

# Pluralismo de bienestar y gestión social

## Welfare pluralism and social management

Alejandro H. DEL VALLE\*

**Resumen:** La participación ciudadana y el desarrollo local se presentan en la actualidad como un doble desafío en América latina. Por un lado, existe un fuerte consenso sobre el rol que podrían cumplir en la profundización de procesos democráticos y, al mismo tiempo, son mirados como una oportunidad para el fomento de las capacidades de los actores involucrados. No obstante, el presente artículo intenta hacer visible, a partir del análisis del caso argentino no sólo los límites de estas propuestas sino también los presupuestos sobre los que se fundan y, las posibles externalidades que pueden generar.

**Palabras clave:** Pluralismo. Bienestar. Participación. Democracia.

**Abstract:** Currently, citizen participation and local development poses a double challenge in Latin America. On the one hand, there is a strong consensus about the role that these aspects could have in the deepening of democratic processes, while at the same time they are considered an opportunity to promote the capacities of the involved actors. Nonetheless, while analysing the Argentinean case, this article tries to clarify the limits of these proposals and of the premises on which they are based, and the possible political externalities that they can generate.

**Keywords:** Pluralism. Welfare. Participation. Democracy.

Recebido em: 01/04/2008. Aceito em: 10/04/2009.

---

\* Dr. en sociología -Univ. De Barcelona-, Director del Centro de Investigaciones Microeconómicas – Docente e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata – E-mail: ajax@speedy.com.ar.

## 1 Introducción

Durante las décadas de 1980 y 1990, a nivel mundial el sector público inició un proceso de redefinición de sus roles. Esto supuso un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas (lucrativas y no lucrativas) dando lugar a una situación que algunos han denominado *privatización del Estado*. (SAVAS, 2000).

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 *'cuasi mercados'* (LEGRAND, 1991), el *'estado en la sombra'* (WOLCH, 1990), el *'gobierno por el tercer sector'* (SALAMON, 1981), el *'estado subcontratista'* (SMITH; LIPSKY, 1993) o el *'partenariado'* (*partnership*) *público-privado* (KRAMER, 1987).

De este modo, se puede sostener que asistimos a la emergencia de una transformación del modelo de bienestar donde la sociedad civil ha comenzado a tener una participación en la gestión de la política social y por ello, en línea con las propuestas de *'gerencia social'* muchos investigadores comenzaron a utilizar términos como *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 solo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad...". MENDOZA (1995, p.11). Otros, en cambio, se han referido como elemento característico de estos cambios la importancia y el valor que ha cobrado lo *público no estatal* Bresser (1997).

El presente artículo sostiene que, en el contexto latinoamericano la participación ciudadana en torno a la ejecución de políticas públicas comenzó a ser implementada sistemáticamente como una metodología de gestión y no como un imperativo de democratización. Por este motivo, entre otros, la idea principal que se defenderá es que no existe lugar para la utopía de aquellos que consideran que *'el auge participativo'* es el resultado de la crisis del sistema de representación basado en partidos y que, por lo tanto, al ser una

alternativa al desencanto y a la apatía políticas, es una forma de expresión mediante fórmulas de participación no convencionales que conduzcan (inevitablemente) a una transformación del propio sistema político por lo que, se asume que la democracia participativa reemplazaría o, por lo menos, complementaría a la democracia representativa y el voluntariado sería una suerte de sustituto de la militancia política clásica.

Aunque asumamos que en el denominado *'retorno de la sociedad civil'* se expresa claramente la necesidad de constituir una ciudadanía madura, participativa y deliberativa que contribuya mediante el ejercicio de la libertad de asociación a la institucionalización de derechos y a la universalización del bienestar, ciertamente, aún no se han analizado las consecuencias políticas que ni los supuestos ideológicos que han permitido el incremento de la participación de estas organizaciones en torno a la ejecución de programas (sobre todo focalizados) y a la producción de servicios de bienestar.

## 2 Neo liberalismo y gestión social

Respecto a las condiciones que han fomentado la participación de la sociedad civil en la gestión de la política social, es necesario recordar que en 1982 Hayek 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 era el exceso de poder de los parlamentos porque a partir de coaliciones políticas podían establecer criterios distributivos de riqueza que alterasen la distribución que surge del libre mercado.

Hayek defendía la idea que entre los sectores público y privado debía 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. "... 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, p. 247-248).

En la interpretación de Hayek la normativa no debería por ley alterar las distribuciones naturales del mercado y al mismo tiempo, "... no tiene por qué ser el gobierno central quien determine qué entes deberán prestar los diferentes servicios; ni es desde luego aconsejable que tenga facultades para hacerlo". Por lo que "...las administraciones locales, así como las regionales, quedasen por tales vías transformadas en corporaciones de carácter cuasi-mercantil..." (HAYEK; 1982, p. 249-250).

Es casualmente, esta propuesta de *sociedad de bienestar* la que subyace en los principios de las reformas llevadas a cabo durante los años noventa y aunque su éxito ha sido escaso a tenor de las resistencias sociales que ha encontrado en su ejecución, mayor aceptación han tenido en cambio, las propuestas moderadas dirigidas a la contención del gasto público y a brindar mayor protagonismo a la sociedad civil.

Así, durante la década de 1990 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. Éstas políticas se orientan hacia la extensión de los derechos sociales, su personalización y la promoción de la participación social en su gestión. 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 pasan a ser compartida por la Iniciativa Social y el Mercado.

En línea con estas propuestas, 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 proponen procedimientos para aumentar el papel de la sociedad civil: los mercados internos, los denominados cheques sociales, la autogestión y la aplicación de los modelos de 'gerencia social'.

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 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. No obstante, quisiera puntualizar que en el modelo pluralista de bienestar se pretende que los ciudadanos asuman de un modo solidario la consecución de fines públicos. En este sentido, 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.

Paradójicamente, en los últimos años, la mayor parte de los argumentos tanto académicos como políticos en 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 por lo que quedan al descubierto, las relaciones que subyacen a las investigaciones empíricas y los programas gubernamentales en relación a la teoría de la democracia.

En otras palabras, 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 para dar formato institucional y participación en la gestión de las políticas públicas a organizaciones que no habían sido previstas por la Constitución ni por el propio sistema político.

Entre los sindicatos y otros grupos de interés; entre los partidos políticos y el Congreso; a partir de los años 80 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. No obstante, se ha comprobado que son eficaces en cuanto a la obtención de legitimidad social frente al ordenamiento político vigente.

En el caso Argentino, por ejemplo, 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 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.

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 y, en concreto, los espacios de participación multiactoral con el objetivo de pensar sus posibilidades como alternativas en el fortalecimiento de los procesos de democratización.

### 3 Estado, Sistema Político Y Tercer Sector

Siguiendo la línea argumental planteada se puede afirmar que con independencia del crecimiento que experimente la participación de

las organizaciones del tercer sector en torno a la gestión de las políticas públicas esto no implica, necesariamente, un incremento en torno a la dimensión democratizadora; es decir, en torno al procesamiento y formulación. No obstante, en la medida que participan en la gestión subyace la atribución de un carácter público 'no-político' con lo cual, a mi entender, surgen 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 a cambio de alcanzar alguna forma de disciplinamiento social.

La verdadera miseria toda 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. Estos límites se tornan evidentes a la luz de los fracasos resultantes de diversos programas que, buscando la reinserción laboral o la salida de la pobreza han conseguido 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. Sin embargo, como argumenté en (DEL VALLE, 2004, p.181): "la condición de posibilidad para que el proceso de democratización se realice implica un cambio profundo en nuestras tradiciones y cultura política cuyas instituciones históricamente han visto con recelo a la sociedad civil por lo que el Estado se terminó construyendo a partir de la Constitución y no de la sociedad".

En Argentina como en diversos países de la región 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 (Art. 38 de la Constitución de la Nación Argentina) 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, hechos que reafirman el rol asignado de ejecutores del valor sustantivo del orden Constitucional que es equiparado al propio orden democrático.

Cabe destacar que 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.

#### **4 Límites y posibilidades de la participación de la sociedad civil.**

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 que condujo a que la línea que divide los actos políticos de los privados haya perdido nitidez. Asimismo, hacia 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 términos de Gramscy 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 auto-

limitación sólo ha sido posible en la medida que existen otras instancias que autososteniéndose complementen a los ámbitos públicos de actuación sin entrar en conflicto con las normas establecidas.

Tradicionalmente, los ejemplos de estos ámbitos *'no-políticos'* de acción han sido la familia, el mercado o la comunidad por lo que muchas propuestas enfatizan la necesidad de establecer modelos económicos y morales sobre éstos ámbitos en un intento por 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. (HAYEK, 1981, p. 7-10). Así, el problema de la demanda termina siendo privatizado, es decir, circunscripto 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'* y los sectores de centro izquierda también consideraron que los problemas no podían 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. Sin embargo, a diferencia del análisis conservador, la solución que se propuso se basaba en un 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 fueran independientes de las instituciones políticas.

La creencia que subyace a estos 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 alternativa. Es decir, 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. 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.

Más allá de esta sintonía, 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, han seguido caminos e intensidades diferentes según los países por lo que resulta pertinente analizar hasta qué punto 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.

En el plano teórico se puede afirmar que 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. Lo interesante es que una gran parte de las organizaciones

del denominado (tercer sector) se ubican en un ámbito intermedio entre la demanda privada y los modos políticos no institucionalizados. Ese lugar intermedio ha sido pasado por alto en los análisis pero, al mismo tiempo, ha sido enmascarado bajo el concepto de organizaciones de la sociedad civil.

Esto ha sido el 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. Sin embargo muchas de las demandas de estas organizaciones tienden a politizar temas que no pueden ser incorporados sino con mucha dificultad dentro del universo dicotómico de la teoría liberal ya que el tipo de demandas que exigen 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) sin embargo, muchas de las acciones que realizan poseen resultados desde el punto de vista colectivo (tanto de los actores privados como de los políticos).

En este sentido pienso que la acción colectiva de estas organizaciones pertenece a un ámbito de política ‘no-institucional’. La diferenciación es importante, sobre todo 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 son los sindicatos u organizaciones de matriz económica ya que la objeción de los bienes o servicios que producen no son colectivos sino que benefician a sus asociados o miembros del sector.

Las organizaciones ciudadanas se caracterizan por el esfuerzo que realizan para ser reconocidas (no por el sistema institucional sino por la comunidad) como actores 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, de 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 las formas de accionar que poseen se puede decir que no existe un principio orgánico de diferenciación interna y que, generalmente, la movilización de recursos se encamina a hacer visible una determinada demanda por medio de mecanismos poco convencionales. En este sentido, tanto la dimensión de los 'valores' como las 'formas de acción' generan dificultades para llevar adelante las formas de negociación política que podríamos definir como 'tradicionales'. La causa inmediata de estas dificultades es que al carecer de principios orgánicos de organización interna no poseen un conjunto coherente de principios e interpretaciones ideológicas a partir de los cuáles podrían derivar

un modelo deseable de sociedad a alcanzar y, al mismo tiempo, no tienen 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.

En el plano de los incentivos éstas organizaciones se pueden caracterizar por poseer incentivos, casi exclusivamente, simbólicos. Esto produce que los procesos de autoidentificación no dependan de códigos políticos ni socioeconómicos sino que su universo está codificado por los temas de interés de la asociación. En este caso, 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.

Si nos ubicásemos en el plano de la 'participación ciudadana', no podemos ignorar que, en las propuestas de desarrollo local el 'asociacionismo ciudadano' ha de vérselas con un cúmulo de organizaciones del tercer sector que por fuera de dicho espacio poseen canales de gestión de demanda y recursos. Es decir, cuentan con capacidad de negociación suficiente por fuera de éstos espacios. Se puede afirmar que el desarrollo de estructuras corporatistas de gestión, a nivel local, supone que las decisiones que puedan adoptar estos espacios de participación ciudadana siempre se encontrarán condicionadas y hasta perderán influencia frente a los procedimientos corporatistas por lo que queda en cuestión conocer es el 'valor político real' que poseen éstos espacios de participación ciudadana en los resultados de las decisiones.

Al respecto, una hipótesis pausable es que la participación se diluye y limita dentro de los mismos 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. En principio, cabe notar que las propuestas se apoyan casi exclusivamente en la dimensión procedimental de la gestión política. De ésta dimensión, no obstante, no se deduce la posibilidad

de influir en el resultado de la decisión adoptada ya que ésta queda acotada a otros ámbitos (partidos, parlamentos, grupos de interés locales, etc.). Es decir que dentro de los espacios todas las organizaciones cuentan con el voto pero sólo unas pocas tienen el control sobre los factores que influyen en los resultados de procedimiento (recursos de organización).

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 territorialmente. 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 dentro de los propios procesos políticos.

### **5 Política social, agenda pública y participación política**

Todavía no hemos a un debate ideológico fundamentado que se centre en saber: primero ¿cuál ha de ser el nivel de intervención necesario del Estado Nacional y los demás niveles sub-nacionales en una sociedad cada vez más condicionada por la economía de mercado? Y, segundo, ¿cómo se está produciendo la legitimación del poder en una sociedad sometida a unos cambios constantes que afectan a la estructura política, económica, social fomentando la desigualdad en favor de la eficiencia?.

Las transformaciones ocurridas durante los años 90 supusieron el rechazo de la sociedad del bienestar y la supresión de las políticas sociales

nacionales y distributivas y el establecimiento, por el contrario, de una estructura social fundamentada en el principio de rivalidad y competitividad regional frente a la tendencia igualitaria promovida por el Estado del bienestar.

Asimismo, los países que durante los años noventa desarrollaron una política de reformas han conseguido efectivamente una reactivación económica más rápida pero a costa de la disminución de los sistemas de protección social y el consiguiente aumento de las desigualdades sociales y fue, en ese escenario que se comenzó a vislumbrar fue el incremento de la conflictividad por la dualidad social.

En el área de la participación de la sociedad civil y más allá de cualquier pretensión democratizadora, resulta evidente que las reglas fundantes en que se basan los vínculos entre el Estado y la sociedad no han variado, porque son las mismas en que se funda el sistema capitalista como modo de organización social; lo que probablemente haya cambiado durante los 90 son algunos de los actores, sus estrategias y los modos de construir hegemonía.

Al respecto, la agenda estatal se presenta como un "espacio problemático" ya que allí se expresan el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional. Las políticas que el gobierno adopta son la toma de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente.

Siguiendo con esta línea argumental se puede afirmar que la vigencia de cuestiones como el trabajo, la pobreza, la exclusión, entre otras; es decir, su continuada presencia en la agenda social revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores.

De aquí se desprende la inherente conflictividad del proceso de resolución de cuestiones sociales y de la agenda que las contiene. El rol del Estado en cada momento histórico es la expresión político-ideológica de esa agenda vigente, es



la decantación de las tomas de posición predominantes y su consecuencia: la conformación de un aparato institucional orientado a resolverlas en el sentido elegido poniendo en juego, para ello, los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar.

Estas cuestiones se sintetizaron en las fórmulas “Orden y Progreso”; luego “seguridad y desarrollo”, “estabilidad y crecimiento”, “gobernabilidad y productividad”, “ajuste y revolución productiva”.

Así como en el siglo XIX fue preciso generar condiciones de “orden” bajo las cuales pudiera prosperar la actividad económica; durante los 90 había que demostrar, mediante una serie de decisiones genéricamente denominadas “ajuste”, que se estaba apuntando a crear un horizonte de previsibilidad y permanencia de ciertas reglas del juego que supuestamente deberían inducir a los agentes económicos a realizar la “revolución productiva”. No obstante, la agenda pública no se agotó en estas cuestiones ya que surgida e instalada firmemente a fines del siglo pasado, la “cuestión social”, generó conflictos alrededor de la equitativa distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades. Para afrontarla e intentar resolver sus aspectos más críticos a partir de inicios del siglo XX, el Estado Nacional asumió nuevas responsabilidades que gradualmente se fueron formalizando jurídicamente y cristalizando institucionalmente, a través de sucesivas adiciones al aparato burocrático existente.

Esta nueva manifestación del rol estatal en la morigeración del conflicto social, sobre todo a partir de la década de 1940, se tradujo en programas y políticas que apuntaron -entre otros objetivos- a la reducción de la pobreza, al logro de mejores condiciones de trabajo y negociación laboral, a la preservación de la salud, la institución de regímenes de previsión social o la extensión de la educación a las capas más desposeídas de la población, acciones que fueron definiendo los rasgos característicos del denominado Estado de Bienestar.

En lo relativo a la promoción del desarrollo, el papel cumplido por el Estado como productor de bienes y servicios, como responsable principal del avance científico y tecnológico, como regu-

lador del mercado laboral, como constructor de la infraestructura material de los países o, incluso, como interventor en el comercio exterior, dió paso a un creciente abandono de sus funciones reguladoras y empresarias, posición que ha tendido a favorecer al gran capital privado, nacional y transnacional.

Por último, también las funciones relativas al bienestar (salud, educación, previsión social, vivienda) han sido prácticamente abandonadas por el Estado nacional en cuanto a su rol como productor directo de bienes y servicios en estas áreas, las que han sido asumidas por los estados subnacionales, la empresa privada y las ONGs. En consecuencia, la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y el papel del Estado nacional en su resolución, han sufrido un profundo cambio en términos cuantitativos y cualitativos.

La división del trabajo entre Estado y sociedad (es decir, quién gestiona qué) presupone una relación antecedente y otra consecuente. La primera de ellas es, simplemente, la particular relación de poder existente entre ambos. Es evidente que la decisión de minimizar al Estado no respondió únicamente a las exigencias técnicas de su crisis fiscal, sino especialmente a la nueva correlación de fuerzas que se estableció entre los grupos económicos altamente concentrados y los representantes estatales, en un marco de creciente globalización de las relaciones económicas y políticas. La relación consecuente se vinculó con la distribución del excedente económico, a través de las vinculaciones fiscales existentes entre Estado y sociedad.

Si el Estado cedió parcelas de su dominio funcional a ciertos gestores privados o a instancias subnacionales, renunció simultáneamente a su pretensión de obtener de la sociedad los recursos que se requerirían para mantener las respectivas funciones dentro del ámbito estatal. En otras palabras, a una menor intervención correspondió una menor participación en el excedente, tanto para sostener el funcionamiento del aparato institucional del Estado nacional, como para cumplir una función redistributiva a la que renunció de antemano por la simultánea vigencia de una nueva concepción sobre las responsabilidades estatales y sociales en la gestión de lo público en el contexto de una nueva correlación

de fuerzas. De este modo, una menor presencia del Estado Nacional en la gestión de los asuntos sociales, unida a una menor capacidad de extracción y asignación de recursos, tendieron a debilitar aún más su posición de poder frente a los sectores económicamente dominantes de la sociedad.

Por este motivo, a partir de 1990, los Estados nacionales comenzaron a compartir con otros actores (empresas privadas, ONGs, gobiernos locales) la responsabilidad de producir bienes o prestar servicios (como en las áreas de transporte, educación, salud, empleo, etc.), entrando inclusive a veces en situaciones de competencia y de superposición de programas.

Por ello, si hasta mediados de 1980 las reformas del Estado fueron, tradicionalmente, búsquedas de mayor eficiencia en la gestión de campos de intervención estatal cuya legitimidad normalmente no se cuestionaba; la principal diferencia de las reformas iniciadas en la segunda mitad de los 80's respecto de las llevadas a cabo en el pasado es que implicaron una reversión del ciclo histórico de expansión permanente del aparato institucional estatal ya que, por primera vez, se planteó no sólo una mayor eficiencia en la asignación del gasto público sino una verdadera demolición del Estado.

La crisis de la deuda (1982) fue, sin duda, el detonante de las reformas. Pero el clima ideológico que se venía instalando en el mundo y que se consolidó a partir de la caída del Muro de Berlín prepararon el terreno para que las políticas de ajuste incluyeran, centralmente, el recorte de un aparato estatal que había crecido más allá de las posibilidades de sustentación dentro de sociedades en crisis.

Durante la primera etapa de reformas, se eliminaron partes completas del organismo estatal, sea directamente a través de la venta de empresas o la transferencia de servicios, o indirectamente mediante la eliminación de regulaciones que hasta entonces demandaban una densa trama institucional para su administración. En Argentina y otros países de América Latina -como Chile, Colombia y Bolivia- fue relativamente fácil, en términos del grado de oposición hallado para su ejecución. En otros casos, como en Uruguay

y Brasil, los avances fueron mucho más dificultosos debido a la oposición enfrentada.

En el caso argentino, el Estado nacional se ha desprendido de la totalidad de las empresas productoras de bienes o prestadoras de servicios. Sin embargo, muchas privatizaciones se llevaron a cabo de manera inconsulta, sin estudios previos y obviando los pasos que aconsejan las mejores prácticas en este campo. Pero la privatización no se redujo a la simple venta o transferencia de empresas públicas al sector privado. El fenómeno ha sido mucho más abarcativo y alcanzó aspectos menos evidentes ya que ha sido un proceso sistémico. (FEIGENBAUM; HENING, 1994). En este sentido, las privatizaciones trataron de: primero, disminuir las expectativas de la sociedad en relación con las responsabilidades del Estado; segundo, reducir el mantenimiento y apoyo de la infraestructura por parte del sector público y tercero, transformar el mosaico de grupos de interés para hacerlo menos proclive a apoyar el crecimiento del aparato del Estado y, por esto, resultó en una expansión de la esfera de las actividades consideradas personales y privadas y un achicamiento de la esfera de actividades consideradas como áreas legítimas del dominio y la intervención pública.

La privatización, de este modo, produjo la deslegitimación del sector público, socavando también su poder relativo en el juego global de las relaciones de fuerza. La política de privatizaciones apareció como un mecanismo mediante el cual el Estado se auto-deslegitimó erosionando su autoridad y permitiendo que los estratos privilegiados extiendan su hegemonía cultural. Fue, al mismo tiempo, una reestructuración irreversible de los acuerdos institucionales de la sociedad (legales, políticos y económicos) que desplazó la confianza pública hacia soluciones privadas u orientadas al mercado. El efecto fue la reasignación institucional de las responsabilidades y la reorientación de los procesos básicos de decisión hacia el ámbito privado. Este "desplazamiento institucional" tuvo como correlato una transferencia de los mecanismos de control social de la burocracia y las estructuras políticas, a las fuerzas de mercado, menos transparentes y responsables produciendo un "desplazamiento de poder".

Por ello, los procesos de privatización han tendido a engendrar nuevos actores con peso político considerable (el movimiento de desocupados, entre otros), desplazando a otros que exhibieron importantes cuotas de poder en el pasado (el movimiento sindical).

Esta situación se conjugó con los procesos de descentralización que se aceleraron por la dinámica política de la democratización y tendieron a empeorar la crisis organizativa del sector público. Las decisiones improvisadas de transferencia de servicios y las presiones políticas, sobrecargaron repentinamente a los gobiernos locales y estatales con tareas para las que no estaban capacitados o no podían asumir plenamente. Sumados estos efectos a los de la privatización, la desregulación y la tercerización de servicios, el tamaño de la dotación del Estado nacional se ha reducido pero junto con ello, las burocracias subnacionales han visto abultadas sus dotaciones a extremos que no se compadecen con el volumen de los servicios transferidos.

De todos modos, existen sectores en los que, aún renunciando el Estado nacional a la producción directa de bienes y servicios, deberá continuar ejerciendo una función reguladora. Por ejemplo, la energía, el transporte, las telecomunicaciones o el sistema financiero deben someterse siempre a alguna forma de regulación. La importancia social de tales actividades, el interés público involucrado, la asimetría de posiciones entre empresas y usuarios, la dificultad de crear un mercado plenamente abierto y transparente, las limitaciones técnicas y otros factores así lo exigen. (ARIÑO ORTIZ, 1995).

En este sentido, la decisión de privatizar o descentralizar no debe verse simplemente como un acto unilateral y unívoco, sino como el disparador de un proceso simétrico de creación de nuevos roles que estatizan o centralizan otras funciones de regulación económica o político-administrativa, o de coordinación y compatibilización de políticas públicas. En la preservación de este rol regulador (de re-regulación o re-centralización, como también se lo denomina), el Estado no debe limitarse a ejercer un "rol arbitral". Así como resulta desaconsejable retornar al "Estado niñera", tampoco es aceptable una sociedad desestatizada.

## 6 Conclusiones

La prescripción democratizadora, que ha precedido a las propuestas 'pluralistas' ha significado en el plano funcional un profundo cuestionamiento a la función que históricamente ha cumplido el estado. Como he argumentado, la frontera que separaba los dominios funcionales del Estado y la sociedad se ha corrido, achicando los ámbitos aceptados de intervención estatal. Desde su particular concepción ideológica, el discurso conservador (y el progresista) justificaron este nuevo "tratado de límites" en términos puramente funcionales: se trataba que "la sociedad" recupere la iniciativa frente a un aparato estatal parasitario e ineficiente, asumiendo o reasumiendo tareas que en su momento le fueran expropiadas por el Estado intervencionista.

En esta perspectiva, los alcances de la relación entre Estado y sociedad se redujeron a un problema de fijar nuevas reglas de juego entre ambos, a partir de un análisis "técnico" centrado en la eficacia y eficiencia relativas de uno u otra en la gestión social mientras que, los verdaderos "derecho habientes" han sido los grupos económicos que, lejos de conducir a una gestión más democrática de la cosa pública han tendido hacia la privatización de todos los espacios públicos.

La transformación del edificio del bienestar se expresa actualmente en la dualización de la política social y, esta se apoya en la aceptación de la existencia de ciudadanos de primera que acceden a los servicios vía ingresos, y ciudadanos de segunda, que lo hacen por vía de la acción pública.

Es la emergencia de la sociedad de riesgo (Beck) donde los principios implícitos de justicia y solidaridad sobre los que descansaba el Estado ya no tienen vigencia y donde el carácter distribuido y aleatorio de los riesgos amparados por el Estado, derivados a su vez de las imperfecciones del mercado, ha sido sustituido por un Estado permanente de precarización cuya irreversibilidad resulta casi "natural". La exclusión social, el desempleo crónico, la marginalidad extrema aparecen, así, bajo la luz de una certidumbre fatalista que la ideología pretende legitimar en términos de pura eficacia económica.

Es destacable que, en este escenario, a la debilitación del estado nacional le haya seguido la propuesta de fortalecimiento de lo local en un contexto que, tal como mostré, no existían capacidades administrativas ni técnicas para coordinar y conciliar reivindicaciones conflictivas. El efecto de la descentralización fue que las políticas públicas corren el riesgo de ser anuladas si los actores del sector privado son capaces de utilizar canales burocráticos alternativos para garantizarse excepciones. El propio Banco Mundial (1992) advirtió el problema, especialmente con relación a los servicios públicos: “El fenómeno de captura de los servicios y recursos públicos por intereses especiales relativamente estrechos es un problema siempre presente en todos los países. Está agravado por los monopolios y a la vez por la capacidad limitada del público de demandar y monitorear el buen funcionamiento, especialmente porque suele ser difícil monitorear los beneficios de los servicios públicos. Estos factores vuelven especialmente complejas y difíciles de llevar a cabo las mejoras en accountability pública”.

En relación a esto, el pluralismo de bienestar, tiende a modificar las relaciones de fuerza existentes ya que la gestión de numerosos servicios públicos y programas sociales por parte de las organizaciones del tercer sector ha tendido a que las organizaciones sociales tiendan a funcionar como grupos corporativos.

Por ello, si bien muchas reformas se han visto facilitadas por la existencia de grandes conglomerados económicos con intereses muy diversificados que han incrementado la dificultad de otros sectores o grupos para organizar una oposición eficaz a esas reformas y, en otros casos, otrora poderosos actores pudieron ser neutralizados trocando su antiguo peso institucional por compensaciones económicas no utilizables como recurso en la arena política, el factor decisivo fue el elevado desempleo y la precarización laboral que acompañaron al ajuste y que han debilitado la capacidad de los trabajadores, desalentado a las huelgas y a la militancia sindical. Al respecto, por ejemplo en Argentina, los subsidios por desempleo y los programas sociales de amplia cobertura hicieron posible la liberalización relativamente no conflictiva.

Sin embargo, luego del 2001, aquella ideología -que vió al ajuste económico, las privatizaciones y el mercado no sólo como instrumentos sino como modelo de la buena sociedad descubrió que no tenía su correlato en un Estado proactivo, con capacidad de iniciativa, ni de resolver las contradicciones que planteaba el modelo: ahondamiento de la brecha social, desempleo, corrupción, etc. Por lo que ahora son los propios organismos financieros internacionales, que impulsaron el ajuste, los que “descubrieron” la necesidad de consolidar la capacidad de gobernabilidad, que tiene a la vez un componente de liderazgo, iniciativa y voluntad política sustentados en la consolidación de una cultura y una institucionalidad democráticas, y un componente de capacidad de gestión e implementación de las políticas adoptadas.

El problema, no obstante, ahora se ubica en los niveles sub-nacionales (provincias y sobre todo los municipios) que cuentan con una menor tradición de reforma administrativa e introducción de modernas técnicas de gestión pero que son más susceptibles a la presión de los grupos económicos.

En este contexto, es lógico que vuelva a surgir la cuestión del fortalecimiento del Estado junto con la cuestión de la gobernabilidad debido a que el desafío que enfrenta nuestra sociedad es crear un sistema de gobernabilidad que promueva, soporte y sostenga el desarrollo social, particularmente de los sectores más pobres y marginales. Pero la cuestión de la gobernabilidad, tal como la he planteado, se relaciona directamente con la dinámica social y económica aunque los problemas que la suscitan no provienen del “exceso de democracia” (tesis conservadora) ni del peso excesivo de las demandas sociales (tesis neofuncionalistas), sino de la ausencia de un pacto o coalición política estable y no maximalista.

Es evidente que en la actualidad, no resultará tan sencillo adoptar la postura “salvadora” y autocrática que caracterizó al proceso de reformas donde el Ejecutivo pudo obtener plenos poderes, aún bajo reglas formalmente democráticas, para imponer transformaciones fundamentales ya que el escenario institucional es muy diferente. Gobiernos locales (Estados,

provincias, municipios) y poderosos conglomerados empresarios privados proveen la casi totalidad de los servicios públicos movilizándolo un volumen de recursos muy superior al que el gobierno nacional emplea para asignarlos a las áreas que todavía controla. En el caso Argentino, el control descentralizado de la gestión agravó las disparidades interregionales y tendió a regionalizar el conflicto por lo que la lucha política tiende a producirse en ese ámbito. (DEL VALLE, 2007, p.141).

Tras las transformaciones del modelo de bienestar ocurridas en los noventa se ha producido una transformación en las formas de construcción de hegemonía dentro de un nuevo escenario social fragmentado. En este escenario, la participación ciudadana tendrá que plantearse dentro de un programa más amplio que comprenda el problema que, a mi entender, emergerá como característico de los próximos años: la construcción de un orden social que sea el resultado de las nuevas formas de conflicto, negociación e intercambio cuyo elemento más sobresaliente es el no estar apoyadas en modelos de racionalidad preconstituidos y que tienden a movilizarse en función de una ética de la convicción que dificulta la negociación política basada en los modelos de consenso preestablecidos.

El modelo de consenso (creación de hegemonía), anteriormente, se basaba en la importancia económica de la producción industrial y en la organización centralizada entre el capital y el trabajo. La situación actual ha experimentado unos cambios considerables. El nuevo contexto de globalización económica ha contribuido a la ruptura de la idea de solidaridad nacional sobre la que se fundamentaba el Estado de bienestar y los acuerdos corporativos que se gestaban bajo el horizonte de la idea de reparto y de solidaridad intergeneracional, que eran y son el fundamento de los sistemas de seguridad social.

La situación de clase estaba unida a una experiencia y acción concreta dentro de un área local (la fábrica o el lugar de trabajo), y en ella se desarrollaba la solidaridad. El nuevo contexto ha contribuido a la disminución de este sentido de solidaridad. Actualmente, el individuo se relaciona con la estructura de clases, no como productor sino como consumidor. El estilo de vida

se ha convertido en indicador de la clase social a la que se pertenece, al igual que en tiempos pasados fue la posición dentro de la estructura socio-ocupacional. La inclusión o exclusión del mercado laboral es lo determinante. La política de protección social ha estado dirigida principalmente a riesgos que podían ser previstos y calculables - vejez, enfermedad, invalidez, etc. -, o que van a producirse en un futuro próximo (jubilación). Con la nueva situación mundial aparecen riesgos cuyas repercusiones son imprevisibles para el bienestar -deterioro ecológico, contaminación, presiones migratorias internas y externas, desempleo, pobreza, marginalidad.

Actualmente estamos asistiendo al agotamiento de los modelos de construcción de consenso que imperan tanto en las estructuras políticas como en los grupos de presión, por ello, es inviable que en el corto plazo y de manera realista podamos esperar la aparición de un modelo de bienestar que tenga como meta el control del ciclo económico y el reestablecimiento del horizonte del empleo y los ingresos.

Quisiera poner de manifiesto que el actual sistema dual de bienestar tal como se ha estructurado, en momentos de recesión económica, tenderá a transformarse en un elemento activo que bloqueará la 'doble función de acumulación y legitimación del gobierno'. (OFFE, 1992). En tanto no sea aceptado que el 'pluralismo asociativo' tiende hacia la politización de los 'issues' sociales difícilmente sea tomado en consideración el problema de la diferencia entre reivindicaciones y capacidad de control y dirección estatal de las mismas.

El pluralismo de bienestar puede ser analizado como una innovación dentro de los modelos de gestión de las políticas sociales pero sus implicaciones normativas y políticas no han sido todavía suficientemente analizadas. Lo que no puede escapar son las diversas orientaciones ideológicas sobre el rol que ha desempeñar el gobierno, el mercado, la sociedad civil y las demás instituciones del bienestar.

Por otra parte el modelo pluralista, en lo referido a la manutención de una plataforma de derechos sociales similares a los del modelo anterior se ha mostrado ineficaz. Se puede afirmar que

se ha consolidado un sistema dual de bienestar, por un lado tenemos un sub-sistema estratificado e integrador que incorpora al trabajador que cotiza y, por otro lado un sub-sistema que combina políticas de 'workfare' junto con un armado inestable de mallas de seguridad formadas por organizaciones territoriales y de base.

Los modelos de gestión participativa conviven con el modelo corporativo tradicional pero a diferencia de aquel, se orientan claramente hacia el barrio/territorio. Asimismo, la participación de las organizaciones sociales en la ejecución de los programas no ha devenido en un incremento de la democratización de las relaciones sociales, por el contrario "...el deterioro de las instituciones sociales por falta de presupuesto, el aumento de las demanda social por parte de sectores expulsados del mercado laboral y la fragmentación de las prestaciones como resultado del nuevo modelo, se combinaron de manera negativa generando entre otros problemas mayor clientelismo y un efecto homogeneizador "hacia abajo" de los estándares de bienestar socialmente aceptados..." (CLEMENTE, 2004, p.13).

En relación a esto se puede decir que la participación ciudadana no ha logrado influir en el aumento del gasto social en Argentina que, entre 1995 y 2005 se mantuvo constante mientras que la pobreza creció del 13 % a más del 30 % durante el mismo período. Apartando la dimensión corporativa del modelo de bienestar, si nos centramos en las áreas 'sensibles' considero que son dos los conjuntos de problemas a debatir en el corto plazo. El primero se refiere a las estrategias de lucha contra la indigencia (pobreza estructural) y que se ha mostrado como un problema de difícil contención por lo que, a mi entender, habría que avanzar hacia la construcción de un programa integral cuya responsabilidad de ejecución tiene que recaer en el gobierno nacional.

El segundo se refiere a las estrategias de lucha contra la pobreza donde la gestión pluralista se presenta como una estrategia viable y que se puede gestionar sobre demanda.

Debido a que parto de suponer que, actualmente, la actividad gubernamental no posee capacidad suficiente para llegar a todas las áre-

as comunitarias creo que es necesaria una reestructuración del modelo de gestión política donde han de incluirse en el debate dos dimensiones asociadas al modelo pluralista: la descentralización y la participación.

La reformulación de la ingeniería institucional ha de partir del supuesto que las organizaciones sociales no pueden ser limitadas a agentes de gestión de las políticas ni de las reivindicaciones sociales sino que tarde o temprano habrán de preocuparse por la racionalidad económica. Pero tampoco puede cargarse a éstas organizaciones con responsabilidades económicas y políticas que, por otra parte, jamás le han sido otorgadas y contentarlas con ocupar un lugar de integración social.

En términos normativos, la construcción de hegemonía de los sistemas democrático liberales dan la unidad de responsabilidad social directa y de responsabilidad económica indirecta en la acción social al sistema político y al gobierno. Si reconocemos las falencias que presenta el sistema representativo parlamentario me parece una tarea útil pensar cuáles han de ser las condiciones que faciliten la creación de mecanismos que tiendan a la elaboración de un modelo democrático 'mixto' donde la representación y la legitimidad social puedan coexistir.

No obstante, vale aclararlo, esto implica la elaboración de un proyecto de ingeniería constitucional que torne compatible los valores de igualdad, libertad y autogobierno sobre los que se sostienen las propuestas de participación ciudadana. La politización de la sociedad civil, más allá de los corporativismos, ha dado lugar a formas inéditas de autogobierno en las que se demanda por la calidad de vida, la descentralización y la participación comunitaria en la toma de decisiones, por este motivo las formas de demanda de las organizaciones de la sociedad civil tienden a entrar en conflicto con los canales políticos que no las pueden contener generando la sensación de "ingobernabilidad".

En relación a esto último creo que una solución realista y políticamente responsable puede apuntar al desarrollo de un modelo neo-corporativo basado en concertaciones sociales y pactos políticos. Como es de suponer, el planteo

neocorporativo supone algún nivel de exclusión, en el sentido que su funcionamiento sólo es posible en la medida que exista un compromiso de las organizaciones para el control y el filtrado de las demandas.

En un escenario donde aparecen como variables el Estado, el mercado y las organizaciones sociales no podemos suponer que las soluciones llegarán por medio de planificaciones basadas en esquemas simplificados donde la multifactorialidad sea resuelta por medio de privilegiar una sola variable. La relación entre ciudadanía y bienestar, entre democracia y gobernabilidad, entre participación y orden público en contextos fragmentados no podrá ser resuelta en función de principios de homogeneidad apoyados en el supuesto de la existencia de sujetos preconstituídos o que se pueden constituir por medio de saberes 'preexistentes'.

El desafío político y ciudadano que tendremos que enfrentar es que en las condiciones actuales no es posible que el estado pueda organizar una unidad en base a algún principio de racionalidad prefigurado sino que el problema es ordenar diferencias. En otras palabras el desafío del bienestar no se plantea como la construcción política de una mayoría sino como el ordenamiento de diversas minorías.

En contextos fragmentados no existen decisiones 'óptimas' ya que no existen sujetos racionales con capacidad de tomar decisiones sino que tenemos una pluralidad de sujetos que actúan conflictivamente y que, frente al modelo de racionalidad 'a priori' del sistema, articulan una racionalidad 'a posteriori'. La democracia actual se presenta como un pluralismo conflictivo que, en contraste con el 'pluralismo corporativo' marca la tensión y la lucha distributiva entre los sectores de la sociedad que no acceden al bienestar ni por la vía el mercado y por la del orden político establecido.

El avance de los derechos sociales y la gestión participativa apoyado sobre el supuesto de la conflictividad social solo será posible a condición de la elaboración de 'pactos' que se basen en el compromiso de autolimitación de los actores. Esta es, a mi entender, la condición de posibilidad de una política racional tendiente a

la mejora de la calidad de vida de la población. Es decir, es fundamental que los actores se comprometan a que los enfrentamientos se produzcan bajo reglas de diálogo de tal modo que la gestión social se pueda mantener en el terreno de la política y avanzar desde la gestión hacia la formulación y procesamiento. De otro modo, no pretendamos cubrir bajo el argumento de la 'innovación democratizadora' ya que toda 'innovación' presupone modificaciones institucionales dentro del sistema de representación de intereses y no, simplemente una estricta adhesión a las normas establecidas.

## 7 Referencias

- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. **Teoría y práctica de la regulación para la competencia** (Hacia un nuevo concepto de servicio público). Mimeo, ponencia presentada al Seminario sobre "Regulación de los Servicios Públicos Privatizados", Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 5 al 7 de septiembre, 1995.
- AUSTIN, D.M.; HASENFELD, Y. A prefatory essay on the future administration of human services. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v.21, p.351-364, 1985.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control**. Barcelona: Círculo de Montevideo, 1997.
- CLEMENTE, Adriana. Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta, Documento IIED-AL, Buenos Aires, mimeo, 2004.
- DEL VALLE, Alejandro. **Del Estado benefactor al pluralismo de bienestar**. Buenos Aires: Balder Ediciones, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Estado, ciudadanía y bienestar: del estado benefactor al pluralismo de Bienestar**. Buenos Aires: Cima- UNMDP, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Pluralismo de bienestar y gestión pública en derechos sociales**. Ciudadanía y Bienestar. Buenos Aires: UNMDP, 2004.
- FEIGENBAUM, Harvey; HENING, Jeffrey. The political underpinnings of privatization. A typology. **En World Politics**, v. 46, n. 2. Baltimore, enero, 1994.
- HAYEK, Friedrich. **Derecho, legislación y libertad: el orden político en una sociedad libre**, Madrid: Unión Editorial, 1982. v. 3.
- \_\_\_\_\_. **Los fundamentos éticos de una sociedad libre**. Exposición en el Ciclo de Conferencias sobre

Fundamentos de un Sistema Social Libre, organizado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, abril, 1982.

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

KRAMER, R.; GROSSMAN, B. Contracting for social services: process management and resource dependencies. **Social Service Review**, v.61, p.32-55, 1987.

LE GRAND, J. Quasi-markets and social policy. **Economic Journal**, v.101, p.1256-67, 1991.

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

OFFE, Claus. **La sociedad del trabajo**. Madrid: Alianza, 1992.

SALAMON, L. Rethinking Public Management: third-party government and the changing forms of government action, **Public Policy**, v.29, p.255-275, 1981.

SAVAS, E. **Privatization and public-private partnerships**., Seven Bridges Press, New York, 2000.

SMITH, S.; LIPSKY, M. **Nonprofits for hire: the welfare state in the age of contracting**, Massachusetts. Cambridge: Harvard University Press, 1993

WOLCH, J. **The shadow state: government and voluntary sector in transition**, NY: The Foundation Center, 1990.