

## CAPÍTULO 7

---

# La reinención solidaria y participativa del Estado\*

### LA REFORMA DEL ESTADO

La cuestión de la reforma del Estado resulta, cuando menos, intrigante. La modernidad ha conocido dos paradigmas de transformación social: la revolución y el reformismo. El primero se pensó para ejercerse contra el Estado, el segundo para que lo ejerciera el Estado. Este último acabó imponiéndose en los países centrales, antes de extenderse a todo el sistema mundial. Para el reformismo, la sociedad es la entidad problemática, el objeto de la reforma; el Estado, la solución del problema, el sujeto de la reforma. Cabe, por lo tanto, hacer una primera observación: si, como ocurre hoy en día, el Estado se torna él mismo problemático, si se convierte en objeto de reforma, nos encontramos, entonces, ante una crisis del reformismo.

De esta observación se siguen otras que pueden plantearse como preguntas: si durante la vigencia del reformismo, el Estado fue el sujeto de la reforma y la sociedad su objeto, ahora que el Estado se ha convertido en objeto de reforma, ¿quién es el sujeto de la reforma?, ¿acaso la sociedad? Y de ser así ¿quién dentro de la sociedad? O ¿será el propio Estado el que se autorreforme? Y, en este caso, ¿quién dentro del Estado es el sujeto de la reforma de la que es objeto el propio Estado? O ¿será que la reforma del Estado deshace la distinción hasta ahora vigente entre Estado y sociedad?

Iniciaré este capítulo con un análisis del contexto social y político en el que se ha perfilado la tendencia a favor de la reforma del Estado. Me referiré después, brevemente, a las distintas alternativas de reforma que se han propuesto, para, por último, centrar mi atención en la función que puede desempeñar el llamado tercer sector en la reforma del Estado, su-

---

\* Publicado en *Reinventar la democracia* (1999). Madrid: Sequitur.

brayando las condiciones que determinan el sentido político de esa función, así como el tipo de reforma a la que apunta.

Tras un breve periodo durante el que intentó convertirse en el camino del cambio gradual, pacífico y legal hacia el socialismo, el reformismo, en su sentido más amplio, vino a significar el proceso a través del cual el movimiento obrero y sus aliados encauzaron su resistencia contra la reducción de la vía social a la ley del valor, a la lógica de la acumulación y a las reglas del mercado. De esa resistencia nació una institucionalidad encargada de asegurar la pervivencia de las interdependencias de carácter no mercantil, es decir, las interdependencias cooperativas, solidarias y voluntarias. Con esta institucionalidad, el interés general o público consiguió tener, en el seno de la sociedad capitalista, alguna vigencia a través del desarrollo de tres grandes cuestiones: la regulación del trabajo, la protección social contra los riesgos sociales y la seguridad contra el desorden y la violencia. La institucionalidad reformista se asentó sobre una articulación específica de los tres principios modernos de regulación: los principios del Estado, del mercado y de la comunidad. La articulación estableció un círculo virtuoso entre el principio del Estado y el del mercado, del que ambos salieron fortalecidos, al mismo tiempo que el principio de comunidad, basado en la obligación política horizontal –de ciudadano a ciudadano–, se vio desnaturalizado al quedar reducido el reconocimiento político de la cooperación y de la solidaridad entre ciudadanos a aquellas formas de cooperación y solidaridad mediadas por el Estado.

Con esa articulación de la regulación, la capacidad del mercado para generar situaciones caóticas –la llamada “cuestión social” (anomia, exclusión social, disgregación de la familia, violencia)– quedó sujeta a control político al entrar la cuestión social a formar parte, a través de la democracia y de la ciudadanía, de la actuación política reglada. La politización de la cuestión social significó pasar a considerarla desde criterios no capitalistas, aunque no con la finalidad de eliminarla sino tan sólo de apaciguarla. Este control sobre el “capitalismo como consecuencia” (la cuestión social) permitió legitimar el “capitalismo como causa”. El Estado fue, en este sentido, el escenario político donde el capitalismo intentó realizar, desde el reconocimiento de sus propios límites, todas sus potencialidades. La forma política más completa del reformismo político fue, en los países centrales del sistema mundial, el Estado providencia o de bienestar y, en los países periféricos y semiperiféricos, el Estado desarrollista.

El reformismo se basa en la idea de que sólo es normal el cambio social que puede ser normalizado. La lógica de la normalización se basa en la simetría entre mejora y repetición. Los dispositivos de la normalización son el derecho, el sistema educativo y la identidad cultural. La repetición es la condición del orden y la mejora, la condición del progreso. Ambas se

complementan y el ritmo del cambio social normal viene marcado por la secuencia entre los momentos de repetición y los de mejora.

El reformismo tiene, pues, algo de paradójico: si una determinada condición social se repite no mejora y si mejora no se repite. Pero esta paradoja, lejos de paralizar la política reformista, constituye su gran fuente de energía. Esto se debe, principalmente, a dos razones. Por un lado, debido a su carácter fragmentario, desigual y selectivo, el cambio social normal resulta en gran medida opaco, de modo que una misma condición o acción política puede ser interpretada por unos grupos sociales como repetición y por otros como mejora; los conflictos entre estos grupos son los que de hecho impulsan las reformas. Por otro lado, la ausencia de una dirección global del cambio social permite que los procesos de cambio puedan percibirse bien como fenómenos de corto plazo, bien como manifestaciones puntuales de fenómenos a largo plazo. La indeterminación de las temporalidades confiere al cambio un sentido de inevitabilidad del que deriva su legitimidad.

La opacidad e indeterminación del cambio social normal se dan asimismo en otros tres niveles que también contribuyen a reforzar la legitimidad del paradigma reformista. En primer lugar, la articulación entre repetición y mejora permite concebir el cambio social como un juego de suma positiva en el que los procesos de inclusión social superan en número a los de exclusión. Cualquier dato empírico que indique lo contrario siempre puede interpretarse, en el supuesto de que no pueda refutarse, como un fenómeno transitorio y reversible. En segundo lugar, las medidas reformistas tienen un carácter intrínsecamente ambiguo: su naturaleza capitalista o anticapitalista resulta, por principio, discutible. En tercer lugar, la indeterminación y la opacidad confieren a las políticas reformistas una gran plasticidad y abstracción: de ahí que puedan funcionar como modelos políticos creíbles en los más variados contextos sociales. Conviene recordar, en este sentido, que, más allá de las apariencias y de los discursos, el paradigma de la transformación reformista siempre fue más internacional y transnacional que el de la transformación revolucionaria.

El Estado nacional desempeñó su función central en el cambio social reformista a través de tres estrategias básicas: acumulación, confianza y legitimación o hegemonía. Mediante las estrategias de acumulación, consiguió estabilizar la producción capitalista. Con las estrategias de confianza, estabilizó las expectativas de los ciudadanos, contrarrestando los riesgos derivados de las externalidades de la acumulación social y del distanciamiento entre las acciones técnicas y sus efectos, es decir, el contexto inmediato de las interacciones humanas. Con las estrategias de hegemonía, el Estado afianzó la lealtad de las distintas clases sociales para con la gestión estatal de las oportunidades y de los riesgos, garantizando así su propia

estabilidad, ya sea como entidad política o como entidad administrativa. Veamos con más detalle el ámbito de intervención social de cada una de estas estrategias estatales, así como la manera en que operan, en cada una de ellas, la simetría entre repetición y mejora y sus códigos binarios de evaluación política.

El ámbito de intervención social de la estrategia de acumulación es el de la mercantilización del trabajo, de los bienes y de los servicios. El momento de repetición del cambio social es aquí la sostenibilidad de la acumulación y el momento de mejora, el crecimiento económico. La evaluación política sigue el código binario “promover/restringir el mercado”. La estrategia de hegemonía abarca, por su parte, tres ámbitos sociales de intervención: 1) la participación y la representación políticas, con su código binario “democrático/antidemocrático”, su repetición en la democracia liberal y su mejora en el desarrollo de los derechos; 2) el consumo social, con su código “justo/injusto”: repetición, en la paz social y mejora, en la equidad social; y, 3) el consumo cultural, la educación y la comunicación de masas: aquí el código es “leal/desleal”, la repetición, identidad cultural y la mejora, distribución de los conocimientos y de la información. La tercera estrategia, la de la confianza, también abarca tres ámbitos de intervención social: 1) los riesgos en las relaciones internacionales, evaluados con el código “amigo/enemigo”; el momento de repetición está en la soberanía y la seguridad nacionales, y el de mejora, en la lucha por consolidar la posición del país en el sistema mundial. 2) El ámbito de los riesgos en las relaciones sociales (desde los delitos hasta los accidentes), sujeto a un doble código binario: “legal/ilegal”, “relevante/irrelevante”; la repetición es aquí el orden jurídico vigente y la mejora, la prevención de los riesgos y el incremento de la capacidad represiva. Y, por último, 3) los riesgos tecnológicos y los accidentes medioambientales. En este ámbito, los códigos de evaluación son “seguro/inseguro” y “previsible/imprevisible”, el momento de repetición está en el sistema de expertos y el de mejora, en el desarrollo tecnológico.

El paradigma reformista se basa en tres presupuestos: 1) los mecanismos de repetición y mejora son eficaces en el ámbito del territorio nacional y cuando no se producen interferencias externas ni turbulencias internas; 2) la capacidad financiera del Estado depende de su capacidad reguladora y viceversa, ya que la seguridad y el bienestar social se consiguen produciendo en masa productos y servicios bajo forma de mercancías (aunque no se distribuyan a través del mercado); y, 3) los riesgos y los peligros que el Estado gestiona con sus estrategias de confianza no son frecuentes y cuando se producen lo hacen sin sobrepasar la escala que permite la intervención política y administrativa del Estado.

Estos tres presupuestos dependen, en última instancia, de un metapre-supuesto: el reformismo, en cuanto cambio social normal, no puede pen-

sarse sin el contrapunto del cambio social anormal, es decir, la revolución. Lo mismo cabe decir de la revolución. Del análisis de las grandes revoluciones modernas se desprende que todas acaban recurriendo al reformismo para consolidarse: consumada la ruptura revolucionaria, las primeras medidas de los nuevos poderes invariablemente pretenden prevenir el estallido de nuevos episodios revolucionarios acudiendo para ello a la lógica reformista de la repetición y mejora. Analizadas retrospectivamente, las revoluciones aparecen así como momentos inaugurales del reformismo, ya que éste sólo tiene sentido político en cuanto proceso posrevolucionario. Aunque su objetivo sea prevenir el estallido de la revolución, su lógica es la de la anticipación de la situación posrevolucionaria.

## LA CRISIS DEL REFORMISMO

Venimos asistiendo, desde la década de los ochenta, a la crisis del paradigma del cambio normal. La simetría entre repetición y mejora se ha roto y la repetición ha pasado a percibirse como la única mejora posible. El juego de la suma positiva ha sido sustituido por el de la suma cero y los procesos sociales de exclusión predominan sobre los de inclusión. Uno tras otro, los presupuestos del reformismo social han quedado en entredicho. El capitalismo global y su brazo político, el Consenso de Washington, han desestructurado los espacios nacionales del conflicto y la negociación, han minado la capacidad financiera y reguladora del Estado y han aumentado la escala y frecuencia de los riesgos hasta deshacer la viabilidad de la gestión nacional. La articulación reformista de las tres estrategias del Estado –acumulación, hegemonía y confianza– se ha ido disgregando para verse sustituida por una articulación nueva, enteramente dominada por la estrategia de acumulación.

El Estado débil auspiciado por el Consenso de Washington sólo lo es en lo que a las estrategias de hegemonía y confianza se refiere. En lo relativo a la estrategia de acumulación, el Estado resulta tener más fuerza que nunca, en la medida en que asume la gestión y legitimación, en el espacio nacional, de las exigencias del capitalismo global. No estamos, por lo tanto, ante una crisis general del Estado, sino ante la crisis de un determinado tipo de Estado. Esta nueva articulación no representa, por otro lado, una simple vuelta al principio de mercado, sino una articulación más directa y estrecha entre el principio del Estado y el del mercado. En realidad, la debilidad del Estado no es un efecto secundario o perverso de la globalización de la economía, sino el resultado de un proceso político que intenta conferir al Estado otro tipo de fuerza, una fuerza más sutilmente ajustada a las exigencias políticas del capitalismo global. Si durante la vigencia del reformismo político el Estado expresó su fuerza promoviendo interdependencias no mercantiles, ahora esa fuerza se manifiesta en la capacidad de someter

todas las interdependencias a la lógica mercantil. Algo que el mercado no podría hacer por sí solo, salvo con graves riesgos de generar ingobernabilidad.

Pero la crisis del reformismo se debe, ante todo, a la crisis de su meta-presupuesto, la posrevolución. Con la caída del muro de Berlín hemos pasado de un periodo posrevolucionario a otro que podemos denominar “posposrevolucionario”. Eliminado el contexto político de la posrevolución, el reformismo perdió su sentido: dejó de ser posible porque dejó de ser necesario (no dejó de ser necesario porque dejara de ser posible). Y mientras no se vislumbre otro momento revolucionario no habrá nuevo paradigma reformista. La quiebra de la tensión entre repetición y mejora –tensión constitutiva del paradigma de la transformación social– y la consiguiente conversión de la repetición en única hipótesis posible de mejora, trae consigo exclusión social y degradación de la calidad de vida de la mayoría de la población. Pero no supone estancamiento. Presenciamos, al contrario, un movimiento intenso, caótico, que extrema tanto las inclusiones como las exclusiones y que ya no puede controlarse con el ritmo de repetición y mejora. Ya no es un cambio normal, pero tampoco es anormal. La preocupación por la reforma se ve relegada por la de la gobernabilidad. Se trata del movimiento de cambio social propio de un periodo histórico, el nuestro, demasiado prematuro para ser prerrevolucionario y en exceso tardío para ser posrevolucionario.

## LA PRIMERA FASE: EL ESTADO IRREFORMABLE

El reformismo pretendía, al igual que la revolución, transformar la sociedad. Las fuerzas sociales que lo promovían usaron el Estado como instrumento de transformación social. Y como cada intervención estatal en la sociedad suponía una intervención en el propio Estado, éste se transformó profundamente a lo largo de los últimos cincuenta años. El fin del reformismo social dio inicio al movimiento a favor de la reforma del Estado; movimiento con dos fases principales. La primera partió, paradójicamente, de la idea de que el Estado es irreformable: intrínsecamente ineficaz, parasitario y predador, el Estado sólo se reforma reduciéndolo al mínimo que permita asegurar el funcionamiento del mercado. Su propensión al fracaso y su capacidad para causar daños sólo se limitan reduciendo su tamaño y el ámbito de su actuación. Vuelve a surgir, en esta fase, el decimonónico debate en torno a las funciones del Estado. Se retoma la distinción entre sus funciones exclusivas y aquellas que ha ido asumiendo por usurpación o competencia con otras instancias no estatales de regulación social: distinción que pretendía dar a entender que el Estado debía limitarse a ejercer las funciones que le serían exclusivas.

Esta primera fase se prolongó hasta los primeros años de los noventa.

Fue, al igual que el reformismo social, un movimiento de carácter global. Impulsado por las instituciones financieras multilaterales y la acción concertada de los Estados centrales recurrió a unos dispositivos normativos e institucionales que por su naturaleza abstracta y unidimensional resultaron poderosos: deuda externa, ajuste estructural, control del déficit público y de la inflación, privatización, desregulación, amenaza de inminente quiebra del Estado de bienestar y, sobre todo, del sistema de seguridad social, subsiguiente (drástica) reducción del consumo colectivo de protección social, etcétera.

Esta primera fase de reforma, la del Estado mínimo, alcanzó su punto culminante con las convulsiones políticas de los países comunistas de Europa central y del este. Pero fue en esta misma región donde los límites de su lógica reformadora empezaron a manifestarse. La emergencia de las mafias, la generalización de la corrupción política o la quiebra de algunos de los Estados del llamado Tercer Mundo vinieron a subrayar el dilema básico sobre el que se asienta la idea del Estado débil: como es el Estado el que tiene que acometer su reforma, sólo un Estado fuerte puede producir con eficacia su propia debilidad. Por otro lado, como toda desregulación nace de una regulación, el Estado tiene que intervenir, paradójicamente, para dejar de intervenir.

Ante estas circunstancias se fue asentando la idea de que el capitalismo global no puede prescindir del Estado fuerte. La fuerza estatal, necesaria, debía ser distinta a la imperante durante la vigencia del reformismo, con su reflejo en el Estado de bienestar o en el Estado desarrollista. El problema del Estado no se resuelve, por lo tanto, reduciendo la cantidad de Estado, sino modificando su naturaleza, para lo cual debe partirse de la idea de que el Estado sí es reformable. Esta premisa define el perfil general de la segunda, y actual, fase del movimiento a favor de la reforma del Estado.

## LA SEGUNDA FASE: EL ESTADO REFORMABLE

En esta fase, el péndulo del reformismo pasa inequívocamente del reformismo social impulsado por el Estado al reformismo estatal promovido por sectores sociales con capacidad de intervención en el Estado. Aparentemente simétrica, esta oscilación esconde, sin embargo, una profunda asimetría: si el reformismo social fue un movimiento transnacional de baja intensidad impulsado, dentro de cada espacio-tiempo nacional (la sociedad nacional o el Estado nación), por fuerzas sociales y políticas de ámbito nacional, el reformismo estatal es un movimiento transnacional de alta intensidad en el que las fuerzas que con mayor denuedo lo están promoviendo son ellas mismas transnacionales. La sociedad nacional es ahora el espacio-miniatura de un escenario social global y el Estado nacional –sobre

todo en la periferia del sistema mundial-, la caja de resonancia de unas fuerzas que lo trascienden.

Esta segunda fase es social y políticamente más compleja que la primera. La fase del Estado mínimo, irreformable, estuvo completamente dominada por la fuerza y los intereses del capitalismo global. Fue la edad de oro del neoliberalismo. En los países centrales, el movimiento sindical quedó maltrecho por la disgregación de la legislación fordista; la izquierda marxista, que desde los años sesenta venía criticando el Estado de bienestar, se vio desarmada para defenderlo, y los movimientos sociales –celosos de preservar su autonomía frente al Estado y centrados en ámbitos de intervención social considerados marginales por el bloque corporativo sobre el que se apoyaba el Estado de bienestar– no se sintieron llamados a defender el reformismo que ese Estado protagonizaba.

En los países semiperiféricos, donde el Estado desarrollista era a menudo autoritario y represivo, las fuerzas progresistas concentraron sus esfuerzos en propiciar transiciones a la democracia. Muchas medidas neoliberales, al dismantelar el intervencionismo del Estado autoritario y poder interpretarse en consecuencia como propiciatorias de democratización, se beneficiaron de la legitimidad que el proceso de transición política suscitó entre la clase media y los trabajadores de la industria. En los países periféricos, la desvalorización de los escasos productos que accedían al comercio internacional, la deuda externa y el ajuste estructural convirtieron el Estado en una entidad inviable, un lumpen-Estado a merced de la benevolencia internacional.

La primera fase de reforma del Estado fue, por las razones indicadas, un periodo de pensamiento único, de diagnósticos inequívocos y de terapias de choque. Sin embargo, los resultados “disfuncionales” de este movimiento, las brechas aparecidas en el Consenso de Washington, la reorganización de las fuerzas progresistas, así como el fantasma de la ingobernabilidad y de su posible incidencia en los países centrales a través de la inmigración, de las epidemias o del terrorismo abrieron paso a la segunda fase. Todos estos factores también contribuyeron a que el marco político de esta nueva fase sea mucho más amplio, sus debates más sistemáticos y sus alternativas más creíbles. En términos de ingeniería institucional, esta fase se asienta, preferentemente, sobre dos pilares: la reforma del sistema jurídico, sobre todo del judicial, y la función del llamado tercer sector. En otra parte (Santos 2001) me he ocupado de la reforma judicial. En el resto de este capítulo centraré mi atención en el tema del tercer sector.

## EL TERCER SECTOR

“Tercer sector” es la denominación, residual e imprecisa, con la que se intenta dar cuenta de un vastísimo conjunto de organizaciones sociales

que se caracterizan por no ser ni estatales ni mercantiles, es decir, todas aquellas organizaciones sociales que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos y que, aunque respondan a unos objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales: cooperativas, mutualidades, asociaciones no lucrativas, ONG, organizaciones casi-no gubernamentales, organizaciones de voluntarios, comunitarias o de base, etc. El nombre en lengua vernácula de este sector varía de un país a otro, en una variación que no es sólo terminológica sino que responde a las diferencias en la historia, las tradiciones, la cultura o los contextos políticos entre los distintos países. En Francia se suele llamar “economía social”, en los países anglosajones “sector voluntario” y “organizaciones no lucrativas” y en los países del Tercer Mundo predomina el calificativo de “organizaciones no gubernamentales”.

El tercer sector surgió en el siglo XIX en los países centrales, en Europa sobre todo, como alternativa al capitalismo (Santos y Rodríguez 2003). Aunque de heterogéneas raíces ideológicas –desde las varias caras del socialismo hasta el cristianismo social o el liberalismo– su propósito consistía en articular nuevas formas de producción y de consumo que o bien desafiaban los principios de la ascendente economía política burguesa, o bien se limitaban a aliviar, a modo de compensación o contraciclo, el costo humano de la Revolución Industrial. Subyacía a todo este movimiento, al que buena parte de la clase obrera y de las clases populares se adscribió, el propósito de contrarrestar el proceso de aislamiento al que el Estado y la organización capitalista de la producción y de la sociedad sometían al individuo. La idea de autonomía asociativa tiene, en este sentido, una importancia fundamental en este movimiento. El principio de autonomía asociativa ordena y articula los vectores normativos del movimiento: ayuda mutua, cooperación, solidaridad, confianza y educación para formas de producción, de consumo y, en definitiva, de vida, alternativas.

No es este el lugar para trazar la evolución de la economía social en el siglo XX, tarea que he acometido en otro lugar (Santos y Rodríguez 2003). Cabe tan sólo señalar que si, por un lado, el movimiento socialista y comunista renunció pronto a la economía social para sumarse a unos principios y objetivos que consideró más desarrollados y eficaces en la construcción de una alternativa al capitalismo, por otro, las cooperativas y las mutualidades consiguieron, en muchos países europeos, consolidar importantes márgenes de intervención en el ámbito de la protección social.

Lo que aquí merece destacarse es que desde finales de los años setenta se ha producido, en los países centrales, un renacer del tercer sector o de la economía social. Este fenómeno no es un simple regreso al pasado –algunos autores han hablado de “nueva economía social”–, por muy notoria que puede resultar la presencia de los ecos, de los recuerdos o de la cultura institucional del viejo tercer sector. Antes de detenerme en el sig-

nificado político de este resurgimiento, conviene mencionar que una de las novedades más destacadas del nuevo tercer sector es el hecho de que también haya surgido con pujanza en los países periféricos y semiperiféricos del sistema mundial bajo la forma de las ONG, tanto de ámbito nacional como transnacional. Si en algunos de estos países las ONG fueron el resultado de la consolidación, y a veces también del declive, de los nuevos movimientos sociales, en otros, sobre todo en los más periféricos, su aparición se debió al cambio en la estrategia de ayuda y cooperación internacionales de los países centrales, una estrategia que pasó a contar con actores no estatales.

No resulta fácil determinar el alcance político de este resurgimiento. La heterogeneidad política que viene caracterizando al tercer sector desde el siglo XIX se ha visto ahora potenciada por la simultánea presencia del sector en países centrales y periféricos, es decir, en contextos sociales y políticos muy distintos. La unidad de análisis del fenómeno resulta igualmente problemática en la medida en que el tercer sector responde en los países centrales a fuerzas endógenas mientras que en algunos países periféricos, sobre todo en los menos desarrollados, es ante todo el efecto local de inducciones, cuando no de presiones e injerencias, internacionales. Cabe decir, no obstante y en términos muy genéricos, que el renacer del sector significa que el tercer pilar de la regulación social de la modernidad occidental, el principio de la comunidad, consigue deshacer la hegemonía que los otros dos pilares, el principio del Estado y el del mercado, venían compartiendo con distinto peso relativo según el periodo histórico.

Rousseau fue el gran teórico del principio de la comunidad. El ginebrino lo concibió como el contrapunto indispensable al principio del Estado. Si este principio establecía la obligación política vertical entre los ciudadanos y el Estado, el de la comunidad afirmaba la obligación política horizontal y solidaria entre ciudadanos. Para Rousseau, esta última obligación política es la originaria, la que establece el carácter inalienable de la soberanía del pueblo, soberanía de la que deriva la obligación política para con el Estado.

Rousseau concibe la comunidad como un todo, de ahí sus reservas ante las asociaciones y las corporaciones (por eso puede sorprender el que se invoque al ginebrino como principal inspirador del principio de comunidad). Lo cierto es que para Rousseau la comunidad es un todo y como todo debe salvaguardarse. A tal fin, deben eliminarse los obstáculos que interfieran las interacciones políticas entre ciudadanos, puesto que sólo de estas interacciones puede surgir una voluntad general no distorsionada. Con esta concepción de la soberanía popular, Rousseau no necesita, a diferencia del Montesquieu del *Espíritu de las leyes*, concebir las asociaciones y las corporaciones como barreras contra la tiranía del Estado. Al contrario, lo que le preocupa es que las asociaciones y las corporaciones se puedan con-

vertir en grupos que con su poder y privilegios distorsionen la voluntad general en beneficio de intereses particulares. De ahí que sugiera que, de haber asociaciones, éstas deberán ser pequeñas, todo lo numerosas que se pueda y todas con similar poder. El planteamiento rousseauiano adquiere hoy renovada actualidad. Cuando el tercer sector se invoca cada vez más como un antídoto contra la privatización del Estado de bienestar por parte de grupos de interés corporativos, conviene recordar la advertencia de Rousseau: el tercer sector también puede generar corporativismo.

El actual renacer del tercer sector podría interpretarse como una oportunidad para que el principio de comunidad contraste sus ventajas comparativas frente a los principios del mercado y del Estado; unos principios que habrían fracasado en sus respectivos intentos históricos de hegemonizar la regulación social: el principio del mercado durante la fase del capitalismo desorganizado o liberal, el principio del Estado durante la fase del capitalismo organizado o fordista. Pero esta interpretación peca por su excesiva superficialidad. En primer lugar, no está nada claro que nos encontremos ante el doble fracaso del Estado y del mercado. En segundo lugar, de existir ese fracaso, resulta aún menos claro que el principio de comunidad siga teniendo, después de un siglo de marginación y de colonización por el Estado y el mercado, la autonomía y la energía necesarias para liderar una nueva propuesta de regulación social, más justa y capaz de restablecer aquella ecuación entre regulación social y emancipación social que fuera matriz originaria de la modernidad occidental.

No parece que el principio del mercado esté en crisis. Al contrario, el periodo actual puede interpretarse como una época de absoluta hegemonía del mercado. La *hubris* con que la lógica empresarial del beneficio ha ido extendiéndose sobre áreas de la sociedad civil hasta ahora respetadas por la incivildad del mercado (la cultura, la educación, la religión, la administración pública, la protección social o la producción y gestión de sentimientos, atmósferas, emociones, gustos, atracciones, repulsas o impulsos) avala la existencia de esa hegemonía. La mercantilización de la vida se está convirtiendo en el único modo racional de afrontar la vida en un mundo mercantil.

Por lo que al principio del Estado se refiere, no cabe duda de que la crisis, en el centro como en la periferia, del reformismo social (o del fordismo) implica la crisis de las formas político-estatales vigentes en el periodo anterior: el Estado de bienestar en el centro del sistema mundial, el Estado desarrollista en la semiperiferia y periferia. Pero no se trata de una crisis total del Estado, mucho menos de una crisis terminal como pretenden las tesis más extremistas en torno a la globalización. La persistencia del carácter represivo del Estado, su protagonismo en los procesos de regionalización supranacional y de liberalización de la economía mundial,

su función de fomento y protección de aquellas empresas privadas que ejercen funciones consideradas de interés público, no parecen estar en crisis. Lo que está en crisis es su función en la promoción de las intermediaciones no mercantiles entre ciudadanos. Una función que el Estado venía ejerciendo principalmente a través de las políticas fiscales y sociales. La creciente exigencia de mejorar la sintonía entre las estrategias de hegemonía y de confianza, por un lado, y las estrategias de acumulación, por otro, bajo el predominio de esta última, ha fortalecido todas aquellas funciones del Estado que propician la difusión del capitalismo global.

Como se desprende del *World Development Report, 1997* del Banco Mundial, estas funciones estatales son cada vez más importantes y exigen para su desempeño un Estado fuerte. Lo que interesa, en este sentido, es saber qué incidencia tiene este cambio en la naturaleza del Estado sobre la producción de los cuatro bienes públicos que el Estado venía asumiendo en el periodo anterior: legitimidad, bienestar social y económico, seguridad e identidad cultural. Cada uno de estos bienes públicos se asentó sobre una articulación específica de las distintas estrategias estatales articulación que se ha roto. De ahí que cuando se habla de reforma del Estado, los problemas que se plantean sean principalmente los dos siguientes: 1) dilucidar si esos bienes son ineludibles y, 2) en el supuesto de que lo sean, saber cómo van a producirse en el modelo de regulación y en la forma política en ciernes. La cuestión del tercer sector surge con fuerza y urgencia precisamente en la respuesta a estos dos problemas. De ahí que al abordar el fenómeno del tercer sector convenga partir de la consideración de que lo que está en juego es, en definitiva, la nueva forma política del Estado.

Para poder evaluar el posible aporte del tercer sector en este ámbito se debe, primero, encontrar respuesta a una cuestión antes referida: tras décadas de marginación y de colonización ¿de qué recursos dispone este sector para contribuir con credibilidad a la reforma del Estado? Para responder esta pregunta puede resultar útil repasar los principales debates y reflexiones suscitados en torno al tercer sector en las dos últimas décadas. Como se verá, el Estado siempre está presente en esos debates, aunque no con la centralidad que le atribuiremos en la parte final de este capítulo.

Conviene, ante todo, señalar que los términos del debate difieren notablemente a lo largo y ancho del espacio-tiempo del sistema mundial. En los países centrales, el contexto viene marcado ante todo por la crisis, desde finales de la década de los setenta, del Estado de bienestar. La interpretación neoliberal de esta crisis apostó por la decidida privatización de los servicios sociales prestados por el Estado (seguridad social, sanidad, educación, vivienda), así como por la privatización de los servicios de seguridad pública y penitenciaria. La eficiencia del mercado en la gestión de los recursos se consideró indiscutiblemente superior al funcionamiento burocrático

del Estado. Pero la eficacia del mercado en la gestión de los recursos contrasta con su absoluta ineficacia (cuando no, perversión) en la distribución equitativa de los recursos (distribución antes confiada al Estado). No obstante, las organizaciones sociales y políticas de corte progresista, aunque desarmadas para defender una administración pública del Estado que ellas mismas habían criticado, han conseguido mantener vigente la tensión política entre eficacia y equidad. El tercer sector surgió entonces para hacerse cargo de esa tensión y administrar los compromisos entre sus extremos.

El recurso del tercer sector en un momento de gran turbulencia institucional no deja de ser sorprendente. En efecto, durante mucho tiempo se pensó que una de las limitaciones propias del sector estribaba en la rigidez institucional de sus organizaciones (por entonces sobre todo cooperativas y mutualidades), rigidez inadecuada para responder a los desafíos de un cambio social acelerado, que contrastaba con la flexibilidad del mercado y de un Estado que con la ductilidad de su sistema jurídico conseguía abarcar nuevas áreas de intervención social. Sin embargo, desde la década de los setenta, esta rigidez institucional o parece haber desaparecido o dejado de ser relevante. Algunos autores han señalado que la popularidad del sector se debe, precisamente, a su plasticidad conceptual. Como dicen Anheier y Seibel, “el amplio abanico de características sociales y económicas al que da cabida el término ‘tercer sector’, permite a los políticos hacer uso de aquellos elementos o aspectos del sector que avalan su crítica y su interpretación de la crisis del Estado de bienestar” (1990, 8).

Esta ductilidad conceptual, políticamente útil, dificulta la sistematización de los análisis y las comparaciones internacionales e intersectoriales. Como dice Defourny,

la pluralidad de soluciones jurídicas, la dificultad para encontrar términos equivalentes en las distintas lenguas, las distintas tradiciones de asociacionismo y los distintos contextos sociales, culturales y políticos... (permiten que) el tercer sector pueda entenderse internacionalmente como teniendo, al mismo tiempo, una identidad bien definida y flexibilidad para manifestarse en función de las circunstancias (1992, 46).

Pero más allá de la ambigüedad conceptual del tercer sector, lo cierto es que en los países centrales su resurgimiento está ligado a la crisis del Estado de bienestar. Esto significa que el sector no renace en un contexto de intensas luchas sociales y políticas en pro de la sustitución del Estado de bienestar por formas más desarrolladas de cooperación, solidaridad y participación, sino que renace coincidiendo con el inicio de una fase de retraimiento de las políticas progresistas, cuando los derechos humanos de la tercera generación –los derechos económicos y sociales conquistados por las clases trabajadoras después de 1945– empiezan a ponerse en tela de juicio, su sostenibilidad a cuestionarse y su recorte a considerarse inevitable.

Esto significa, en los países centrales, que el renacer de un tercer sector capaz de atender mejor que el Estado la dimensión social no responde a un proceso político de carácter autónomo. No cabe duda de que las organizaciones del tercer sector aprovecharon el momento político para reforzar su acción de *lobby* frente al Estado y conseguir ventajas y concesiones para desarrollar sus intervenciones; también es cierto que muchas de estas nuevas iniciativas del tercer sector surgieron inicialmente de cooperativas de desempleados, del control obrero de empresas en quiebra o abandonadas, de iniciativas locales para promover la reinserción de trabajadores y familias afectadas por la crisis y la reestructuración industriales, etc. El renacer del tercer sector fue, por lo tanto, el resultado del vacío ideológico generado por una doble crisis: la de la socialdemocracia, que sostenía el reformismo social y el Estado de bienestar, por un lado, y la del socialismo, por otro, que durante décadas se erigió como alternativa a la socialdemocracia y, también, como obstáculo frente al desmantelamiento de ésta por las fuerzas conservadoras.

Podemos concluir que el tercer sector surge, en los países centrales, en un contexto de crisis, de expectativas decrecientes respecto de la capacidad del Estado para seguir produciendo los cuatro bienes públicos antes mencionados. Este contexto sugiere que existe un claro riesgo de que el tercer sector se consolide, no por los valores adscritos al principio de comunidad (cooperación, solidaridad, participación, equidad, transparencia, democracia interna), sino para actuar como apaciguador de las tensiones generadas por los conflictos políticos resultantes del ataque neoliberal a las conquistas políticas logradas por los sectores progresistas y populares en el periodo anterior. De ser así, el tercer sector podría convertirse en la “solución” a un problema insoluble y el mito del tercer sector podría estar condenado al mismo fracaso que ya conocieron el mito del Estado y, antes, el del mercado. Esta advertencia, lejos de minimizar las potencialidades del tercer sector en la construcción de una regulación social y política más solidaria y participativa, pretende tan sólo señalar que las oportunidades que se le presentan en este ámbito no están exentas de riesgo.

El contexto del debate en torno al tercer sector es muy distinto en los países periféricos y semiperiféricos. Destacan aquí dos condiciones: 1) el crecimiento acelerado desde la década de los setenta de las llamadas ONG tenía escasos antecedentes locales, y 2) ese crecimiento ha venido inducido, sobre todo en los países periféricos –el caso de los semiperiféricos es más complejo– principalmente por los países centrales, cuando éstos empezaron a canalizar sus ayudas al desarrollo a través de actores no estatales.

Por otro lado, el contexto político en estos países no es el de la crisis de un inexistente Estado de bienestar sino el que viene configurado por el objetivo de crear mercado y sociedad civil proporcionando unos servicios

básicos que el Estado no está, y a menudo nunca estuvo, en condiciones de prestar. Entre 1975 y 1985, la ayuda al desarrollo canalizada por las ONG creció un 1.400% (Fowler 1991, 55). El número de ONG pasó en Nepal de 220 en 1990 a 1.210 en 1993, en Túnez de las 1.886 de 1988 a las 5.186 de 1991 (Hulme y Edwards 1997, 4). En Kenia, las ONG controlan entre el 30 y el 40% del gasto en desarrollo y el 40% del gasto sanitario (Ndegwa 1994, 23). En Mozambique, los programas de emergencia, la ayuda humanitaria y otras actividades ligadas al desarrollo están en gran medida controlados por unas ONG internacionales que coordinan sus acciones con las (164 en 1996) ONG nacionales. La visibilidad nacional e internacional de las ONG aumentó claramente en los años noventa a raíz de distintas Conferencias de la ONU (Cumbre de la Tierra de Río, 1992, o Conferencia sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995).

Al ser muy distintos los contextos políticos y funcionales del tercer sector en el centro y en la periferia del sistema mundial, no sorprende que también sean distintos los temas de debate suscitados en torno al sector en uno y otro contexto. Existen, claro está, algunos puntos coincidentes: el renacer del tercer sector se produce en un contexto de expansión de una ortodoxia transnacional, esto es, el neoliberalismo y el Consenso de Washington. Por otro lado, parte del tercer sector de los países centrales, las ONG de ayuda al desarrollo, tiene un papel decisivo en la promoción, financiación y funcionamiento de las ONG de los países periféricos y semi-periféricos.

Una breve referencia a los temas de debate puede ayudar a esclarecer los términos en que se plantea la refundación o reinvencción solidaria y participativa del Estado, así como la función que el tercer sector puede desempeñar en esa refundación. Me referiré a cuatro debates destacados en torno al tercer sector: su localización estructural entre lo público y lo privado; su organización interna, transparencia y responsabilidad; las redes nacionales y transnacionales sobre las que se asienta; y, por último, sus relaciones con el Estado.

El debate sobre la *localización estructural del tercer sector* se centra en la cuestión de dilucidar qué es lo que, en última instancia, lo distingue de los tradicionales sectores público y privado, considerando que la particularidad del tercer sector se construye mediante la combinación de características pertenecientes tanto al sector público como al privado. La motivación y la iniciativa de la acción colectiva del tercer sector lo asemeja al sector privado, aunque en el primero el motor de la acción sea la cooperación y la ayuda mutua y en el segundo el afán de lucro. Esta característica permite atribuir al tercer sector una eficiencia en la gestión de los recursos parecida a la del sector privado capitalista. Pero, la ausencia de afán de lucro, la orientación hacia un interés colectivo distinto del privado

(ya sea de quien presta –o contribuye para que se preste– el servicio como del que lo recibe), la gestión democrática e independiente, la distribución de recursos basada en valores humanos y no en valores de capital, son características que acercan el tercer sector al sector público estatal y permiten considerar que el tercer sector está capacitado para combinar la eficiencia con la equidad.

Estas características son, claro está, muy genéricas y se formulan como tipos ideales. En el terreno empírico, las distinciones son más complejas. En primer lugar, hay organizaciones que por el tipo de servicio que prestan o los productos que ofrecen, están mucho más cerca del sector privado que del público. Este es el caso, por ejemplo, de las cooperativas de trabajadores; pero incluso aquí deben establecerse distinciones (Santos y Rodríguez 2003). Si las pequeñas y medianas cooperativas suelen ser intensivas en trabajo (al ser muchas veces el resultado del *downsizing* de empresas capitalistas) y suelen incentivar la participación del trabajador en la propiedad, en la gestión y en el beneficio, las grandes cooperativas no se distinguen tanto de las grandes empresas capitalistas, aunque ofrezcan precios reducidos a sus socios y distribuyan un mayor porcentaje de sus beneficios. Por ejemplo, en el caso de las mutualidades, su lógica del seguro es en general muy distinta a la del seguro privado. Además de que los gastos corrientes tienden a ser reducidos, se favorece la solidaridad entre asegurados, de modo que los asegurados de bajo riesgo contribuyen a los seguros de los de alto riesgo.

Otras organizaciones del tercer sector se dedican a actividades o prestan servicios que no tienen fácil traducción en términos monetarios, como en el caso del trabajo humanitario, de la ayuda de emergencia o de la educación popular. Se trata de organizaciones que, en la línea continua que va del sector privado al público, están más próximas al polo público. En los países centrales y semiperiféricos estas organizaciones suelen prestar servicios que anteriormente prestaba el Estado, mientras que en los países periféricos prestan servicios hasta entonces inexistentes o que aseguraban las comunidades. En este último caso, tiene indudable interés la función de las asociaciones de crédito, crédito informal o crédito rotatorio como expresión más formalizada de mecanismos tradicionales de crédito mutuo entre clases populares, tanto rurales como urbanas.

La localización estructural del tercer sector resulta aún más compleja en el caso de aquellas organizaciones que, aunque legalmente adscritas al tercer sector, nada tienen que ver con su filosofía. Este es el caso de las organizaciones de fachada, cuya lógica interna se rige básicamente por el afán de lucro, pero que se organizan bajo la forma del tercer sector para facilitar su aceptación social, obtener subvenciones, acceder al crédito o a beneficios fiscales. Existen, asimismo, organizaciones duales con partes

que se rigen por la lógica de la solidaridad o del mutualismo y otras por la del capital. La reflexión en torno a la localización estructural del tercer sector sirve, en suma, para especificar las condiciones bajo las cuales puede el sector contribuir a la reforma del Estado. Se trata, en definitiva, de un ejercicio de redefinición de los límites entre lo público y lo privado, y de la estructuración y calidad democráticas de la esfera pública, especialmente en lo que atañe a los grupos sociales preferentemente atendidos por las acciones de las organizaciones del tercer sector, es decir, las clases medias-bajas y los excluidos y marginados.

El segundo debate se refiere a *la organización, a la transparencia y a los mecanismos de responsabilidad* del tercer sector. La diversidad de organizaciones englobadas por el sector es enorme. Si algunas disponen de una organización altamente formalizada, otras son bastante informales; si unas tienen asociados a los que restringen su actividad, otras no los tienen o, de tenerlos, no limitan sus actividades a los mismos. El origen de la organización tiene aquí una importancia crucial. Así, en los países centrales, deben distinguirse las organizaciones que vienen funcionando desde hace décadas de aquellas que surgieron en el contexto político de los años setenta. Las primeras, generalmente de origen obrero o filantrópico, suelen ser organizaciones de asociados, con una elevada formalización en sus estilos de actuación y de organización, mientras que las segundas o resultan de las recientes reestructuraciones de la economía global y restringen su acción a sus asociados, o son el resultado de la evolución de los nuevos movimientos sociales y extienden su acción más allá de sus miembros a través de estructuras ligeras y descentralizadas y de actuaciones informales.

La estructura interna de las organizaciones varía mucho en lo que a democracia interna, participación y transparencia se refiere. En los países periféricos y semiperiféricos las pautas normativas de las organizaciones se ven claramente condicionadas por las fuentes de financiación de sus actividades –casi siempre donantes extranjeros– y por las exigencias de los donantes respecto a la orientación, a la gestión y a los mecanismos de responsabilidad de sus actividades. En estos casos, suele establecerse un conflicto que, debido a su persistencia, cabe calificar como estructural: el conflicto entre lo que puede denominarse la responsabilidad ascendente y la responsabilidad descendente. La responsabilidad ascendente se refiere a la rendición de cuentas ante, y satisfacción de las exigencias planteadas por, los donantes internacionales, donantes que, en ocasiones, también son ONG. Como la continuidad de la financiación suele depender de la satisfacción de estas exigencias, la responsabilidad ascendente se convierte en un poderoso condicionante de las prioridades y de la orientación de la actuación de las organizaciones receptoras. La autonomía frente al Estado nacional suele conseguirse así a cambio de depender de los donantes extranjeros.

La responsabilidad ascendente entra a menudo en conflicto con la descendente, es decir, con la toma en consideración de las exigencias, prioridades y orientaciones de los miembros de las organizaciones o de las poblaciones por ellas atendidas y ante las cuales las organizaciones también deben responder. Siempre que se produce un conflicto, las organizaciones deben buscar compromisos que den preferencia a una u otra de las responsabilidades. En casos extremos, la sujeción a los donantes se aparta de la organización de su público y de su base; por el contrario, una atención prioritaria a estos últimos puede suponer la pérdida de apoyo del donante. Los conflictos de responsabilidad siempre acaban condicionando, por una u otra vía, la democracia interna, la participación y la transparencia de las organizaciones.

En los países periféricos la cuestión de la responsabilidad descendente se manifiesta en otra faceta importante y no directamente ligada al conflicto con la responsabilidad ascendente. Se trata de la superposición de las organizaciones formales sobre las ancestrales redes informales de solidaridad y de ayuda mutua propias de las sociedades rurales. En estos países, el tercer sector suele representar un principio “derivado” de comunidad, relativamente artificial y débil frente a las tradicionales experiencias, estructuras y prácticas comunitarias. De ahí que pueda generarse un distanciamiento entre las organizaciones y las comunidades por el que los recursos de las primeras se transforman en ejercicios de represiva benevolencia, más o menos paternalista, sobre las segundas.

Los conflictos de responsabilidad también existen en los países centrales, pero responden a otras causas. Aquí, la responsabilidad ascendente es la que debe rendirse ante el Estado, la iglesia o las élites locales que formal o informalmente se apropian de las organizaciones. Cuando estas élites proceden de sectores religiosos conservadores –como ocurre en Portugal con muchas instituciones privadas de solidaridad social–, existe el peligro de que la autonomía externa de las organizaciones no sea sino la otra cara de un autoritarismo interno. Los derechos de los asociados y las poblaciones beneficiadas se transforman, entonces, en benevolencia represiva, la libertad, en subversión, y la participación, en sujeción. Si las exigencias de democracia interna, participación y transparencia no se toman en serio, el tercer sector fácilmente puede convertirse, por estos y otros mecanismos, en una forma de despotismo descentralizado. La transformación de los asociados o beneficiarios en clientes o consumidores no atenúa el riesgo de autoritarismo sino que puede llegar a potenciarlo, sobre todo cuando se trata de grupos sociales vulnerables.

El tercer debate se refiere al *tipo de relaciones que mantienen entre ellas las organizaciones del tercer sector* y a la incidencia de esas relaciones en el fortalecimiento del sector. En términos genéricos este debate aborda lo que cabría denominar el cuasi-dilema al que se enfrenta el sector: aun-

que sus objetivos son de tipo universalista, público o colectivo, lo cierto es que sus interacciones cooperativas, ya sea por la especificidad del ámbito de actuación, ya sea por la delimitación de las poblaciones o de la base social atendidas, siempre se encuentran confinadas. El establecimiento de uniones, asociaciones, federaciones, confederaciones o redes entre las organizaciones permite compatibilizar la vocación universalista con la práctica particularista, maximizando la vocación sin desnaturalizar la acción.

También en este debate difiere el contexto según se trate de países centrales o de países periféricos y semiperiféricos. En los primeros, el debate se centra ante todo en las vías para conseguir, especialmente en aquellos sectores en competencia más directa con el sector capitalista, economías de escala sin desnaturalizar la filosofía ni la democracia interna y sin eliminar la especificidad de cada organización y de su base social. Como se ha visto, en los países periféricos y semiperiféricos el debate se ha centrado ante todo en las determinantes relaciones entre las ONG nacionales y las de los países centrales. Si se rigen por unas reglas respetuosas con la autonomía y la integridad de las distintas organizaciones involucradas, estas relaciones pueden llegar a ser el cimiento de las nuevas formas de globalización contrahegemónica. Como expliqué en el capítulo 6, por *globalización contrahegemónica* entiendo la actuación transnacional de aquellos movimientos, asociaciones y organizaciones que defienden intereses y grupos relegados o marginados por el capitalismo global. Esta globalización contrahegemónica es fundamental a la hora de organizar y difundir estrategias políticas eficaces, de crear alternativas al comercio libre mediante el comercio justo y de garantizar el acceso de las ONG de los países periféricos al conocimiento técnico y a las redes políticas sobre las que se asientan las políticas hegemónicas que afectan a sus países.

Estas relaciones han cambiado en los últimos años debido a dos factores: por un lado, la ayuda internacional ha ido perdiendo importancia para los países centrales, especialmente la ayuda de no emergencia destinada a proyectos estructurales de inversión social y política; por otro, los donantes estatales o no estatales han ido delegando en las ONG de sus países la relación con las ONG de los países periféricos (Hulme y Edwards 1997).

La importancia de la reflexión en torno a las relaciones y las redes, tanto nacionales como internacionales, en el seno del tercer sector reside en que sirve para contrastar perspectivas opuestas: aquellas que pretenden transformar el sector en una fuerza de combate y resistencia contra las relaciones de poder autoritarias y desiguales, que caracterizan al sistema mundial, y aquellas que intentan convertirlo en un instrumento dócil, sólo aparentemente benévolo, de esas relaciones de poder.

El cuarto y último debate se centra en las *relaciones entre el tercer sector y el Estado nacional*. Se trata del debate que aquí más nos interesa.

Como he señalado, históricamente el tercer sector surgió celoso por mantener su autonomía frente al Estado y cultivó una posición política de distanciamiento, cuando no de hostilidad, ante él. En los países centrales, el Estado de bienestar, aunque vació o bloqueó, con su consolidación, las potencialidades de desarrollo del tercer sector, también permitió, a través de sus procesos democráticos, que el tercer sector mantuviera su autonomía y, al mismo tiempo, se acercara al Estado y cooperara con él. En muchos países, el tercer sector, a menudo vinculado a los sindicatos, se benefició de políticas de diferenciación positiva y pudo consolidar importantes complementariedades con el Estado en el ámbito de las políticas sociales.

En los países periféricos y semiperiféricos, las limitaciones del Estado de bienestar, las vicisitudes de la democracia –casi siempre de baja intensidad e interrumpida por periodos más o menos prolongados de dictadura– y los procesos que dieron lugar al tercer sector, hicieron que sus relaciones con el Estado fueran mucho más inestables y problemáticas: desde la prohibición o fuerte restricción de las acciones de las organizaciones hasta la conversión de las mismas en simples apéndices o instrumentos de la acción estatal.

La cuestión central aquí es la de determinar la función que el tercer sector puede desempeñar en las políticas públicas. Como se verá, esto depende tanto del propio sector como del Estado, pero también del contexto internacional en que uno y otro operen, de la cultura política dominante y de las formas y niveles de movilización y de organización social.

Esta función puede limitarse a la ejecución de políticas públicas, pero también puede abarcar la selección de prioridades políticas e incluso la definición del programa político (Thomas 1996). Por otro lado, esta función puede desempeñarse desde la complementariedad o desde la confrontación con el Estado. Bebbington y Farrington distinguen tres posibles tipos de relación en los que el tercer sector puede convertirse en: 1) instrumento del Estado, 2) amplificador de los programas estatales o 3) asociado en las estructuras de poder y coordinación (1993, 212-5).

En los países periféricos, la situación en la última década ha generado grandes turbulencias en las relaciones entre el tercer sector y el Estado. Si los objetivos tradicionales consistían en preservar la autonomía e integridad de las organizaciones y luchar para que su función se extendiera, más allá de la ejecución de las políticas, a la participación en la definición de las mismas, hoy en día la virtual quiebra a la que se enfrentan algunos países ha invertido el problema. El reto consiste ahora en preservar la autonomía, incluso la soberanía, del Estado frente a las ONG transnacionales y en garantizar la participación del Estado, ya no sólo en la ejecución sino en la definición de las políticas sociales adoptadas por las organizaciones en su territorio.

Las relaciones entre el Estado y el tercer sector son, por lo tanto, además de diversas dentro del sistema mundial, complejas e inestables. Conviene tener esto presente cuando, como seguidamente haremos, se analiza la posible participación del tercer sector en la reforma del Estado.

## LA REFORMA DEL ESTADO Y EL TERCER SECTOR

La actual fase de la reforma estatal es compleja y contradictoria. Bajo el mismo calificativo de “reinvención del Estado” caben dos concepciones diametralmente opuestas: las que denomino del “Estado-empresario” y del “Estado como novísimo movimiento social”.

La concepción del Estado-empresario guarda muchas afinidades con la filosofía política imperante en la primera fase de la reforma estatal, la fase del Estado irreformable. Esta concepción plantea dos recomendaciones básicas: privatizar todas las funciones que el Estado no debe desempeñar con exclusividad y someter la administración pública a los criterios de eficiencia, eficacia, creatividad, competitividad y servicio a los consumidores propios del mundo empresarial. Subyace aquí el propósito de encontrar una nueva y más estrecha articulación entre el principio del Estado y el del mercado, bajo el liderazgo de este último. La sistematización más conocida y difundida de esta concepción está en el libro *Reinventing Government*, de David Osborne y Ted Gaebler, publicado en 1992 (y en el que se inspiró la reforma de la administración pública promovida por la administración Clinton con base en el “Informe Gore” presentado por el vicepresidente Al Gore en 1993). Parecida concepción subyace, con algunos matices, en las propuestas de reforma del Estado planteadas en los últimos años por el Banco Mundial.

La segunda concepción, la del “Estado como novísimo movimiento social”, parte de la idea de que ni el principio del Estado ni el de la comunidad pueden garantizar aisladamente, vista la *hubris* avasalladora del principio de mercado, la sostenibilidad de las interdependencias no mercantiles –en ausencia de las cuales la vida en sociedad se convierte en una forma de fascismo societal–. Esta concepción, que desarrollo con mayor detenimiento en el capítulo 8, propone una nueva y privilegiada articulación entre los principios del Estado y de la comunidad, bajo el predominio de este último. Si la primera concepción potencia los isomorfismos entre el mercado y el Estado, esta segunda potencia los isomorfismos entre la comunidad y el Estado.

Concebir el Estado como “novísimo movimiento social” puede, sin duda, causar extrañeza. El calificativo sirve para indicar que las transformaciones que está conociendo el Estado han convertido en obsoletas las tradicionales teorías liberal y marxista del Estado, hasta el punto en que, al menos transitoriamente, el Estado se comprende hoy en día mejor desde perspec-

tivas teóricas antes usadas para analizar los procesos de resistencia o autonomía, precisamente, frente al Estado.

La supuesta inevitabilidad de los imperativos neoliberales ha afectado de modo irreversible el ámbito y la forma del poder de regulación social del Estado. Este cambio no supone, sin embargo, una vuelta al pasado, ya que sólo un Estado posliberal puede acometer la desestabilización de la regulación social posliberal. Esta desestabilización crea el anti-Estado dentro del propio Estado. A mi entender, estas transformaciones son tan profundas que, bajo la misma denominación de Estado, está surgiendo una nueva forma de organización política más vasta que el Estado; una organización integrada por un conjunto híbrido de flujos, redes y organizaciones donde se combinan e interpenetran elementos estatales y no estatales, tanto nacionales, como locales y globales, del que el Estado es el articulador. Esta nueva organización política no tiene centro, la coordinación del Estado funciona como imaginación del centro. La regulación social que surge de esta nueva forma política es mucho más amplia y férrea que la regulación protagonizada por el Estado en el período anterior, pero como es también más fragmentaria y heterogénea, tanto por sus fuentes como por su lógica, se confunde fácilmente con la desregulación social. De hecho, buena parte de la nueva regulación social la producen, a través de subcontratación política, distintos grupos y agentes en competencia que representan distintas concepciones de los bienes públicos y del interés general.

En este nuevo marco político, el Estado se convierte él mismo en una relación política fragmentada y fracturada, poco coherente desde el punto de vista institucional y burocrático, terreno de una lucha política menos codificada y regulada que la lucha política convencional. Esta “descentración” del Estado significa no tanto su debilitamiento como sí un cambio en la naturaleza de su fuerza. El Estado pierde el control de la regulación social, pero gana el control de la metarregulación, es decir, de la selección, coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que, por subcontratación política, adquieren concesiones de poder estatal. La naturaleza, el perfil y la orientación política del control sobre la metarregulación se constituyen así en el principal objeto de la actual lucha política. Esta lucha se produce en un espacio público mucho más amplio que el espacio público estatal: un espacio público no estatal del que el Estado no es sino un componente más, si bien destacado. Las luchas por la democratización de este espacio público tienen así un doble objetivo: la democratización de la metarregulación y la democratización interna de los agentes no estatales de la regulación. En esta nueva configuración política, la máscara liberal del Estado como portador del interés general cae definitivamente. El Estado se convierte en un interés sectorial *sui generis* cuya especificidad consiste en asegurar las reglas de juego entre los distintos intereses sectoriales. En cuanto sujeto político, el Estado pasa a caracteri-

zarse más por su emergencia que por su coherencia. De ahí que pueda concebirse como un “novísimo movimiento social”.

Esta concepción se traduce en las siguientes proposiciones fundamentales:

1. Los conflictos de interés corporativos que configuraban el espacio público, ya sea del Estado de bienestar o del desarrollista, resultan hoy en día liliputienses comparados con los conflictos entre los intereses sectoriales que compiten por la conquista del espacio público no estatal. El ámbito de estos intereses sectoriales desborda el espacio-tiempo nacional, las desigualdades entre ellos son enormes y las reglas de juego atraviesan una turbulencia constante.
2. La descentración del Estado en la regulación social neutralizó las posibilidades distributivas de la democracia representativa de modo que ésta empezó a coexistir, más o menos pacíficamente, con formas de sociabilidad fascista que empeoran las condiciones de vida de la mayoría de la población al mismo tiempo que, en nombre de imperativos transnacionales, trivializan ese empeoramiento.
3. En estas condiciones, el régimen político democrático, al quedar confinado en el Estado, ya no puede garantizar el carácter democrático de las relaciones políticas en el espacio público no estatal. La lucha antifascista pasa así a formar parte integrante del combate político en el Estado democrático, lucha que se resuelve articulando la democracia representativa con la participativa.
4. En las nuevas condiciones, la lucha antifascista consiste en estabilizar mínimamente entre las clases populares aquellas expectativas que el Estado dejó de garantizar al perder el control de la regulación social. Esta estabilización exige una nueva articulación entre el principio del Estado y el de la comunidad, una articulación que potencie sus isomorfismos.

El tercer sector emerge en esta articulación como una fuerza potencialmente antifascista en el espacio público no estatal. Sin embargo, sería inadecuado pensar que el tercer sector pueda, por sí solo, transformarse en un agente de la reforma democrática del Estado. Antes al contrario, aislado el tercer sector puede contemporizar fácilmente ya sea con el autoritarismo del Estado o con el autoritarismo del mercado. Ante la ausencia de una acción política democrática que incida simultáneamente sobre el Estado y sobre el tercer sector, puede fácilmente confundirse como transición democrática, lo que no sería sino una transición desde el autoritarismo centralizado al autoritarismo descentralizado.

Sólo la simultánea reforma del Estado y del tercer sector, mediante la articulación entre democracia representativa y democracia participativa,

puede dar efectividad al potencial democratizador de cada uno de ellos frente a los fascismos pluralistas que intentan apropiarse del espacio público no estatal. Sólo así podrán alcanzar credibilidad política los isomorfismos normativos entre el Estado y el tercer sector; los valores de la cooperación, la solidaridad, la democracia o la prioridad de las personas sobre el capital.

La principal novedad de la actual situación está en que la obligación política vertical entre Estado y ciudadano ya no puede, debido a su debilitamiento, asegurar por sí sola la realización de esos valores; una realización que, aunque siempre precaria en las sociedades capitalistas, fue, sin embargo, suficiente para otorgar una mínima legitimidad al Estado. A diferencia de lo que ocurrió con el Estado de bienestar, la obligación política vertical ya no puede prescindir, si ha de pervivir políticamente, del concurso de la obligación política horizontal propia del principio de comunidad. Esta última obligación política, aunque se reconozca en valores semejantes o isomórficos a los de la obligación política vertical, asienta esos valores, no en el concepto de ciudadanía sino en el de comunidad. Sin embargo, ocurre que aquellas condiciones que han debilitado el concepto de ciudadanía y su consiguiente sentido vertical de la obligación política también están debilitando el concepto de comunidad y su sentido horizontal de la obligación política. La fuerza avasalladora del principio de mercado impulsado por el capitalismo global hace zozobrar todas las interdependencias no mercantiles, tanto las que se generan en el contexto de la ciudadanía como las que lo hacen en el de la comunidad. De ahí la necesidad de lograr una nueva congruencia entre la ciudadanía y la comunidad que contrarreste el principio del mercado. Esta nueva congruencia es la que pretende alcanzar el proyecto de reinención solidaria y participativa del Estado.

Este proyecto político se basa en la asunción de una doble tarea: refundar democráticamente tanto la administración pública como el tercer sector.

*La refundación democrática de la administración pública* se sitúa en los antipodas del proyecto del Estado-empresario, especialmente en la versión de Osborne y Gaebler (1992). Si se recuerda que uno de los principales mitos de la cultura política estadounidense sostiene que el Estado es un obstáculo para la economía, no sorprende que las propuestas que abogan por el Estado-empresario, aparentemente destinadas a revitalizar la administración pública, hayan supuesto, en realidad, un ataque frontal contra la misma, contribuyendo a debilitar aún más su legitimidad en la sociedad estadounidense. La noción de empresa y, con ella, la de contractualización de las relaciones institucionales ocupan una posición hegemónica en el discurso contemporáneo sobre la reforma de las organizaciones (Du Gay 1996, 155). No cabe duda de que la redefinición del gobierno y del servicio público en términos empresariales implica re-imaginar lo social como una forma de lo económico (Gordon 1991, 42-5).

Para Osborne y Gaebler, el gobierno debe ser una empresa dedicada a promocionar la competencia entre los servicios públicos; debe regirse por la consecución de objetivos antes que por la obediencia a las normas; debe preocuparse más de la obtención de recursos que de su gasto; debe convertir a los ciudadanos en consumidores y debe descentralizar su poder siguiendo mecanismos de mercado y no mecanismos burocráticos (Du Gay 1996, 166). El modelo burocrático no responde adecuadamente a las exigencias de la era de la información, del mercado global y de la economía basada en los conocimientos y es demasiado lento e impersonal en la consecución de sus objetivos.

La crítica a la burocracia no surge, sin embargo, con la propuesta del Estado-empresario y perdurará una vez desvanecida esa propuesta. No obstante, lo que la actual crítica tiene de específico es su negativa a reconocer que muchos de los defectos de la burocracia se siguen de unas decisiones que pretendían alcanzar objetivos políticos democráticos tales como la neutralización de los poderes fácticos, la equidad, la probidad, la previsibilidad de las decisiones y de los agentes, la accesibilidad e independencia de los servicios, etc. Al no reconocer estos objetivos, la crítica evita considerarlos y, por tanto, evaluar la capacidad de la gestión empresarial para realizarlos. En estas condiciones, la crítica a la burocracia, en lugar de analizar los mecanismos que desviaron a la administración pública de la consecución de esos objetivos, puede acabar transformando esos objetivos en unos costos de transacción que conviene reducir, incluso eliminar, en nombre de la eficiencia, elevada a criterio último o único de la gestión del Estado.

Quedan así sin respuesta preguntas que desde el punto de vista de la concepción que aquí perfilan resultan fundamentales: ¿cómo compatibilizar la eficiencia con la equidad y la democracia? ¿Cómo garantizar la independencia de los funcionarios cuando la calidad de sus funciones depende exclusivamente de la evaluación que los consumidores hagan de los servicios que prestan? ¿Qué ocurre con los consumidores insolventes o con aquellos sin capacidad para contrarrestar los desajustes burocráticos? ¿Cuáles son los límites de la competencia entre los servicios públicos? ¿Dónde está el umbral en el que el afán de mejorar los resultados se convierte en nuevas formas de privatización, cuando no de corrupción, del Estado? ¿Cómo se estabilizan, en un contexto de inestabilidad, discrecionalidad y competitividad, las expectativas de los ciudadanos respecto de cada uno de los cuatro bienes políticos (legitimidad política, bienestar social, seguridad e identidad cultural)?

La refundación democrática de la administración pública pretende responder estas preguntas. La función del tercer sector en la consecución de este objetivo es crucial, pero, a diferencia de lo que puede parecer, la nueva

articulación entre el Estado y el tercer sector no supone necesariamente complementariedad entre ambos ni mucho menos sustitución de uno por otro. Dependiendo del contexto político, la articulación puede incluso resolverse como confrontación u oposición. Uno de los casos más recientes y significativos está en la lucha que las ONG de Kenia mantuvieron contra un gobierno empeñado en promulgar la legislación que las sometía al control político del Estado. Unidas en red y con el apoyo de los países donantes y de ONG transnacionales, las ONG kenianas consiguieron forzar sucesivas modificaciones legales abriendo así nuevos espacios para su acción autónoma, lo que, en el contexto político de ese país, significa nuevos espacios para el ejercicio democrático. Pero la articulación por confrontación no se limita a los Estados autoritarios, no democráticos. También en los Estados democráticos, la confrontación, sobre todo cuando pretende abrir nuevos espacios de democracia participativa en contextos de democracia representativa de baja intensidad, puede constituirse en una vía eficaz para contribuir a la reforma solidaria y participativa del Estado desde el tercer sector.

En los países democráticos, la otra gran vía de creación de un espacio público no estatal está en la complementariedad entre el tercer sector y el Estado. Conviene, sin embargo, no confundir complementariedad con sustitución. Esta última se asienta sobre una diferenciación entre las funciones del Estado: las exclusivas, por un lado, y las no exclusivas (o sociales), por otro. Esta diferenciación pretende, en última instancia, dar a entender que cuando el Estado demuestra no disponer en el ejercicio de las funciones no exclusivas de una ventaja comparativa, deben sustituirlo instituciones privadas de carácter mercantil o pertenecientes al tercer sector. Esta diferenciación no resulta en modo alguno concluyente. Del análisis de la génesis del Estado moderno se desprende que ninguna de las funciones del Estado le fue originalmente exclusiva: la exclusividad de las funciones fue siempre el resultado de una lucha política. Si no hay funciones intrínsecamente exclusivas tampoco hay, por lo tanto, funciones intrínsecamente no exclusivas.

En lugar de establecer esta distinción es preferible partir de los mencionados cuatro bienes públicos y analizar qué tipo de articulaciones entre el Estado y el tercer sector, qué nuevas constelaciones políticas de carácter híbrido pueden construirse en torno a cada uno de esos bienes. Las condiciones varían para cada bien público, pero en ninguno de ellos puede la complementariedad o la confrontación resolverse como sustitución, toda vez que sólo el principio del Estado puede garantizar un pacto político de inclusión basado en la ciudadanía. Desde el punto de vista de la nueva teoría de la democracia, resulta tan importante reconocer los límites del Estado en el mantenimiento efectivo de ese pacto como su insustituibilidad en la definición de las reglas de juego y de la lógica política que debe inspirarlo. Los caminos para una política progresista se perfilan hoy en día en la articulación virtuosa entre la lógica de la reciprocidad propia del prin-

cipio de comunidad y la lógica de la ciudadanía propia del principio del Estado. El Estado como novísimo movimiento social es el fundamento y el cauce de la lucha política que transforme la ciudadanía abstracta, fácilmente falsificable e inconducente, en un ejercicio efectivo de reciprocidad.

Pero para que esta lucha tenga sentido, la refundación democrática de la administración pública debe complementarse con una *refundación democrática del tercer sector*. El repaso de los principales debates en torno al tercer sector dejó entrever que éste está sujeto a los mismos vicios que se vienen atribuyendo al Estado, aunque se considere que puede superarlos con mayor facilidad. El debate sobre la localización estructural señaló la dificultad a la cual se enfrenta el tercer sector en el intento de conferir un carácter genuino a sus objetivos, así como su propensión a la promiscuidad, ya sea con el Estado o con el mercado. El debate sobre la organización interna, la democracia y la responsabilidad indicó lo fácil que resulta desnaturalizar la participación para convertirla en una forma más o menos benévola de paternalismo o autoritarismo. El debate sobre las relaciones entre las organizaciones adscritas al tercer sector indicó la dificultad de alcanzar una coherencia mínima entre el universalismo de sus objetivos y las escalas de su acción y de su organización. Por último, el debate sobre las relaciones del tercer sector con el Estado indicó que el desarrollo de la democracia, de la solidaridad y de la participación, pretendido por la nueva articulación entre el principio de la comunidad y el del Estado, sólo es uno, y no el más evidente, de los posibles resultados de esas relaciones. Abundan las experiencias de promiscuidad antidemocrática entre el Estado y el tercer sector, en el que el autoritarismo centralizado del Estado se apoya en el autoritarismo descentralizado del tercer sector y cada uno de ellos usa al otro como excusa para rehuir responsabilidades ante sus respectivos constituyentes, los ciudadanos en el caso del Estado, los asociados o las comunidades en el caso del tercer sector.

Confiar a un tercer sector que aún no se ha democratizado en profundidad la tarea de democratizar el Estado o, incluso, el espacio público no estatal, no sería sino una invitación al fraude. De hecho, en muchos países, la democratización del tercer sector tendrá que surgir de un acto originario, ya que el sector, tal y como aquí se ha definido, no existe y no cabe esperar que surja de modo espontáneo. En estas situaciones, será el propio Estado el que deba promover la creación del tercer sector mediante políticas de diferenciación positiva respecto del sector privado capitalista. El perfil que adopten estas políticas indicará con claridad la naturaleza, democrática o clientelista, de los pactos políticos que se pretenden articular entre el principio de comunidad y el principio del Estado.

Por lo tanto, cabe concluir que el paralelo entre los valores que subyacen a estos dos principios –cooperación, solidaridad, participación, democracia

y prioridad de la distribución sobre la acumulación— no se erige en punto de partida sino en el resultado de una esforzada lucha política por la democracia; una lucha que sólo logrará tener éxito en la medida en que sepa denunciar los proyectos de fascismo social que subrepticamente se infiltran y esconden en su seno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anheier, Helmut K., and Wolfgang Seibel (eds.) (1990). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin y New York: Walter de Gruyter.
- Bebbington, Anthony, and John Farrington (1993). "Governments, NGOs and Agricultural Development: Perspectives and Changing Inter-Organisational Relationships", *Journal of Development Studies* (2).
- Defourny, Jacques et José L. Monzon Campos, 1992: *Économie sociale, entre économie capitaliste et économie publique/The Third Sector, Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Bruselas: Ciriéc- De Boeck Université.
- Du Gay, Paul (1996). "Organizing Identity: Entrepreneurial Governance and Public Management", in: Stuart Hall y Paul du Gay (eds.). *Questions of Cultural Identity*. London and Thousand Oaks, Ca.: Sage.
- Fowler, A. (1991). "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations", *Development Policy Review* (9) 1.
- Gordon, C. (1991). "Governmental Rationality: an Introduction", in: G. Burchell, C. Gordon, and P. Miller (eds). *The Foucault Effect*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Hulme, David, and Michael Edwards (eds). (1997). *NGOs States and Donors: Too Close for Comfort?* New York: St. Martin's Press.
- Ndegwa, Stephen N. (1994). "Civil Society and Political Change in Africa: the case of nongovernmental organization in Kenia", *International Journal of Comparative Sociology*, 35, N° 1-2.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- Santos, Boaventura de Sousa (2001). "Derecho y democracia: la reforma global de la justicia", en: B. Santos y M. García (dirs).
- y Mauricio García (dirs.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes-Siglo del Hombre-Colciencias-Universidad Nacional-CES-ICANH.
- y César A. Rodríguez (2003). "Para ampliar el canon de la producción", en: B. Santos (org.). *Producir para vivir, los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- The World Bank (1997). *World Development Report, 1997: The State in a Changing World*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Thomas, Alan (1996). "NGO advocacy, Democracy and Polity Development: Some Examples Relating to Environmental Policies in Zimbabwe and Botswana", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 34, 1, March.