que los antiguos mecanismos productores de solidaridad están desintegrándose. Lo que se rompe con las transformaciones del mercado de trabajo no es sólo su capacidad de integración, sino también todo un sistema solidario basado en el seguro social. La concepción tradicio-

nal de los derechos sociales es inoperante para tratar el problema de la exclusión. El Estado Providencia se identificaba con una sociedad aseguradora. En un contexto de desocupación masiva y crecimiento de la exclusión, la visión de los derechos como compensadores de una disfunción pasajera (enfermedad, desempleo de corta duración, etc.) ya no resulta adecuada.

Por lo tanto, hay que construir nuevas bases solidarias, no sustentadas en el trabajo ni en el sistema de protección social creado en base a un contrato laboral de tiempo indeterminado. El principio de justicia y solidaridad que sirvió para construir el edificio del Estado Providencia se asentaba en el supuesto de que los riesgos estaban a la vez igualmente repartidos y eran de naturaleza aleatoria. Hoy no es así: lo social no puede aprehenderse únicamente en términos de riesgo. Los fenómenos de exclusión, de desempleo de larga duración tienden a convertirse en estados estables. Por lo tanto hay que construir nuevas bases solidarias no sustentadas en el trabajo ni en el sistema de protección social diseñado en base a un contrato laboral por tiempo indeterminado.

Por esta razón, actualmente el concepto central es más el de precariedad o vulnerabilidad que el de riesgo. El concepto de riesgo sigue siendo pertinente, pero para otras cosas: se asocia más con catástrofes naturales (inundación, terremoto) o accidentes tecnológicos mayores. Por otra parte, el tipo de inseguridad ha cambiado. Durante los *Treinta Gloriosos Años* que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, el riesgo de pérdida del ingreso constituyó la matriz de referencia.

Actualmente, si bien la inseguridad económica ligada a la situación de empleo sigue siendo ampliamente dominante, surgen nuevas formas de inseguridad, como la delincuencia, las rupturas familiares, las amenazas internacionales, que parecen remitir más al Estado clásico que al Estado Providencia. Con este análisis la pregunta central es cómo suplantar las viejas redes solidarias creadas en la sociedad aseguradora por otras que reconozcan las diferencias de trayectorias e intenten revertir el proceso de exclusión social.

LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA

El cambio de la problemática social fue acompañado, lógicamente, por propuestas de nuevas políticas. Por una parte, están aquellos que proponen políticas que ponen el acento no sólo en los aspectos monetarios sino también en recomponer el tejido social y volver a armar nuevas redes de sociabilidad.

Por otra, están los que reivindican por encima de otra política social el derecho del conjunto de los ciudadanos a percibir un ingreso. De ahí su propuesta de una disminución de la jornada laboral y/o la implementación de un ingreso mínimo ciudadano.

Entre los primeros existe un amplio consenso acerca de que, como consecuencia de las transformaciones del mercado de trabajo, estamos frente a un proceso complejo que incide tanto a nivel individual como social. Es que el empleo cumple un sinnúmero de funciones y no solamente la de proveer ingresos. Así, el trabajo posibilita una estructuración temporal personal, proporciona relaciones extra-familiares, favorece la participación en objetivos colectivos y aporta recursos para la definición de la identidad y del status personal⁴. Autores como Castel y Paugham van a poner el acento en el desempleo y/o la precarización laboral y la pérdida de contactos sociales.

Castel propone diferenciar dos ejes de integración: “He propuesto una hipótesis general para explicar la complementariedad de lo que ocurre sobre un eje de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Estas conexiones califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales, zonas de integración, zonas de vulnerabilidad, zonas de asistencia, zonas de exclusión o más bien de desafiliación” (Castel, 1997: 418).

De este razonamiento se desprenden al menos dos recomendaciones para las políticas sociales. En primer lugar, que las intervenciones públicas tendientes a mejorar la situación de los que van quedando en el margen no pueden limitarse a una transferencia de ingresos o a la oferta de determinados servicios sociales. En segundo lugar, que en las distintas *zonas de las relaciones sociales* corresponden determinadas intervenciones según la situación laboral y la inserción relacional. La estrategia para aquellos que tienen un empleo precario pero mantienen fuertes vínculos con su entorno es distinta que para los que en la misma condición laboral están en una situación de aislamiento social.

De ahí que, paralelamente con la discusión de esta literatura, se comience a pensar en la importancia de aumentar lo que se denominó el capital social, como un objetivo a tener en cuenta a la hora de diseñar programas sociales.

4 Jahoda (1979-1982) citado por Kessler (1999).

Bourdieu define el capital social como: “[...] el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”⁵. Gracias al capital social los actores pueden “obtener acceso directo a recursos económicos, pueden incrementar su capital cultural gracias a los contactos con expertos o individuos refinados (esto es capital cultural encarnado) o, de manera alternativa, asociarse a instituciones que otorgan credenciales valoradas (capital cultural institucionalizado)” (Portes, 1999: 245).

Mientras autores como Bourdieu o Coleman ponen el énfasis en el tipo de recursos –información, contactos– que circulan en las redes, hay otros autores que, al hablar de capital social, se refieren al proceso de constitución de normas, obligaciones y expectativas de reciprocidad en una comunidad cívica en la que la existencia de redes, normas y confianza facilitan la acción y la cooperación en beneficio mutuo.

Sea cual fuere la acepción de capital social, lo que hay que destacar es que en todos los casos se hace mención a redes que facilitan el desempeño tanto de los individuos como de los hogares y de los grupos sociales, proveyéndoles de recursos cuya ausencia haría más dificultoso su desempeño. La presencia de estas redes resulta de enorme utilidad para aquellos que están en una situación de vulnerabilidad. Como afirma Alejandro Portes (1999), la novedad del concepto de capital social es que toma en cuenta las consecuencias positivas de la sociabilidad, y resalta las formas no monetarias como potenciales fuentes de poder e influencia tan importantes como el volumen de las acciones o la cuenta bancaria.

En cuanto a la segunda postura, que propone una reconsideración del significado del empleo de manera de separar lo de los derechos sociales hay dos propuestas. Una de ellas es la reducción de la jornada de trabajo que fue puesta en marcha en Francia. Así, para Gorz: [...] la escasez de puestos de trabajo no es una maldición, sino la forma perversa de lo que podría ser un beneficio potencial: significa que la economía ya no necesita que la población activa trabaje a tiempo completo y durante todo el año, y en consecuencia, que exista la posibilidad de disponer de una cantidad sin precedentes de tiempo libre. La cuestión, que es de naturaleza política y ya no económica, es permitir que todos los individuos y la sociedad toda, se beneficien de esta libe-

5 Citado por Portes, A. (1999).

ración de tiempo y la utilicen para la realización de actividades que sean fines en sí mismos. Indudablemente esto requiere que todos trabajen menos horas de modo que todos puedan ganarse la vida trabajando y tengan más tiempo disponible para cosas que no pueden comprarse o que sólo cobran su auténtico valor y significado cuando no se hacen fundamentalmente por dinero” (Gorz, 1992: 30).

En esta misma línea de pensamiento se inscribe la posición de aquellos que, como el propio Gorz, Offe o Von Parij, proponen el ingreso ciudadano. Esta propuesta difiere de las políticas de garantía de ingresos mínimos que existen en distintos lugares de Europa, cuyos beneficiarios, elegidos por su condición socioeconómica, reciben un ingreso condicionado al cumplimiento de determinados requisitos.

La propuesta del ingreso ciudadano, por el contrario, afirma que las personas tienen derecho en su condición de ciudadanos a recibir un ingreso sin que se les exija ninguna contraprestación: “[...] el derecho a un ingreso incondicional a niveles de subsistencia que sea financiado impositivamente y esté basado en la ciudadanía y no en la participación en el mercado laboral”. Para sustentarlo financieramente, “[...] es necesario que todos aquellos que participen del trabajo remunerado y que en consecuencia no dependan del ingreso básico han de contribuir, mediante una tributación directa e indirecta y de una manera progresiva, al financiamiento del mismo” (Offe, 1995: 101).

Para estos autores, muchas personas que no tienen empleo realizan de todas maneras una serie de actividades que resultan socialmente útiles, y sin embargo no tienen reconocimiento ni tampoco perciben una remuneración por ellas.

Para que una propuesta de esta naturaleza prospere es necesario, además de contar con los recursos, lograr un consenso alto acerca del significado del empleo, de los cambios en la distribución del ingreso que ello supone, y sobre todo de lo que significa la ciudadanía en términos de obligaciones y beneficios. Por otra parte, cabe preguntarse si otorgar un salario mínimo de manera universal permite solucionar cuestiones como las que plantean aquellos autores que ponen énfasis en la ruptura de lazos sociales y en la necesidad, por lo tanto, de fortalecer redes de sociabilidad.

ABORDAJES DISTINTOS Y NUEVOS ACTORES

Cuando se comienza a pensar en estrategias de intervención no ligadas al trabajo, como era el caso del sistema de seguridad social, no

solamente se debe tener en cuenta la orientación de las políticas sino también el diseño institucional para ponerlas en marcha. Ello supone la aparición de nuevos actores y un reacomodamiento de los que, de una manera u otra, ya participaban en el diseño y/o ejecución de las políticas sociales.

Las distintas situaciones de exclusión social hacen imposible pensar en una única estrategia diseñada casi siempre de manera exclusiva por el gobierno nacional, como era el caso de las políticas de salud y/o educación. Las nuevas cuestiones sociales asumen características distintas según las localidades.

Detectar esta problemática, determinar prioridades, adecuar la estrategia política a las nuevas cuestiones sociales, no es una tarea que se pueda llevar a cabo exclusivamente desde el nivel nacional.

Así, el nuevo tipo de políticas sociales coloca al gobierno local en un lugar privilegiado en el diseño y la gestión de las mismas. Por el tipo de problemáticas que hoy enfrentan los sectores que van quedando en el margen –como el notable crecimiento del embarazo adolescente, la violencia familiar y delictiva y las drogas, por citar sólo algunas cuestiones– y la peculiaridad que asumen en cada lugar, la presencia del gobierno local es clave. Teniendo en cuenta que cada una de estas cuestiones tiene características específicas, la detección de los problemas y el diseño de programas apropiados debieran partir de los gobiernos locales, sobre todo si se pretende construir esta política sobre el eje de la reinserción social.

Trabajar a nivel de los gobiernos locales permite una mayor participación de la comunidad. Así, se vigoriza la presencia de un actor como son las organizaciones no gubernamentales. Su presencia puede explicarse por las debilidades o *fallas* del gobierno⁶, que por otra parte son inherentes a la condición de gobierno en una sociedad democrática. O, como hacen otros autores, como consecuencia del retiro del Estado de Bienestar y la pérdida de representatividad de los sindicatos debido a las transformaciones en el mercado de trabajo.

6 De acuerdo con esta postura, en una sociedad democrática, el gobierno, como proveedor de bienes públicos, tiende a premiar las demandas de sus votantes, ya que debe adecuar su oferta electoral a las mayorías que lo sustentan. Esto produce una tendencia a la homogeneización en la provisión de los bienes públicos, que deja vacantes demandas específicas de los diversos sectores de la población. Según la teoría de las fallas del mercado y las fallas del gobierno, es precisamente en el sector no lucrativo donde puede buscarse la oferta de bienes públicos específicos que expresan las necesidades de una sociedad heterogénea (Campetella, González Bombal, 2000: 117).

Si bien hoy se ha multiplicado y diversificado la presencia de organizaciones de la sociedad civil y es reconocida su contribución al bienestar de la gente, su propia condición plantea, como bien explica Charles Reilly (1999), algunos riesgos: el peligro de cooptación, el riesgo de que pierdan su identidad a través de una estrecha asociación con organismos gubernamentales tanto nacionales como intra-nacionales, convirtiéndose así en paraestatales; el segundo riesgo son las organizaciones no gubernamentales oportunistas, generadas exclusivamente para poner sus manos sobre el dinero de los fondos de inversión social; el tercer riesgo tiene que ver con la real capacidad de estas organizaciones para intervenir en la definición de políticas sociales en el nivel nacional, ya que históricamente las municipalidades han sido sus interlocutoras (Reilly, 1999: 41).

Las transformaciones del mercado de trabajo plantean una serie de problemas en el campo de las políticas públicas. Si en la sociedad salarial, para seguir la terminología de Castel, se aseguraba el pleno empleo y la protección social quedaba en manos de la seguridad social, la situación presente del mercado de trabajo obliga a pensar en nuevos dispositivos si se pretende ofrecer cierta protección a aquellos que han perdido su empleo o sólo encuentran empleos inestables de corta duración. Políticas orientadas a reforzar los lazos sociales, encuadradas en otros marcos institucionales y en las que participan nuevos actores como responsables de su diseño y/o gestión.

Poner en marcha cualquiera de estas propuestas implica, sin duda alguna, un cambio sustancial de rumbo frente a las viejas políticas asistenciales de atención a los sectores más vulnerables. Para promover estos cambios es necesario no sólo contar con un amplio consenso entre los distintos actores que de una manera u otra están involucrados con las políticas sociales. Implica también contar con que el organismo correspondiente tenga las capacidades institucionales para llevar adelante esta innovación.