

PLURALISMO DE BIENESTAR Y ESTRUCTURACIÓN POLÍTICA DE LA DEMANDA SOCIAL

Alejandro H. Del Valle
Universidad Nacional de Mar del Plata

Introducción

El objetivo del presente trabajo es dar explicación a la siguiente consideración: sostengo que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la ejecución de políticas públicas es más una metodología de gestión que un imperativo de democratización.

Al respecto, creo que las políticas tendentes hacia la participación ciudadana responden a una propuesta conservadora que busca preservar al Estado frente al surgimiento de demandas heterogéneas, en otras palabras lo preservan de la posibilidad de perder hegemonía ante la incapacidad de responder a demandas cada vez más fragmentadas. Para el desarrollo de mi punto de vista sostendré que en estos modelos de gestión participativa se afirma que los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado tienen que pasar a desempeñar un papel fundamental en la gestión y planificación local. Mi hipótesis es que este papel es diferente al que la izquierda (o los sectores más democratizadores) tienen pensado para ellos.

Se ha sostenido que entre los sectores público y privado debe fortalecerse un tercer sector “independiente” basado en el voluntariado que evite la formación de monopolios

públicos y que permita la innovación frente a necesidades nuevas que, al no ser todavía percibidas por el conjunto de la población, sólo conciernen a minorías que el Estado no puede atender. La idea era desarrollada por Hayek (1982), quien enfatizaba sus simpatías hacia la filantropía privada a la vez que su rechazo hacia las aspiraciones redistributivas del Estado del Bienestar. A su juicio, el mal de nuestra época estriba en el exceso de poder que tienen los parlamentos para, a partir de coaliciones políticas, establecer criterios distributivos de riqueza que alteran la distribución que surgiría espontáneamente del libre mercado.

Su razonamiento continuaba sosteniendo que esto conduce a un intervencionismo de las administraciones públicas intolerable y debe corregirse limitando el poder de las cámaras legislativas:

“...En tal supuesto, la mayor parte de los servicios hoy prestados por los gobiernos centrales podrían ser encomendados de nuevo a las autoridades regionales o locales que, a tales efectos, quedarían facultadas para recaudar tributos en la cuantía que juzgaran conveniente, si bien la distribución de la correspondiente carga entre los distintos contribuyentes debería quedar en todo momento sometida a la normativa al efecto establecida por la legislatura central...” (Hayek, 1982: 247-253).

En la interpretación de Hayek la normativa no debería por ley, alterar las distribuciones naturales del mercado. Según su criterio, no tiene por qué ser el gobierno central quien determine qué entes deberán prestar los diferentes servicios; —e insiste— ni es aconsejable que tenga facultades para hacerlo. Por eso, en su opinión, las distintas administraciones habrían de transformarse en corporaciones de carácter cuasi-mercantil. Así sería posible un Estado mínimo que abandone los vicios redistributivos y se limite a garantizar unas reglas de juego liberal. Se trata, en suma, que el Estado delegue o incluso abandone sus responsabilidades en el bienestar social para transferirlas al mercado y a la filantropía privada.

Esta propuesta de *sociedad de bienestar* es la que subyace en los principios de las reformas llevadas a cabo durante los años noventa del siglo XX en Argentina y en América Latina y aunque su éxito ha sido escaso a tenor de las resistencias sociales que

ha encontrado en su ejecución, mayor éxito han tenido las propuestas más moderadas dirigidas a la contención del gasto público y a brindar mayor protagonismo a la sociedad civil. En este sentido, se han comenzado a desarrollar un conjunto de políticas sociales en base a una reestructuración tendiente a fomentar el denominado *pluralismo de bienestar* (Johnson, 1990).

Por pluralismo de bienestar comprenderé al diseño institucional donde las políticas públicas son diseñadas en base a una responsabilidad compartida entre el Estado, el Mercado y la Iniciativa Social. Estas políticas han de orientarse hacia la extensión de los derechos sociales, su personalización y la promoción de la participación social en su gestión. Diferentes autores suponen que esto conducirá a un proceso de democratización del Estado y reconstrucción de la sociedad civil.

En el modelo pluralista, el Estado posee un rol menos dominante por lo que deja de ser el principal instrumento para dar una provisión colectiva de servicios sociales de bienestar que pasa a ser compartida por la Iniciativa Social y el Mercado. Se trata también de aumentar la eficiencia de los servicios y la capacidad de elección de los usuarios mediante la introducción de la lógica de mercado en los servicios públicos. Con este fin las políticas tendientes al pluralismo de bienestar proponen procedimientos para aumentar el papel de la sociedad civil: los mercados internos, los denominados cheques sociales y la autogestión. La finalidad sería construir unos mercados regulados de servicios de bienestar tomando como proveedores a las administraciones públicas, a las empresas, a las organizaciones voluntarias y a las cooperativas. Unos mercados que habrían de servir para desarrollar nuevos puestos de trabajo en torno a los llamados servicios personales de proximidad.

Dos aspectos íntimamente ligados al pluralismo del bienestar son la descentralización y la participación. La descentralización ha implicado poner el énfasis en el gobierno local y se tradujo durante los años 90 en la transferencia de competencias a los municipios en el contexto de un sistema político que siempre se ha mostrado reacio a la descentralización de sus funciones y toma de decisiones a la sociedad civil. El modelo pluralista de bienestar pretende que los ciudadanos asuman de un modo solidario, con todo interés, la consecución de fines públicos. Pero, se produce un proceso político paradójico: el Estado debería potenciar movimientos reivindicativos hacia sí mismo y al

mismo tiempo las asociaciones deberían presionar a la Administración para que facilite los recursos que hagan posible su existencia. No obstante, los procesos de fragmentación social no generan solidaridad ciudadana, sino individualismo y descomposición del tejido social por ende, podemos suponer que el incremento de la acción organizativa no tiene como meta lograr un cambio social, sino potenciar el interés corporativo. Así, la proliferación y auge de las asociaciones tiene una estrecha relación con la caída del empleo, el incremento de la pobreza y la ausencia de políticas efectivas de bienestar.

En Argentina, durante los últimos años, la mayor parte de los argumentos tanto académicos como políticos a favor del fortalecimiento de estas organizaciones se vincula a que son vistas como 'nidos' de democracia y espacios para el ensayo de nuevas formas de ciudadanía. En este sentido creo que quedan al descubierto las relaciones que subyacen a las investigaciones empíricas y los programas gubernamentales en relación a la teoría política normativa y, específicamente con la teoría de la democracia.

En el terreno más concreto, subyace a este renacer de las propuestas e investigaciones sobre la participación ciudadana y el desarrollo local un renacimiento (aunque ciertamente enmascarado) de la política normativa que pone en discusión la vigencia de ciertas construcciones sociopolíticas. Por ende, se trata de forzar dichas formas de participación dentro de las coordenadas impuestas por la Constitución y por las representaciones del 'deber ser' del ordenamiento político actual. El problema real es que se intenta dar formato institucional y participación en la gestión de las políticas públicas a organizaciones que no habían sido previstas por la Constitución ni el propio sistema político.

Entre los sindicatos y otros grupos de interés; entre los partidos políticos y el Congreso; entre las corporaciones del ámbito público como los colegios profesionales y las del ámbito privado como las empresas, a partir de los años 90 se ha reconocido un cúmulo de organizaciones (de derechos humanos; del consumidor; de la Mujer; del medioambiente, etc.) cuya estructura no se corresponde con ninguna de las anteriormente existentes y, al mismo tiempo, no poseen entre sí una forma uniforme. Sí

se ha comprobado que poseen cierta eficacia en cuanto a la obtención de legitimidad social frente al ordenamiento social y político vigente.

En el ordenamiento político corporativo que prevaleció, sobre todo, durante la etapa sustitutiva, el sistema sociopolítico se apoyaba en la aparición de grandes asociaciones con afiliación voluntaria y monopolio de representación otorgado por el Estado. La capacidad de disciplinamiento de estas organizaciones se encontraba extendida por medio de un cúmulo de funciones administrativas que adoptaban frente a sus afiliados. Funcionando como ‘gobiernos privados’, los sindicatos y cámaras empresariales adoptaron en nuestro país funciones paraestatales de gestión y procesamiento de la demanda y garantizaban el disciplinamiento social por medio de otorgar identidad (incentivos simbólicos) a sus miembros que se definían por la rama de la producción en la que estaban insertos.

Así, en la etapa sustitutiva, el funcionamiento de estas organizaciones era un elemento político clave para la solución de situaciones donde ni la adaptación al mercado ni la intervención directa del estado fueran políticamente viables para dar forma al ordenamiento social. Pero desaparecido el esquema sustitutivo; abandonado el horizonte de la movilidad social y desarticulado el esquema corporatista de gestión y ejecución de políticas públicas el problema que deseo plantear se refiere específicamente a las posibilidades que presentan las propuestas de participación ciudadana en Argentina y, en concreto, los espacios de gestión multiactoral con el objetivo de saber si son recomendables como alternativas en el fortalecimiento del sistema político.

Estado, tercer sector y asociaciones público-privadas

A nivel mundial, durante los 80 y 90 el sector público ha redefinido sus roles lo que supuso un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas (lucrativas y no lucrativas) en un proceso que algunos han denominado *privatización del Estado* (Savas, 2000). En teoría, cuando se trata de prestar un servicio o garantizar el consumo de un bien, la administración pública tiene cuatro opciones y tres de ellas pasan por asociarse con el sector privado. En resumen, puede:

- a) Mantener la producción del servicio o el bien en la administración pública.
- b) Externalizar la producción del servicio o en bien a una empresa privada.
- c) Externalizar la producción del servicio o el bien a una organización no lucrativa.
- d) Desarrollar una “economía mixta”, con una parte producida por la administración, otra por el sector privado y una tercera por el sector no lucrativo.

Es cierto que estas asociaciones se pueden ver como un continuo debido a que las relaciones entre estos sectores no son estáticas y pueden adoptar cinco formas básicas, en función de la política económica dominante. Estas funciones pueden ser: reprivatización, fortalecimiento, partenariado pragmático, subordinación al Estado y nacionalización. Las relaciones público-privadas se sitúan en un continuo que va desde un sistema dominado por organizaciones privadas que buscan solamente un beneficio económico a la hora de prestar servicios o bienes a la sociedad y sustituyen progresivamente al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil (reprivatización) hasta un sistema en el que el Estado lo domina todo (nacionalización) y donde las empresas y las organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar marginal.

<i>Cuadro I: Relaciones público-privado</i>				
Reprivatización	Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Colaboración Complementaria	Subordinación al estado	Nacionalización
Avance de la empresa privada sobre el espacio público.	Avance de las organizaciones de la sociedad civil sobre el espacio público.	Las organizaciones de la sociedad civil complementan a las agencias públicas.	Las organizaciones de la sociedad civil y las empresas se subordinan al estado.	El estado avanza a ocupar espacios de la sociedad civil y del mercado.
MERCADO PRIVADO	PLURALISMO DE MERCADO	PLURALISMO DE BIENESTAR	ESTADO DE BIENESTAR	MERCADO PÚBLICO
PRIVADO				PÚBLICO

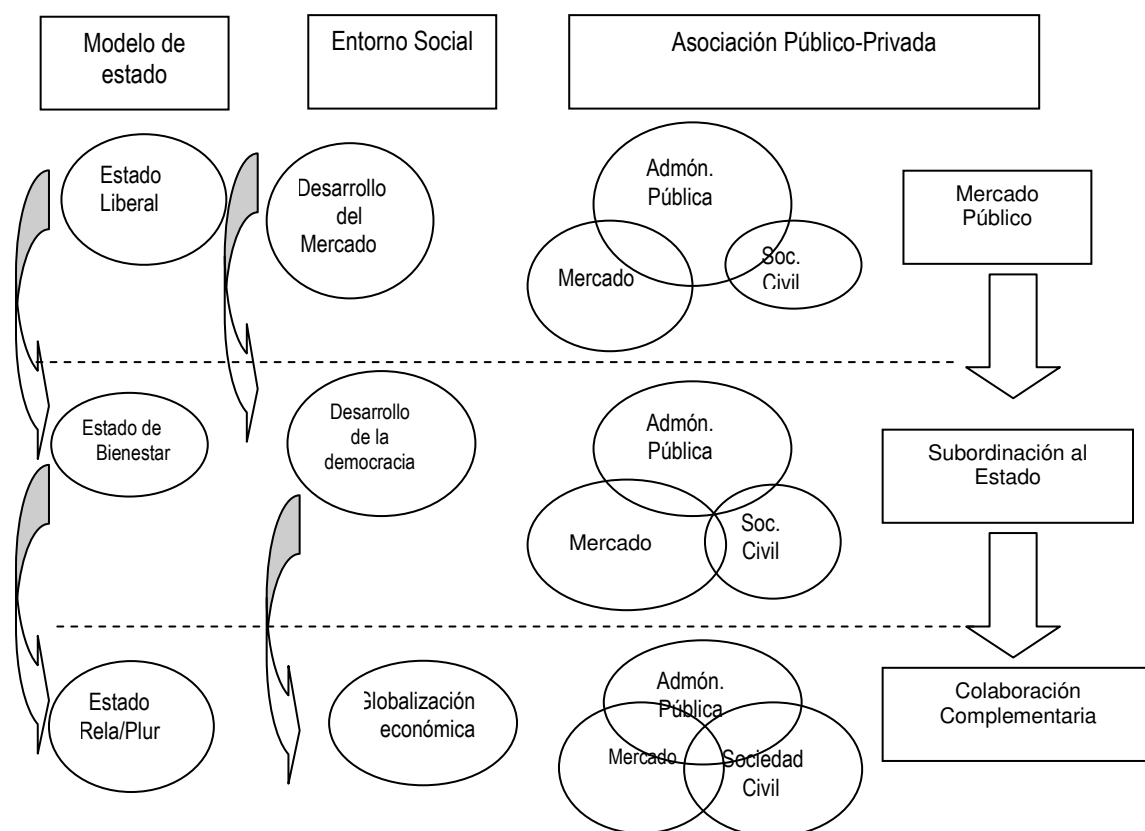
Si consideramos estas posibilidades teóricas, se puede afirmar que, durante los años 90, el Estado argentino paradigmáticamente ha tratado de pasar de un extremo al otro de la tabla, es decir, de un modelo fundamentalmente nacional a un modelo reprivatizador.

A los fines del análisis que aquí me interesa me centraré en las formas de relación que se ubican en el centro de la secuencia público-privada del cuadro I. Respectivamente, *pluralismo de mercado*, *pluralismo de bienestar* y *Estado de bienestar*.

En la primera forma (fortalecimiento de la sociedad civil), las organizaciones sociales y las empresas se verían reforzadas y podrían sustituir a las agencias públicas; en el segundo (colaboración complementaria), las agencias públicas y las organizaciones privadas cooperan y se complementan; finalmente, en el tercero (subordinación al Estado), las organizaciones privadas son vistas casi como un obstáculo y deben subordinarse al Estado.

Si consideramos la evolución del estado en función de los mecanismos institucionalizados para garantizar la ciudadanía y su relación con el sector privado, gráficamente, podemos presentar la evolución del siguiente modo:

Gráfico 1: Evolución de la relación estado sector privado



Se ha dicho que en Argentina el Estado de bienestar guardaba similitudes con el modelo conservador (Del Valle, 2006: 130) y que su expresión política era un sistema corporativo, sin embargo, éste modelo sufrió modificaciones a partir de la década de 1980. Precisamente a partir de esos años, a nivel internacional, se empezó a examinar en profundidad la relación entre lo público y lo privado, y algunos investigadores anglosajones comenzaron a hablar de la *economía mixta* (Austin, 1985), los *casi mercados* (LeGrand, 1991), el *estado en la sombra* (Wolch, 1990), el *gobierno por el tercer sector* (Salamon, 1981), el *estado subcontratista* (Smith y Lipsky, 1993) o el *partenariado (partnership) público-privado* (Kramer, 1987).

La emergencia de un “nuevo” modelo de bienestar donde la sociedad civil ha comenzado a tener una participación en la gestión de la política social condujo a que muchos investigadores utilicen términos como el de *Estado relacional* para referirse a la emergencia de un estado que “reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad” (Mendoza, 1995: 11). Otros investigadores se han referido a la importancia y el valor de lo *público no estatal* (Bresser, 1997). Se ha pasado de una relación donde tanto los grupos de interés como el mercado se subordinaban al *Estado* (donde las organizaciones de la sociedad civil trabajan, principalmente, de forma subordinada a los intereses del Estado atendiendo sectores marginales por medio de la beneficencia) al establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales.

En Argentina, como sucedió en un amplio abanico de países del antiguo bloque comunista, Asia y África durante la década de los ochenta y principios de los noventa, la reducción del tamaño del Estado, la *privatización*, fue el tema político que ocupó la mayor parte de la agenda pública. Las instituciones financieras internacionales junto con el Gobierno de Estados Unidos, recomendaron una serie de medidas destinadas a reducir el grado de intervención estatal en la economía, en lo que se conoció como el *consenso de Washington*. El problema fue que, como consecuencia de la aplicación de esas medidas, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado o crearon capacidades institucionales que eran débiles o, incluso, inexistentes. Centrando el análisis en la dimensión productiva del bienestar y siguiendo la diferenciación vinculada a la

capacidad de acceso (cantidad de profesores por alumno; camas por hospital, etc.); la referida a las condiciones de acceso (costes de traslado, distribución geográfica de los centros, etc.); y la referida al control y gestión administrativa del servicio, podemos afirmar que restaría el agregado de una cuarta dimensión referida a quien produce el servicio.

Sobre esto último, una modalidad es la producción por parte de la administración pública con funcionarios públicos. En este caso, la unidad de producción puede ser la dirección o secretaría u otra dependencia de una administración pública, una empresa pública, etc. Valen ejemplos similares con otros centros públicos: escuelas, hospitales, policía, etc. Otra posibilidad de producción pública se vincula a la realización de acuerdos entre diferentes administraciones públicas. Un ejemplo es la financiación que la administración nacional realiza a algunos municipios o provincias para que ofrezcan un servicio en su nombre. La última modalidad, menos común, consiste en la producción por parte de las administraciones públicas para el sector privado. Por ejemplo, cuando un municipio alquila a una empresa un espacio público (estadio, museo, etc.) para celebrar un evento, o cuando la policía se ocupa de la seguridad de un evento privado y recibe dinero por ello.

La firma de contratos entre la administración pública y terceros para la producción de un bien o un servicio es la modalidad más extendida de asociación entre lo público y lo privado. Es decir cuando se produce la *externalización de la producción del servicio*. Las obras públicas son el caso más claro al respecto (asfaltado, caminos, escuelas, hospitales) generalmente se contratan a empresas privadas para su construcción o mantenimiento. Otro tanto podemos afirmar de los servicios de comida de lugares públicos (escuelas, hospitales, prisiones, etc.) que se contratan a terceros.

La segunda forma de producción privada que utilizan también intensivamente las administraciones públicas son las subvenciones y subsidios, mediante las cuales se apoya económicamente al sector privado para que produzca un determinado servicio público. Una variedad poco difundida en Argentina pero que se ha extendido sobre todo en el sector salud es el tique o talón al consumidor (como el ejemplo de los vales de medicamentos). En realidad se trata de una variedad de la subvención, que en este caso,

se entrega a una persona física, quien decide en última instancia dónde compra el servicio.

Las concesiones o franquicias son otra modalidad de producción privada de servicios públicos. La administración otorga una serie de privilegios a una empresa privada para que produzca de forma exclusiva un determinado servicio en una zona geográfica. Durante los 90 esta modalidad fue una de las más difundidas en nuestro país en la producción de gas, agua, electricidad y las telecomunicaciones, todos ellos sectores claves de la economía.

La última modalidad de producción de servicios es el mercado libre. En este caso, las administraciones públicas sólo deben preocuparse que los servicios ofrecidos por el sector privado cumplan la normativa vigente en materia de seguridad, sanidad, medio ambiente y demás reglamentos.

Es interesante destacar que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la producción de servicios de bienestar ha sido mínima y ha seguido la tendencia histórica de concentrarse en las áreas de salud y educación por medio de la formación de cooperadoras. Sin embargo, ha existido un área privilegiada donde el tercer sector ha experimentado un fuerte crecimiento en torno a la gestión y administración.

Antes de avanzar creo útil diferenciar la producción de servicios en dos tipos: a) servicios intensivos en capital (producción de energía eléctrica, distribución de agua, transporte público, limpieza, etc.), y b) servicios intensivos en mano de obra (cuidado de personas mayores, educación, integración de personas excluidas, etc.). Si los primeros se caracterizan por necesitar mucha inversión al principio, y una inversión importante en concepto de mantenimiento, los segundos, en cambio, son intensivos en personal y precisan mucha gestión de recursos humanos.

En los servicios intensivos en capital existe un primer grupo que corresponde a los bienes colectivos que pueden ser consumidos individualmente por las personas. Este tipo de bienes, inicialmente fueron producidos y distribuidos por el Estado y luego fueron traspasados al sector privado. Telecomunicaciones, agua, electricidad, gas, por ejemplo han seguido la trayectoria 1 del cuadro II. En esta trayectoria, el Estado

transfirió una parte de la provisión del servicio y toda su producción al sector privado, para reservarse la tarea de regular y planificar el servicio privatizado; en esta función han sido comunes los conflictos y, en algunos casos se optó por la reestatalización de la producción, tal como es el caso de la provisión de agua en la Ciudad de Buenos Aires.

Un segundo grupo de servicios intensivos en capital corresponde a los bienes colectivos consumidos de forma colectiva, cuya producción, por su interés público, deben asegurar todavía los estados. El Estado no puede privatizar este tipo de servicios ni confiarlos al sector privado limitándose a regularlos debido a su importancia estratégica para el funcionamiento de la economía. En este caso, la tendencia siguió a la trayectoria 2, según la cual, normalmente, se ofreció primero un contrato para realizar la inversión inicial en infraestructura y luego una concesión para su mantenimiento. Ejemplos de esta área son la infraestructura vial, el transporte público (aéreo, urbano, etc.) pero también lo relacionado con la limpieza de calles, recolección de basura, eliminación de residuos, etc.

Por último, existe una serie de servicios públicos intensivos en mano de obra que apenas habían sido prestados en la sociedad y que, como consecuencia de su creciente demanda, el Estado se ha visto obligado a asumir de forma progresiva. Es el caso de los servicios sociales orientados a las personas mayores, la infancia y la juventud, los grupos marginales, etc. Es en esta área específica donde el Estado trata de implicar a la sociedad, por lo que busca fórmulas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la trayectoria que han tendido a seguir es la 3, cuyas fórmulas más extendidas son los contratos, las subvenciones y los subsidios. Ha sido en el área más intensiva en el uso de mano de obra donde el Estado ha recurrido a las organizaciones de la sociedad civil sobretodo en lo referido a la asistencia a la pobreza.

En la trayectoria 1, que corresponde a las antiguas empresas estatales privatizadas, el Estado sigue manteniendo la capacidad de regular y planificar los servicios, así como de llevar a cabo el control y la evaluación de lo que está haciendo la empresa productora del servicio. Es precisamente en esas funciones de regulación donde emergen los principales conflictos entre los sectores público y privado. En la trayectoria 2, que corresponde a los servicios intensivos en capital, las administraciones públicas contratan a la empresa privada para su realización y, posteriormente, les otorgan concesiones para

asegurarse muchas veces su mantenimiento. Esta asociación continuada también es fuente de problemas entre ambas partes. En la trayectoria 3, que corresponde a los servicios que el Estado empezó a producir sobre todo con el aumento de la pobreza durante los noventa, se persigue que las organizaciones de la sociedad civil se corresponsabilicen en su prestación. En este caso, los conflictos tienen que ver, fundamentalmente, con los recursos humanos y financieros.

Cuadro II: Trayectorias en la producción de servicios

Provisión Producción	PÚBLICA	PRIVADA
PÚBLICA Trayectoria 3	- Producción a cargo del Estado. - Acuerdos entre administraciones públicas.	- Venta del servicio de la Administración Pública al mercado. Trayectoria 1
PRIVADA	- Contratos - Subvenciones - Concesiones	- Mercado libre - Tickets –vales.

En síntesis, el sistema de bienestar dual que, a mi entender, posee la Argentina da lugar a que el *pluralismo de bienestar* se exprese, sobre todo, en el área de producción de servicios sociales trabajo intensivo. Mientras tanto, el modelo tradicional que comprende al trabajador que cotiza, solo ha sido modificado por el avance ‘parcial’ del mercado en el área de salud (Del Valle, 2001) y por los subsidios que se otorgan a los sindicatos para continuar brindando servicios de recreación y ocio, entre otros.

Sociedad civil y formulación de la política pública

Con independencia del crecimiento que pueda experimentar la participación de las organizaciones del tercer sector en torno a la gestión de las políticas públicas, esto no implica necesariamente un incremento paralelo en la dimensión democratizadora. Sin duda, las propuestas de participación ciudadana se alejan del corporativismo.

Es relevante señalar que, en la medida que participan en la gestión, subyace la atribución de un carácter público a estas organizaciones. Lo llamativo es que este carácter público se presenta como ‘no-político’. Con lo que, a mi entender, queda de manifiesto las serias dificultades que posee la teoría de la democracia para dar una solución ‘relativamente’ realista que tienda a resolver el dilema entre participación y representación. Los mecanismos por medio de los que se instrumenta la participación del tercer sector buscan posicionar a estas organizaciones como administradoras de una política pública con lo cual se las transforma en agentes ‘paraestatales’ de gestión con el objeto de obtener a cambio alguna forma de disciplinamiento social.

La verdadera y eterna miseria de nuestra política pública consiste precisamente en esto: se ha tomado conciencia que en contextos fragmentados las esferas de acción social producen los efectos agregados más significativos, costosos y conflictivos (aumentando las preocupaciones generales). Esto conduce a que las actuales instituciones de bienestar sean incapaces de responder a la creciente heterogeneización de la demanda por lo que se acepta que estos conflictos terminarán acabando por fuera del ámbito de actuación de la política pública y, por ende, de las formas tradicionales de intervención.

Los límites objetivos de la política pública se tornan más evidentes a la luz de los fracasos resultantes de diversos programas que, buscando la reinserción laboral han conseguido, por ejemplo, los resultados más contraproducentes. La conclusión, debido a que los problemas sociales no podrán ser resueltos con los actuales dispositivos de política pública, las nuevas medidas ‘terapéuticas’ tendrán que salir de la propia sociedad civil u otras formas de acción comunitaria.

Pero la condición de posibilidad para que el proceso de democratización se realice implica un cambio profundo en nuestras tradiciones y cultura política y que, tal como argumenté han visto, históricamente con recelo a la sociedad civil y, por ende, el estado se terminó construyendo a partir de la Constitución y no de la sociedad. La función principal que se le asignó a la Constitución, desde esta perspectiva, fue la de controlar, dominar y contener a las ‘*fuerzas destructivas*’ que podían surgir de los conflictos de intereses dentro de la sociedad.

Esta desconfianza hacia la sociedad civil se confirma aún más por la posición institucional que le otorga a los partidos políticos, que son elevados prácticamente al rol de ‘órganos de Estado’ y no de la sociedad civil y por la fuerte posición que ocupa la Corte Suprema de Justicia con su poder para revisar y desafiar a las leyes parlamentarias, como de los mismos partidos políticos, hecho que reafirma el rol asignado de ejecutores del valor sustantivo del orden Constitucional que es equiparado al propio orden democrático.

Esta concepción del orden político y democrático centrado en el estado provoca una cultura política cuyo modelo es el ciudadano con lealtad incondicional y fidelidad absoluta a los acuerdos existentes. Por esto, no es extraño que se llegue a sostener que la democracia es ‘*una forma de vida*’ o una ‘*cultura constitucional*’ que debe o debiera ser promovida por medio de dosis de educación cívica y ciudadana.

El desarrollo del tercer sector como autolimitación del poder público

En este apartado recuperaré una perspectiva crítica con el objetivo de plantear los límites y posibilidades de la participación de la sociedad civil en Argentina. Para empezar, sostengo que en contextos de fragmentación social lo que queda expuesto como principal punto de conflicto político es lo que podemos denominar el ‘*problema de las racionalidades*’: la ‘lógica de la acción’. Por otra parte, a partir de los años 90 la tradicional dicotomía Estado/sociedad civil ha ido perdiendo utilidad analítica. La causa más inmediata se vincula directamente con el crecimiento de las propias asociaciones de la sociedad civil y que, poco a poco, ha llevado a que la línea que divide los actos políticos de los privados haya perdido nitidez. En tercer lugar, para fines de los años 80 e inicios de los 90 existió una ‘*cierta sintonía*’ entre el diagnóstico conservador y el progresista respecto a cuáles habrían de ser los ámbitos de actuación de la autoridad pública.

En relación a esto último y retomando la tesis gramsciana se podría afirmar que, en tanto las funciones y responsabilidades del Estado se han extendido, su autoridad se devaluó y, por ende, la estabilidad del sistema político ha dependido siempre del ejercicio de la ‘*autolimitación*’ del poder público. Esta autolimitación sólo ha sido

posible en la medida que existen otras instancias que, autososteniéndose, complementan los ámbitos públicos de actuación sin entrar en conflicto con las normas establecidas.

Los ejemplos de estos ámbitos son la familia, el mercado o la comunidad. En el discurso conservador éstos aparecen claramente definidos como ámbitos '*no-políticos*' de acción por lo que las propuestas tienden a centrarse en la necesidad de establecer modelos económicos y morales. Se busca, así, restaurar los supuestos fundamentos '*no-políticos*' de la sociedad civil como el derecho a la propiedad, la ética del trabajo, la familia, el mercado, etc. Con estas soluciones el problema de la demanda termina siendo privatizado, es decir, circunscrito a los citados ámbitos que no deben estar sujetos a la autoridad pública y, por lo tanto, la misma no corre ningún riesgo de erosión.

En sintonía con el diagnóstico anterior, el progresismo ha dejado de creer que los actuales problemas puedan ser resueltos por medio del estatismo o el incremento de la regulación política o; lo que es lo mismo, por la inclusión de demandas agregadas en la agenda pública. Pero a diferencia del análisis conservador, la solución que propone la izquierda se basa en el intento por reconstituir lo ciudadano. Es decir, transferir poder político a las instituciones de la sociedad civil por medio de mecanismos que no se encuentren condicionados políticamente o sea, que sean independientes de las instituciones políticas. La creencia que subyace a este análisis es que sólo así será posible la reconstrucción de una sociedad civil que no dependa de la regulación, el control o la intervención estatal.

Las propuestas de desarrollo local, por ejemplo, plantean esta segunda alternativa: reestructurar la relación Estado/sociedad civil con el objeto de aumentar la capacidad de influencia política de grupos sociales que no habían sido tenidos en cuenta en el Estado de Bienestar clásico fundamentado en las relaciones de clase y el mercado de trabajo, pero sin considerar otros factores de desigualdad como el género o la etnia, ni otras dimensiones de lucha política como el medio ambiente, el hábitat y los valores culturales. Esta alternativa es heredera de los movimientos urbanos aparecidos en los años setenta, y su énfasis se sitúa fundamentalmente en la crítica al burocratismo de los sindicatos, los partidos y los servicios de bienestar en general. Un burocratismo interpretado como deshumanizado y consolidador de privilegios.

No se trata de una confrontación entre la política y el mercado, sino de una lucha entre las crecientes formas burocratizadas y el deseo de mantener relaciones más “humanas”. La sociedad civil, en este caso, excluye a las grandes corporaciones privadas y acoge en su seno a las empresas familiares pequeñas y a lo que ha venido a denominarse la “economía social”. A esta sociedad civil de pequeñas organizaciones se le asigna un rol destacado en la provisión de servicios de bienestar pero también y, sobre todo, en la definición y seguimiento de las políticas sociales. La cuestión, empero, es cuanto podrán aguantar estas organizaciones civiles las presiones hacia la denostada burocratización una vez se especialicen como entidades prestadoras de servicios financiadas públicamente.

Como resultado de esta lucha ideológica entre defensores de la sociedad civil y del Estado, se han puesto en marcha programas de reestructuración que a grandes rasgos coinciden en otorgar un mayor protagonismo a la sociedad civil, tanto en lo concerniente a una mayor confianza en la lógica mercantil como en la participación ciudadana. Estas reformas, siguen caminos e intensidades diferentes según los países, por lo que resulta pertinente analizar lo que está ocurriendo en Argentina y juzgar hasta qué punto las reformas que aquí se llevan a cabo significan la plasmación de una doctrina neoliberal de abandono de responsabilidades públicas, o bien un mayor protagonismo de la sociedad civil bajo la regulación y tutela del Estado que mantiene sus responsabilidades y, si es así, qué consecuencias tiene este mayor protagonismo sobre las relaciones entre las administraciones públicas y la iniciativa social.

Una reestructuración del estado encaminada hacia procesos de democratización en la línea de las propuestas de desarrollo local tiene que partir de la tesis que todo proceso de emancipación de la sociedad civil con respecto al estado supone el proceso análogo de politización de las instituciones de la sociedad civil. En tal sentido, considero que el asociacionismo ciudadano (no todo el tercer sector) se ubican en un ámbito intermedio entre la demanda privada y los modos políticos no institucionalizados. Ese lugar intermedio ha sido solapadamente pasado por alto en los análisis pero, al mismo tiempo, ha sido enmascarado bajo el concepto de organizaciones de la sociedad civil.

El enmascaramiento es resultado de la aceptación acrítica de algunos de los postulados de la Teoría liberal que considera que toda acción reviste el carácter de pública o

privada. Casualmente, muchas de las demandas de las organizaciones de la denominada ‘sociedad civil’ tienden a politizar temas que no pueden ser incorporados sino con mucha dificultad dentro del universo dicotómico de la teoría liberal. El tipo de demandas que exigen estas organizaciones no son estrictamente privadas (por que pueden constituir una preocupación legítima para otros) pero tampoco son públicas (debido a que no son reconocidas como objeto legítimo de las instituciones o actores políticos relevantes). Obviamente, muchas de las acciones que realizan las organizaciones poseen resultados desde el punto de vista colectivo (tanto de los actores privados como de los políticos).

Así las cosas, pienso que la acción colectiva de estas organizaciones pertenece a un ámbito de política ‘no-institucional’. La diferenciación en este punto es importante, sobretodo si consideramos que dentro del concepto de organizaciones de la sociedad civil se incluyen organizaciones que impulsan demandas de tipo privado (religiosas o económicas) y otras que se orientan a la obtención de bienes o servicios de carácter colectivo.

Una clara definición de lo que comprendo por ‘*asociacionismo ciudadano*’ me obliga a plantear algunas cuestiones que clarifiquen el término. Los dos elementos que diferencian al asociacionismo ciudadano del resto de organizaciones de la sociedad civil y que abren la posibilidad a plantearlo como una forma ‘alternativa a la política institucional’, son que la organización posea medios de acción legítimos y fines que puedan hacerse extensivos a toda la comunidad.

Muchas organizaciones de la sociedad civil que poseen una matriz religiosa o confesional pueden realizar acciones sociales o políticas. Pero en la medida que poseen relaciones orgánicas con instituciones religiosas; que sus acciones son realizadas a través de parroquias o lugares de culto, etc. queda claro que su población no es el colectivo en general sino que depende de la creencia o fe particular (privada) de cada uno de los participantes. Asimismo, al estar vinculadas a éstas instituciones públicas sus demandas son reguladas por las creencias de éstas y, en el caso de las confesiones religiosas el ‘dogma’ las acaba por transformar en excluyentes con lo cual, no producen resultados colectivos sino que fijan posturas institucionales independientemente de los participantes.

Otro ejemplo lo constituyen los sindicatos. La matriz en este caso es económica y la objeción es que los bienes o servicios que producen no son colectivos sino que benefician a sus asociados o miembros del sector. Objeciones similares pueden elaborarse en relación con las mutuas, sociedades de fomento y cooperativas.

En contraposición con estos ejemplos, las organizaciones ciudadanas se caracterizan por el esfuerzo que realizan para ser reconocidas (no por el sistema institucional sino por la comunidad) como actores políticos y por poseer objetivos que, de ser alcanzados, tendrán efectos extensibles a toda la sociedad y no solo a los miembros del propio grupo. Así, organizaciones ambientales, de derechos humanos, de la mujer, la discapacidad, de desarrollo social, etc. son las que claramente pertenecen al universo de esta definición.

A diferencia del conjunto de organizaciones que integran el tercer sector, aquellas que pertenecen a lo que denominé ‘asociacionismo ciudadano’ poseen un conjunto de valores que las ubican de manera autónoma frente a las instituciones público/políticas lo que implica cierto nivel de oposición al control, dependencia y regulación estatal.

En relación a sus formas de accionar, toda organización posee una dimensión interna y una externa. Respecto a la primera, se puede decir que no existe un principio orgánico de diferenciación interna dentro de las organizaciones. Mientras tanto, en la forma de accionar respecto al contexto externo, generalmente la movilización de recursos se encamina a hacer visible una determinada demanda por medio de mecanismos poco convencionales. Tanto la dimensión de los ‘valores’ como las formas de acción generan serias dificultades para llevar adelante las formas de negociación política que he definido como tradicionales.

Al carecer de principios orgánicos de organización interna tampoco poseen un conjunto coherente de principios e interpretaciones ideológicas de los cuáles podrían derivar un modelo deseable de sociedad a alcanzar. Al mismo tiempo, no poseen capacidad para garantizar por medio de la organización un control efectivo de sus miembros debido a que se movilizan en función de un factor movilizador que es considerado de tal valor y tan universal que se torna innegociable. El tipo de incentivos que poseen estas

organizaciones para sus miembros es casi exclusivamente simbólico. Los miembros para su autoidentificación no dependen de códigos políticos ni socioeconómicos, sino que su universo está codificado por los temas de interés de la asociación. Aquí es donde el problema se materializa debido a que los miembros se movilizan en función de una 'ética de la convicción' a la que se subsume cualquier 'ética de la responsabilidad'. Casualmente, es en función de esta última que sobreviven nuestras actuales instituciones políticas.

En los denominados espacios de participación multiactoral o espacios de participación de la sociedad civil el 'asociacionismo ciudadano' ha de vérselas con un cúmulo de organizaciones del tercer sector que poseen canales de gestión de demanda y recursos por lo que cuentan con recursos suficientes como para negociar acuerdos por fuera de dichos espacios. El desarrollo de estructuras corporatistas de gestión nos permiten suponer que las decisiones que puedan adoptar estos espacios siempre se encontrarán condicionadas y hasta perderán influencia frente a los procedimientos corporatistas de gestión y procesamiento por lo que queda en cuestión cuál es el valor real que poseen éstos espacios para los resultados de las decisiones.

En este contexto, la participación del asociacionismo ciudadano se diluye y limita dentro de los espacios de participación por medio de una serie de mecanismos que vacían de contenido a los principios de 'igualdad política' que, paradójicamente, constituyen unos de los puntos de legitimación de la participación ciudadana. Las propuestas de participación se apoyan casi exclusivamente en la dimensión procedimental de la participación. Pero de esta dimensión no se deduce la posibilidad de influir en el resultado de la decisión adoptada ya que ésta queda siempre acotada a otros ámbitos (partidos, parlamentos, grupos de interés locales, etc.). Dentro de los espacios de participación todas las organizaciones cuentan con el voto pero sólo unas pocas tienen el control sobre los factores que influyen en los resultados de procedimiento, es decir, con recursos de organización.

En definitiva, el pluralismo de bienestar como forma de gestión 'no-política' cumple con una función política: evitar la erosión de la autoridad política por medio de evitar exponerla al agregado de demandas. Al mismo tiempo atribuye funciones 'paraestatales' a las organizaciones de la sociedad civil que, en la medida que participan

en la gestión de la política pública han de vérselas con la propia erosión de la legitimidad adquirida frente a la sociedad cada vez que no puedan procesar demandas agregadas territoriales. Si bien muchas de estas organizaciones ya desde el modelo tradicional de bienestar poseían estas funciones paraestatales (tal como los sindicatos o la iglesia, por ejemplo), a diferencia del asociacionismo ciudadano; estas organizaciones poseen canales de participación en la elaboración de políticas públicas y no sólo en la gestión por lo que siempre pueden expresar su capacidad de influencia sobre los resultados sin afectar la dimensión procedimental. Es decir sin producir aperturas democratizadoras de los propios procesos políticos.

Bibliografía

AUSTIN, D.M. AND HASENFELD, Y. (1985): *A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services*, The Journal of Applied Behavioral Science 21, 351-364.

DEL VALLE, A. (2001): *Estrategias y Prácticas Sindicales: la reforma laboral en Argentina*, Tesis Doctoral, Dpto. de Filosofía del Derecho, Teoría Social y Metodología de las CCSS, Universidad de Barcelona.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1997): *Reforma del Estado en los años 90: Lógica y Mecanismos de Control*, Círculo de Montevideo, Barcelona.

HAYEK, F. A (1982): *Derecho, Legislación y Libertad: el orden político en una sociedad libre*, Unión Editorial S.A., Madrid Vol. 3.

JOHNSON, N. (1990): *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

KRAMER, R. AND GROSSMAN, B (1987): *Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies*, Social Service Review 61, 32-55.

LE GRAND, J. (1991): *Quasi-markets and social policy*, Economic Journal 101, 1256-67.

MENDOZA, X (1995): *Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional*, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander

SALAMON, L. (1981): *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action*, Public Policy 29, 255-275.

SMITH, S. AND LIPSKY, M. (1993): *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting, Massachusetts*: Harvard University Press, Cambridge

WOLCH, J. (1990): *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, NY: The Foundation Center, New York.

Resumen

La participación ciudadana y el desarrollo local se presentan en la actualidad como claves para el desarrollo de nuevos modelos de políticas de bienestar, ya que se asume como positivo el rol que podrían cumplir en la profundización de procesos democráticos y, al mismo tiempo, son vistos como alternativas para la incorporación de grupos marginales que se ubican en áreas a las que el estado no podría alcanzar. El presente artículo plantea que, por las características del sistema político éstas propuestas acaban cumpliendo una función política muy distinta a la que defienden sus precursores.

Palabras clave

Pluralismo, bienestar, participación, democracia, gestión pública.

Abstract

Citizen participation and local development, actually, appear as a key for the development of new model of welfare policies because it assume as positive the roll that they could have in the deepening of democratic processes and, at the same time, they are watched as an alternative for the incorporation of marginal groups that stay in areas where the state couldn't occupy. In this paper I sustain, that the particulars characteristics of the political system tend to generate a new political place for citizen participation, but this place is very different that the promoters beliefs.

Key words

Pluralism, welfare, participation, democracy, public affaire.