

## **ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO: LO PÚBLICO NO ESTATAL**

Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau

*In* Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Nuria Cunill Grau, eds. *Lo Público no Estatal em la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós, 1998: 25-56.

La crisis del Estado que marca el último cuarto del siglo XX ha abierto la oportunidad para dos tipos de respuestas. En los años '80 asistimos a la onda neoconservadora con su propuesta del Estado mínimo; en los '90, cuando comienza a tomarse claro el irrealismo de la propuesta neoliberal, el movimiento en dirección a la reforma, o más propiamente a la reconstrucción del Estado, se toma dominante. Una reconstrucción que es necesaria cuando promueve el ajuste fiscal, el redimensionamiento de la actividad productiva del Estado y la apertura comercial; que puede ser meramente conservadora cuando se concentra en la flexibilización de los mercados de trabajo, pero que se torna progresista cuando profundiza el régimen democrático y amplía el espacio público no estatal.

En los años '80 ocurre una gran crisis económica en los países en desarrollo – excepto los del Este y Sudeste de Asia – y una desaceleración de las tasas de crecimiento en los países desarrollados, que tiene como su principal causa la crisis endógena del Estado Social – del Estado de Bienestar en los países desarrollados, del Estado Desarrollista en los países en desarrollo, y del Estado Comunista –, crisis que el proceso de globalización acentuó al aumentar la competitividad internacional y reducir la capacidad de los Estados nacionales para proteger sus empresas y a sus trabajadores. Esta crisis ha llevado al mundo a un generalizado proceso de concentración de la renta y a un aumento de la violencia sin precedentes, pero también ha incentivado la innovación social en la resolución de los problemas colectivos y en la propia reforma del Estado.

Una de las innovaciones fundamentales se vincula a la importancia que crecientemente adquieren las formas de propiedad y de control social públicas no estatales, al punto que es posible presumir que el siglo XXI será el siglo donde lo público no estatal pueda constituirse en una dimensión clave de la vida social. EL Estado Social-Burocrático ha sido dominante durante el siglo XX: social, porque buscaba garantizar los derechos sociales y promover el desarrollo económico; burocrático, porque lo hacía a través de un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente estas funciones sociales y económicas a través del empleo de servidores públicos. En el inicio del siglo, este tipo de Estado constituyó la única forma de acción disponible para hacer frente a la crisis del Estado Liberal. Era la forma que garantizaba el proceso de acumulación de capitales a los países ‘de industrialización tardía. Además, era la forma por medio de la cual los derechos sociales podían ser protegidos. Pero con el Estado Social-Burocrático se hizo también dominante el corporativismo, tanto como los problemas del burocratismo. Fue este Estado, ineficiente y capturado por intereses particulares, el que entró en crisis en los años ‘70.

En la misma época en que se hace evidente la crisis del modelo social-burocrático del Estado y en que la globalización exige nuevas modalidades, más eficientes, de administración pública, crecía la importancia de una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado: las organizaciones de servicio público no estatales, operando en el área de oferta de servicios de educación, salud y cultura con el financiamiento del Estado. Por otro lado, la misma crisis, convergiendo con la de carácter más estrictamente político, revelaba la necesidad de formas de control social directo sobre la administración pública y el propio Estado.

El sector productivo público no estatal es también conocido por “tercer sector”, “sector no gubernamental” o “sector sin fines lucrativos”. Por otra parte, el espacio público no estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos. En este trabajo se utilizará la expresión “público no estatal” que define con mayor precisión lo que se trata: son organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general; son “no estatales” porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales. La expresión “tercer sector” puede considerarse también adecuada en la medida en que sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, pero se limita a lo no estatal en cuanto a producción, no incluyendo lo no estatal en cuanto a control la expresión “no gubernamental” es un anglicismo, que refleja una confusión entre Estado y gobierno; finalmente, la expresión “sin fines lucrativos” adolece de límites porque también las organizaciones corporativas no tienen fines lucrativos, sin que por ello sean necesariamente públicas. Lo que es estatal es, en principio, público. Lo que es público puede no ser estatal, si no forma parte del aparato del Estado.

En otras palabras, estamos suponiendo la existencia de cuatro esferas o formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada. La pública estatal detenta el poder del Estado y/o es subordinada al aparato del Estado; la pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos, aunque es regida por el Derecho privado; la corporativa tampoco tiene fines lucrativos, pero está orientada para defender los intereses de un grupo o corporación; la privada; finalmente, está volcada al lucro o al consumo privado. En este trabajo se pretende examinar lo público no estatal, sea en términos de producción o de forma de propiedad, sea en términos de control social o como expresión de la democracia directa.

Por medio del refuerzo de las organizaciones no estatales productoras de servicios sociales – como escuelas, universidades, centros de investigación, hospitales, museos, orquestas sinfónicas – se abre una oportunidad para el cambio del perfil del Estado: en vez de un Estado Social-Burocrático que contrata directamente profesores, médicos, asistentes sociales para realizar de forma monopolista e ineficiente los servicios sociales y científicos, o de un Estado Neoliberal que se pretende mínimo y renuncia a sus responsabilidades sociales, un Estado Social-Liberal, que a la vez proteja los derechos sociales al financiar las organizaciones públicas no estatales que prestan los servicios de educación, salud, cultura, asistencia social, y sea más eficiente al introducir la competencia y la flexibilidad en la provisión de esos servicios. Un Estado que además de social y liberal sea más democrático, en tanto que sus actividades estén directamente sometidas al control social.

La reforma del Estado, que está ocurriendo en los años '90, debiera conducir a un Estado fortalecido, con sus finanzas recuperadas y con su administración obedeciendo a criterios gerenciales de eficiencia. Pero también la reforma debiera propender a que el Estado asegure que las actividades sociales, que no son monopolistas por naturaleza, sean realizadas competitivamente por el sector público no estatal y por él controladas, aunque con el apoyo financiero del Estado, de manera de lograr la ampliación de los derechos sociales. Asimismo, incluso como condición para el despliegue de sus otras dimensiones, la reforma requiere propender a la renovación del sistema político incorporando a la propia participación ciudadana mediante el control social. Un Estado así reconstruido podrá contrarrestar los efectos perturbadores de la globalización y garantizar una sociedad no sólo más desarrollada sino menos injusta.

¿Qué factores subyacen en la presión por la reforma del sistema político en la dirección sugerida? El deterioro de los mecanismos tradicionales de representación y participación social, producto del cambio de rol de los partidos políticos, la pérdida de centralidad de los parlamentos y el debilitamiento de las cosmovisiones

han sido reseñados como algunos de los elementos desencadenantes del cambio. Con ello, se ha afirmado que “los intentos por trabajar de manera sistemática en acciones de interés público parecen estar asociados a suplir el vacío dejado por esta crisis de las formas de participación social” (González Morales, 1997: 16). Pero, en realidad, no sólo se trata de “llenar un vacío”. Hay al menos tres factores relacionados que presionan sobre la democratización y la pluralización de las formas de representación política. Uno es el descentramiento de la política; otro es el aumento de la diversidad social; por fin, un tercero clave es la creciente preocupación por la defensa del patrimonio público y el correspondiente aumento de la importancia de los “derechos republicanos”. Como tela de fondo tenemos, de un lado, la sospecha de que la propia democratización de los mecanismos de la democracia representativa – en particular, parlamentos y partidos políticos – requiere de nuevas formas de representación social que presionen por tales transformaciones, y de otro, que estas formas de democracia directa o participativa involucran un activo republicanismo de parte de los ciudadanos.<sup>1</sup>

Por otra parte, ¿qué factores estarían promoviendo la incorporación de entes no mercantiles en la producción de bienes públicos? Uno, ciertamente contingente, es la propia crisis fiscal. Pero además de ésta, hay otras razones vinculadas tanto a los límites de los entes mercantiles para proteger derechos públicos, como a las potencialidades de los entes no lucrativos en la producción de ciertos bienes.

En lo que sigue, nos referiremos a ambos tipos de factores que presionan a favor de la necesidad del control social y que muestran las ventajas de la propiedad pública no estatal en la producción de servicios sociales. Con ello se pretende delimitar algunas de las condiciones de posibilidad de lo público no estatal. También se enunciarán algunos de los problemas y las tensiones que enfrenta su despliegue, intentando con ello contribuir a delimitar las condiciones de desarrollo de lo público no estatal.

## **Estado, sociedad, mercado**

Referirse a lo público no estatal podría ser un contrasentido para aquellos que circunscriben lo público estrictamente al Estado. También puede serlo para quienes asumen que lo que no es estatal es necesariamente privado y sujeto como tal al ámbito de la soberanía personal y de las regulaciones del mercado. Unos y otros, en el extremo, han representado las posiciones polares que han signado las discusiones

---

<sup>1</sup> Sobre la emergencia de los derechos republicanos en defensa de la *res publica* véase Bresser-Pereira (1997a). Sobre la importancia de una perspectiva republicana en adición a la democrática véase Rosenfield (1997).

de los últimos dos tercios del siglo XX, al asignarle al Estado o al mercado los papeles de organizadores exclusivos de la vida social.

Sin embargo, no sólo las evidencias empíricas de los magros resultados alcanzados por las estrategias polares han contradicho, en su momento, la promesa de la reificación tanto del Estado como del mercado. También, la práctica histórica ha mostrado que ninguno de ellos puede existir y desplegarse sin el otro. Es, en este sentido, cada vez más evidente que el propio desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que entre otras cuestiones preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza las funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico.

Por lo así como en las postrimerías del siglo se insinúa que no es posible ni reificar ni prescindir del Estado y del mercado, también comienza a desplegarse una conciencia crítica respecto de la noción que desde múltiples frentes se intentó erigir en los últimos años en una alternativa a ambas: la “sociedad civil”. En este sentido, en la actualidad es crecientemente cuestionada la asignación de un lugar pre-dado a la sociedad o la atribución a ella de una virtud intrínseca. Aun delimitada de las instituciones políticas y de las asociadas al mercado, la sociedad civil no constituye un cuerpo homogéneo sino que tanto es fuente de la solidaridad y del sentido comunitario como está cruzada por las desigualdades económicas y sociales. En las sociedades latinoamericanas, las contradicciones se acentúan producto de los procesos de desintegración generados por políticas económicas excluyentes.

La sociedad civil era vista por los filósofos iluministas como sinónimo de sociedad política, en oposición a la sociedad o al estado de naturaleza. A partir de Hegel, la sociedad civil se opone al Estado, englobando el mercado. En los últimos años la sociedad civil es entendida como una tercera esfera entre el Estado y el mercado, éste constituido por las empresas y los consumidores. Existe algo de verdad en esta posición, pero es importante ver la sociedad civil como la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos. La sociedad civil es, de hecho, un concepto político, ya que implica poder. Está formada por individuos con poder derivado de su riqueza, de su conocimiento o de su capacidad organizativa, por organizaciones corporativas y por entidades públicas no estatales del tercer sector, que son las que se tratan en este trabajo.

No es pues razonable asociar un valor necesariamente positivo a la sociedad civil como un todo. Además, en América latina existen zonas grises que impiden demarcar con nitidez un espacio ocupado por asociaciones que sólo apelan a la

racionalidad comunicativa para coordinar su acción o que constituya el marco institucional de un mundo de vida estabilizado por derechos fundamentales, en el sentido en que es definida usualmente la sociedad civil.<sup>2</sup> En sí, puede resultar engañoso asignarle a priori esa lógica a ciertas organizaciones sociales que pueden estar actuando en función de intereses privados. Lo que es aun más importante, por esa vía puede desdeñarse aquel amplio universo de prácticas sociales, que si bien tradicionales e informales o acudiendo a distintas racionalidades, satisfacen necesidades públicas y/o representan intereses públicos.

A partir de tales consideraciones puede deducirse que uno de los nudos críticos para la transformación social es el desplazamiento del foco de análisis, de espacios predeterminados a prácticas sociales, partiendo de dos premisas. Primero, la democratización de las instituciones políticas y de la sociedad son procesos interdependientes en los que es clave la ampliación de las posibilidades de realización de lo que concierne a todos e interesa a todos, lo público. Segundo, el Estado no monopoliza ni necesariamente realiza el interés público, pero la sociedad en abstracto tampoco. La construcción de viabilidad al desarrollo de círculos virtuosos entre Estado, mercado y sociedad obliga en la actualidad a revisar los modos de definir y realizar los intereses públicos. Plantearse en términos de lo público no estatal se orienta en esa dirección, insinuando que la sociedad “civil” no es equivalente a lo público tanto como que el Estado no lo agota sino que es precisamente en la ruptura de esta dicotomía donde puede encontrarse una de las mayores potencialidades para el cambio social. De lo que se trata, en suma, es de abrir la problematización sobre la institucionalidad que puede favorecer la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad, así como presionar desde día para que la esfera pública estatal se bague real y efectivamente pública, es decir que esté abierta a la participación de todos y pueda así regular de forma adecuada los centros de poder social y económico, respetando concomitantemente los espacios de libertad que son crecientemente reclamados.

De hecho, constituir círculos virtuosos entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, en vez de atribuirles virtudes (o defectos) inmanentes a alguno de ellos, supone entre otras cuestiones repensar la propia noción de lo público y distinguirlo tanto de lo estatal como de lo corporativo.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con una formulación ya clásica (Cohen y Arato, 1992: 429), la sociedad civil remite, en primera instancia, a aquel espacio donde la coordinación de la acción se produce a través de normas reconocidas intersubjetivamente; incluye, por lo tanto, todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción y que primariamente cuentan con procesos de integración social para la coordinación de la acción dentro de sus límites. Desde esta perspectiva, las “asociaciones voluntarias” o los “movimientos sociales” que apelan a esa lógica constituyen el corazón institucional de la sociedad civil y los derechos son vistos como el principio organizador de una sociedad civil moderna.

Por una parte, la sociedad civil será tanto más democrática cuanto las organizaciones corporativas fueren más representativas. Pero será aún más democrática en la medida en que organizaciones de servicio público no estatales, de defensa de derechos, y prácticas de control social logren un mayor desarrollo.

Por otra parte, así como no es posible concebir un mercado sano, sin un Estado que no abdique de su rol de regulación económica, tampoco es posible imaginar una sociedad democrática sin un Estado que controle los centros de poder privado y opere sobre las desigualdades sociales. Asumir, sin embargo, la importancia del Estado bajo estos términos desborda su asimilación mecánica a “lo público”. La democracia en el Estado tanto como que éste sea capaz de favorecer el emprendimiento social respecto de las necesidades colectivas constituyen en sí mismos objetivos a alcanzar para que pueda suscitarse una nueva arquitectura social que responda a los límites reconocidos actualmente al Estado y que recupere las funciones básicas de éste sobre el bienestar general.

### **Lo público y los derechos republicanos**

Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales (sindicatos o asociaciones de clase o de región) o para el consumo colectivo (clubes). A su vez, dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal.

La importancia creciente que adquiere lo público no estatal se asocia de manera fundamental a la necesidad de proteger los “derechos republicanos”: los derechos que cada ciudadano tiene de que el patrimonio público sea de hecho público y no capturado por intereses particulares (véase Bresser-Pereira, 1997a). Los derechos republicanos se han constituido en el último cuarto del siglo XX en un tema dominante. Varias causas convergen en ello. Una es la violencia contra el patrimonio público originada en los grupos corporativos. Otra es la amenaza que el neoliberalismo ha ocasionado a la visión de la ciudadanía ligada a la idea de interés público y de valores cívicos. También otra es la creciente indignación cívica contra las violencias que sufre el patrimonio ambiental, el patrimonio histórico-cultural y el patrimonio económico público. Son expresiones de tales violencias la corrupción, el nepotismo, tanto como la perspectiva corporativista del Estado, que confunde el interés público con el de los grupos de interés y que se expresa, entre otras, en políticas económicas y “sociales” que benefician a unos pocos.

La propia esfera pública estatal para tornarse realmente pública requiere del fortalecimiento de la crítica y del control de la sociedad sobre el Estado. La

importancia creciente que adquiere la noción de lo público está directamente vinculada a la conciencia de que el Estado ha estado expuesto – sobre todo en el siglo XX – a un proceso de privatización, dominado y capturado por intereses particulares, tanto de corporaciones privadas como de las propias burocracias.

En la medida en que la protección de los derechos republicanos pasa a ser un tema dominante en todo el mundo, se toma cada vez más claro que es preciso “refundar la República”; que la crisis del Estado hace de su reforma una nueva prioridad; que la democracia no puede limitarse a afirmar una libertad negativa de no ser incomodado, sino que debe comprender una libertad republicana y participativa volcada a la protección de la *res publica*; que la democracia y la administración pública burocrática – las dos instituciones creadas para proteger el patrimonio público - deben cambiar: la democracia tiene que ser perfeccionada para tornarse más participativa o más directa; y la administración pública burocrática debe ser sustituida por una administración pública gerencial. En este proceso refundacional se adquiere conciencia de que la protección de los derechos públicos, y particularmente del derecho a la cosa pública, es una tarea esencial para el logro del desarrollo humano, para lo cual se torna indispensable la propia ampliación del espacio público.

El espacio público es la fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública. Él está plasmado, en primera instancia, en los parlamentos, los partidos políticos y la prensa a través de los cuales se conforma la voluntad y la opinión política. Pero, en el umbral del siglo XXI adquiere máxima importancia la ampliación del espacio público, tanto porque tales instituciones actualmente se revelan como insuficientes para el ejercicio de la ciudadanía, como porque en la medida en que la esfera pública trasciende cada vez más los límites del Estado se requieren modalidades de control social que también se ejerzan sobre la sociedad y, en particular, sobre las organizaciones públicas no estatales.

Todo ello, por supuesto, no supone desconocer la importancia de las instituciones tradicionales para el desarrollo de la democracia. Todavía no existen alternativas a los parlamentos y a los partidos políticos, sobre todo en sus funciones de agregación de demandas e intereses. Pero, junto a la conciencia de su importancia, crece el descontento con sus formas de expresión actuales. Los altos – y crecientes – índices de abstención electoral, así como el realce que adquieren las figuras políticas que dicen estar al margen de partidos, pueden ser interpretados como síntomas, más que al rechazo sobre la política misma, de disconformidad con su configuración actual. Convergen hacia tal disconformidad al menos tres factores. Uno, el conflicto acerca de los límites del espacio de la política que constituye uno de los signos de la cultura política reciente, relativizando la centralidad del Estado, de los partidos y de la política misma (Lechner, 1986). Otro, el valor que adquiere

el respeto a la diversidad social y, concomitantemente, la ampliación de los espacios de la autonomía social y de la libertad personal, al punto tal que la reivindicación de sus banderas ha permitido a los movimientos neoconservadores ganar un importante capital político (Held, 1993). Por fin, un tercer factor que motoriza la disconformidad es la propia conciencia de que los arreglos institucionales actuales, no obstante proclamarse formalmente sobre el principio de la igualdad política, reproducen las desigualdades económicas y sociales, traducándose en la exclusión en términos de las políticas públicas sustantivas, de los intereses de las mayorías y lesionando los derechos republicanos.

En efecto, existe una constante desconfianza en cuanto a la legitimidad de los parlamentos y de los partidos políticos como mecanismos que la sociedad dispone para asegurar el carácter público de las decisiones estatales. La afirmación de su legitimidad es dependiente de la democratización de tales instituciones. Las reformas políticas en curso en varios de los países latinoamericanos tienen ese propósito. Sin embargo, es cada vez más evidente que la reforma de las instituciones de representación política, a través de las cuales los ciudadanos influyen indirectamente sobre la formación de la voluntad y la opinión política, requiere ser tanto impulsada como complementada con mecanismos de participación directa de los ciudadanos.

La renovación de la institucionalidad política comienza así a erigirse en un tema central planteado en una doble dimensión: la *accountability*, como demanda expresa sobre las instituciones públicas; la ciudadanía como sujeto político directo, más allá de su expresión a través del voto. Ambos asuntos recubren parte de las teorías acerca de la democracia en la década del '90 y adquieren expresiones prácticas en las últimas reformas constitucionales al punto tal que ya no es sólo el problema de la "democracia local" el que ocupa la atención, sino el de la "democracia participativa" en el nivel nacional e incluso internacional.

En si, mecanismos de participación ciudadana asociados a la formulación y/o control de políticas sectoriales, como salud o educación, afloran en prácticamente todos los países. Por otra parte, adquieren importancia y respaldo jurídico las instituciones de la democracia directa (referendo, iniciativa popular, revocatoria de mandato) y se consagran acciones de interés público (derecho de petición, amparo colectivo, acción de tutela, acción popular, etcétera) asociadas a los derechos de tercera generación relativos a la defensa de derechos colectivos y difusos, tanto como al derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, la competencia, etcétera. Además, se amplían los derechos a la información pública e instituciones vinculadas al control de la gestión pública, como las defensorías y las contralorías. Con todo ello, crece la conciencia de que la transparencia efectiva de la cosa

pública y de su gestión es la garantía más concreta de la democracia participativa contra la violación de los derechos públicos y la privatización de la *res publica*. Pero además aumenta la convicción de que, junto con la transparencia, se requiere del control social para proteger los derechos públicos. Democracia y perspectiva republicana se complementan.

El control social constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, en adición a las formas de control representativo clásicas. Es, además, la forma en que el Estado puede prescindir de los recursos y las instituciones gubernamentales para ejercer regulaciones sociales necesarias (Grabosky, 1995). En si, el control social constituye también un control sobre las organizaciones públicas no estatales y las entidades descentralizadas del Estado, distinto y complementario del control de procedimientos (burocrático), del control por resultados y del control por casi mercados o competencia administrada (control gerencial), y del ejercido directamente por el mercado. La reforma gerencial de la administración pública, que está ocurriendo en nuestros días, para sustituir las viejas formas de administración burocrática envuelve, así, la utilización de una combinatoria de formas y fuentes de control (véase Bresser-Pereira, 1997b).<sup>3</sup>

La protección del derecho a la cosa pública, de hecho, requiere recrear el espacio público que hace posible la conexión del principio de la igualdad política con el de la participación de los ciudadanos en lo que es de interés común, cualquiera que sea el ámbito en que él resulte emplazado. Es preciso, sin embargo, destacar que este proceso no está exento de dificultades. Por el contrario, su despliegue plantea una serie de dilemas y desafíos.

### **El control social. Dilemas y desafíos críticos**

El control y la participación directa de la sociedad sobre los asuntos públicos, usualmente se han institucionalizado por medios que suponen la expresión y defensa de intereses particulares, colectivos y difusos, que arraigan en la sociedad. El medio privilegiado del control social ha sido la representación funcional, la que llevada a sus últimas consecuencias puede significar legitimar las desigualdades socioeconómicas al permitir su expresión abierta en el plano político. En si, el corporativismo, como sistema de regulación social, contiene el riesgo de la exclusión social en un doble sentido. Primero, porque al sustentarse la participación

---

<sup>3</sup> Bresser-Pereira (1997b) afirma que existe una “lógica” en la utilización combinada de formas de control que caracteriza la reforma del Estado en los años ‘90: La preferencia es para las formas más difusas (mercado), más democráticas (control social y sistema representativo) y más eficientes (control gerencial de resultados), aunque continúe existiendo espacio para el control burocrático de procedimientos.

ciudadana en la representación a través de organizaciones de intereses, privilegia aquellos que disponen de recursos de poder, entre otros, el organizativo. Segundo, porque relega de la discusión la posibilidad de apelar a un interés público como tal (véase Cunill Grau, 1997).

El interés público no existe de forma absoluta y, por lo tanto, autoritaria. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común. Este consenso parte de una distinción entre el auto interés y los valores cívicos como factores determinantes de motivación humana. La sociedad civilizada y la constitución de un consenso republicano y democrático sobre el interés público son fruto de la racionalidad sustantiva, orientada para fines (en vez de la racionalidad instrumental).

A conciencia de lo anterior, el refuerzo de la esfera del control social probablemente tendrá que suponer el despliegue de mecanismos que posibiliten la exposición pública de los intereses particulares – en vez de su encubrimiento espurio bajo la forma de interés público – y, por sobre todo, que den apertura a procesos de deliberación pública, a través de los cuales los sujetos sociales puedan arribar a la definición de temas y problemas de interés común y a su respectivo seguimiento. Para ello, será preciso distinguir entre el control social difuso y el institucionalizado, así como el ejercido a través de organizaciones que representan intereses particulares – las organizaciones corporativas –, respecto del de los ciudadanos como tales – sin mediaciones de partidos o movimientos – y el de aquellas organizaciones y movimientos que apelan a la propagación de convicciones prácticas, más ligadas a la defensa de derechos que de intereses.<sup>4</sup>

No puede, sin embargo, desconocerse que no es fácil establecer una distinción clara entre lo público y lo corporativo. En términos formales, el control social institucionalizado de carácter público está orientado hacia el interés general, mientras que el institucionalizado corporativo se relaciona con la defensa de los intereses de un determinado grupo. De cualquier manera, así como no es trivial definir lo que es el interés público, tampoco es simple distinguir lo que es público de lo que es corporativo, más aún si se considera que al defender intereses particulares las organizaciones corporativas pueden también estar defendiendo el interés general.

En tales sentidos, los desafíos mayores parecen estar planteados respecto de dos cuestiones. Primero, la posibilidad de desplegar una función regulativa sobre la

---

<sup>4</sup> Es preciso recordar que hay quienes sustentan el espacio público sólo en este último tipo de organizaciones. De hecho, Habermas (1990) desarrolló un concepto normativo del espacio público y sostiene que son las asociaciones voluntarias formadoras de opinión los actores clave de aquél. Para una discusión sobre este planteamiento y otros relacionados, véase Cunill Grau (1997).

esfera política. Segundo, la necesidad de que esa función no sea sólo ejercida por los sujetos sociales en defensa de intereses particulares – sectoriales – sino de intereses generales. Esta última cuestión es de fundamental importancia si se considera que la experiencia muestra que los mecanismos instituidos para la expresión de intereses sectoriales tienden a redundar en la corporatización del proceso político, favoreciendo por demás a los intereses que – por su poder económico o social – ya disponen de medios de influencia sobre el aparato del Estado.

Centrado, pues, el tema en el control social sobre la esfera pública estatal, las principales cuestiones que surgen pueden sintetizarse en las siguientes preguntas: a) ¿Cómo lograr que además de los instrumentos de la democracia directa – referendo, revocatoria e iniciativa popular – y del derecho de elección a los representantes políticos, el ciudadano común disponga de medios eficaces y estables para incidir sobre los asuntos públicos y, en particular, sobre el proceso de formación y/o control de las políticas públicas? b) Por otra parte, ¿cómo asegurar que los intereses sectoriales subrepresentados en el proceso político tengan cauces de expresión? En otros términos, cuáles son los medios y las condiciones que permiten asegurar que los canales de expresión y control social no sean monopolizados por las corporaciones privadas, incluidos los gremios que ya disponen de medios de influencia política, sino que den cabida a la expresión de los grupos excluidos.

Existen, de hecho, tanto desarrollos teóricos como experiencias prácticas que se orientan a responder a tales interrogantes.<sup>5</sup> La solución de las últimas, por ejemplo, pareciera llamar la atención sobre la necesidad de apelar al principio de la discriminación positiva para la creación de una estructura de oportunidades a la participación ciudadana. En efecto, en atención a que los grupos social y culturalmente excluidos están en desventaja en el proceso político, sólo por la vía de la provisión de medios institucionalizados para su explícito reconocimiento y representación sería posible compensar, al menos en parte, su situación de exclusión. Esta demanda se refuerza si se considera que a menudo tales grupos tienen necesidades distintas, que sólo pueden ser logradas a través de políticas diferenciadas.

En cualquier caso, la participación ciudadana no puede circunscribirse sólo a la expresión de intereses sectoriales. La primera pregunta que abre este punto remarca la condición de ciudadanía, como directamente concernida con la *res publica*. Apela, pues, a los sujetos sociales en tanto ciudadanos, ocupados de la promoción y la defensa de intereses públicos. Experiencias como la del “presupuesto participativo” o de los “Comités Municipales de Salud”, en varios municipios de Brasil, así como múltiples prácticas en otros países, ilustran intervenciones orgánicas en este sentido. El carácter bajo el cual los sujetos sociales intervengan es

---

<sup>5</sup> Un desarrollo amplio sobre este tema, así como de los que siguen en este punto, está hecho en Cunill Grau (1997), capítulo 11.

crítico. Por ello actualmente se reivindica la importancia de apelar no solo a la representación funcional sino a la territorial, e incluso al “sorteo”, para asegurar el pluralismo en la representación social en procesos de formación o control de políticas y decisiones públicas.

Vinculado a este último asunto, además de los sujetos sociales en tanto ciudadanos, cobran relevancia las asociaciones y los movimientos sociales que se ocupan de la generación y la propagación de convicciones prácticas, de temas relevantes para toda la sociedad. El concepto normativo de lo público, desarrollado por Habermas (1990), llama la atención sobre el papel de tales agentes, bajo el entendido de que a través del enriquecimiento del debate público en el seno de la sociedad, ésta puede ejercer una función de crítica y control sobre el Estado.

Pudiendo distinguirse una esfera pública estatal y otra social, cabe referir el control social también a esta última, El sistema de las “veedurías ciudadanas” recientemente implantado en Colombia abarca ambas esferas, asumiendo que toda vez que están implicados recursos públicos, sea que ellos se movilicen a través de agentes estatales o privados, existe el derecho de la sociedad al control sobre su uso y destino. Los “Comités de Vigilancia” implantados en Bolivia – aunque circunscritos al nivel municipal – también parecieran apuntar en esa dirección. El carácter global de estos intentos de control social amerita su seguimiento, de forma de poder precisar sus condiciones de éxito. En cualquier caso, uno de los asuntos críticos que ya se vislumbra es el nivel de agregación sobre el cual se desarrollan las intervenciones sociales. Otro, es relativo a los obstáculos que crea a la participación ciudadana, la forma y los contenidos de la información disponible, toda vez que su acceso pareciera exigir un “conocimiento experto”.

Problemas similares, aunque a otra escala, pudieran estar planteándose con las modalidades de control social que operan en el interior de las organizaciones de servicio público no estatales. Por lo menos la experiencia británica de autogestión de las escuelas públicas locales, aunque reciente, ya revela importantes problemas. En efecto, en contra de su lema “el poder a los padres”, la tendencia apunta al refuerzo del poder de los profesionales, en particular de aquellos de las propias escuelas. La causa central de esto pareciera radicar en el propio modelo normativo que ha orientado la conformación de los “*school governing bodies*“, los que si bien después de la reforma de 1988 tienen una sustancial representación de los padres, ésta es de carácter técnico-administrativo en vez de política. La confusión de roles, según lo sugiere esta experiencia, conlleva un déficit en la representación social. Conduce además a reforzar las desigualdades: basada la capacidad de los consejos sobre los recursos personales de sus miembros (en términos de experiencia profesional, de saberes técnicos), los consejos de las escuelas localizadas en áreas pobres no tienen posibilidades de ejercer influencia sobre su conducción.

Dada la centralidad que adquiere el control social para asegurar que la esfera pública no estatal opere en función de criterios públicos, este tipo de problemas no puede ser soslayado, como tampoco el relativo a la relación entre representantes y representados, entre otros.

Las evidencias tienden a sugerir que en el seno del propio sector público no estatal o tercer sector hay serios déficit en esta materia y, en general, una escasa implicación de los destinatarios e incluso, de los voluntarios. Así, por ejemplo, Cardarelli *et al.* (1995: 463-164) apoyándose en una investigación empírica en la Argentina concluyen que “salvo excepciones, los voluntarios [los que realizan las tareas institucionales, las prestaciones o la difusión] están excluidos de todas las instancias decisorias: no participan en los cuerpos directivos, no votan ni tampoco poseen un cuerpo propio, una organización interna, con algún tipo de poder dentro de la organización”. Gunn (1997), por su parte, aunque refiriéndose a Estados Unidos, afirma que el control democrático y, en especial, la participación social en las decisiones que afectan el uso de fondos, no suele ser la norma, ni en las organizaciones religiosas ni en las asociadas a la salud o la educación. Es posible que esta conclusión se pueda extender, mostrando la relevancia del abordaje de este tema.

Una área crítica de especial relevancia apunta, en cualquier caso, a la relación entre representación ciudadana y la ejercida por los representantes electos. Siguiendo con el ejemplo de las escuelas públicas, bajo el supuesto de que el balance de poder se produjera a favor de los padres, las preguntas que persisten es si – dado que no son un grupo homogéneo - pueden por si mismos afectar a la provisión de un servicio y, especialmente, si a través de ellos se puede proveer de una perspectiva global que opere a favor de la responsabilización (*accountability*) frente a la sociedad. Si se concuerda en que las respuestas pueden ser negativas, simultáneamente habría que acordar que la conformación y el desarrollo de lo público no estatal exige recuperar (o crear) el control representativo ejercido por las instancias políticas junto con el control ciudadano directo (además del gerencial, auto ejercido por las agencias). Una cuestión mayor en este sentido es el modelo de relación que se suscite entre el ciudadano y la política. De acuerdo con la tradición republicana, la democracia – en particular su capacidad de representar valores públicos – está vinculada al procedimiento a través del cual se adoptan las decisiones. Los ciudadanos, como cuerpo político, en esta tradición detentan la soberanía de legislar. Este carácter puede desaparecer si se debilita la capacidad de influencia de los ciudadanos en el macro nivel de la política pública y de su gestión general, tanto como si se privilegia la transacción y la negociación casi privadas y en el nivel de servicios singulares.

En suma, la conciencia de que en la esfera pública no estatal no sólo se producen bienes o servicios, sino que se defienden valores colectivos, conduce a

recrear a los ciudadanos, como cuerpo político, para el ejercicio del control social. Obliga además a considerar que el ejercicio de la ciudadanía exige fortalecer las instituciones políticas clásicas. Si bajo esta perspectiva se concuerda en que la sociedad se gobierna a sí misma a través de un Estado democrático, la reforma en esta dirección es un propósito relevante para el propio fortalecimiento de la esfera pública no estatal. Ésta, en el siglo XXI, no sólo demandará el apoyo financiero del Estado, requerirá también un sistema de autoridad política plural para asegurar la gobernabilidad democrática.

Los factores mencionados, en todo caso, intentan dar cuenta de una dinámica social aún en pleno desarrollo y, como tal, no exenta de contradicciones. Para esbozar más integralmente esa dinámica es preciso hacer referencia a los factores que presionan desde otra perspectiva por la ampliación de lo público no estatal.

### **Lo público no estatal en cuanto producción: relevancia y ventajas**

La noción de lo público no estatal contribuye a remarcar la importancia de la sociedad como fuente del poder político, atribuyéndole un rol expreso – más allá del voto – en la conformación de la voluntad política, así como reivindicando sus funciones de crítica y control sobre el Estado y, en general, su preocupación por la *res publica*. Pero el tema de lo público no estatal también se vincula a la atribución por parte de la sociedad de una responsabilidad en la satisfacción de necesidades colectivas, mostrando que tampoco en este campo el Estado y el mercado son las únicas opciones válidas.

En Estados Unidos, por ejemplo, este último tema no constituyó una preocupación sino hasta entrado el siglo XX. Y ello porque hasta esa época era aceptado con completa naturalidad que la producción de bienes y servicios públicos, en particular los sociales, estuviese fundamentalmente a cargo de organizaciones de tipo público no estatal (véase Corman, 1987: 99). Es sólo después de la crisis de los '30 que esta tendencia se altera, cuando el Estado asume responsabilidades en estos campos. En América latina, en cambio, la producción pública estatal fue la modalidad de prestación preeminente, puesta sólo en cuestión a partir de la década del '80, cuando la onda de las privatizaciones irrumpe también acá. Sin embargo, América latina también ha sido cuna de significativas redes e instituciones de solidaridad que datan de la cultura indígena y que continúan teniendo plena validez en los sectores populares, entre otros.

Esta fugaz referencia histórica, de suyo, podría servir para rechazar la dicotomía entre Estado y mercado que suele establecerse cuando se alude a la producción de bienes públicos. Siempre ha existido, aunque con flujos y reflujos,

una forma de propiedad que no es estatal ni es privada: las asociaciones de individuos que satisfacen necesidades colectivas sin que medie un sentido de propiedad entre sus miembros. De hecho, estas asociaciones, que suelen ahora agruparse bajo la expresión de “tercer sector”, han tenido un crecimiento vertiginoso en las tres últimas décadas también en América latina (véase Fernandes, 1994).

Las razones que pueden esgrimirse para explicar el auge que adquiere actualmente la propiedad pública no estatal son múltiples y algunas incluso contradictorias. Una fundamental, sostenida desde el campo de sus defensores (véase Capella, 1993; Fernandes, 1994; Stiefel y Wolfe, 1994) es relativa a la demanda de autoorganización social. En sí, parte de las prácticas que se desarrollan lo hacen no sólo para enfrentar déficit y/o vacíos dejados por el Estado o el mercado, sino a partir de un proyecto de contención de la influencia de ambos sobre la vida social. Su propósito expreso es, pues, la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de autodeterminarse. Sin embargo, parecieran también incidir en el desarrollo del sector público no estatal las recientes políticas gubernamentales y multilaterales que, con el trasfondo de la crisis fiscal, promueven la transferencia de acciones hacia las ONGs, entre otras a través de amplias exenciones y / o subsidios (véase Brudney, 1990). Por otra parte, también se afirma que las modificaciones tecnológicas en curso y el nuevo régimen de acumulación, con su incidencia en los cambios en la sociedad basada en el trabajo y la sustitución de empleos por actividades, estarían abriendo una oportunidad para el tercer sector (véase Ribeiro, 1997).

Cualquiera que sea el caso, un asunto crucial que cabe acá relevar es que la existencia de una forma de propiedad no estatal encuentra un importante fundamento en ventajas que ella tendría tanto sobre la propiedad pública estatal como sobre la privada, ventajas tales que pueden redundar en la maximización de los derechos sociales, vía prestaciones de mayor diversidad y calidad. En tal sentido, es preciso destacar que la diferencia crítica que deslinda la propiedad pública no estatal respecto de la privada es que mientras ésta implica la acumulación de capital para ganancias privadas, aquélla existe para servir un bien público. Por otra parte, compartiendo este mismo propósito con las entidades estatales, se distingue de ellas en que son ciudadanos privados, voluntarios y no políticos electos los responsables por crear estas agencias, adoptar sus políticas y seleccionar a su personal (Corman, 1987: 100).

Tales diferencias remiten a su vez a otras, de singular importancia. En sí, al existir propósitos distintos entre la propiedad privada mercantil y la no mercantil, ésta puede cumplir roles que difícilmente son ejercidos por la primera. Uno de los más clave que ha sido relevado es la confianza (Rose-Ackerman, 1996) que asignaría una ventaja competitiva a las organizaciones sin fines de lucro, sobre todo

en aquellos casos en que los usuarios tienen una información incompleta en relación con la calidad del servicio. Sustenta este planteamiento la teoría desarrollada por Hausmann en 1980 (véase Rein, 1989) respecto de “las fallas del contrato” que se producen toda vez que el consumidor no puede evaluar efectivamente un servicio, necesitando por ello ser protegido por el proveedor. Conforme observa Weisbrod (1988: 25), cuando la oferta de servicios es muy heterogénea y la capacidad del usuario de obtener informaciones es limitada, las organizaciones públicas no estatales tienden a ser más eficientes (considerada la calidad) que la producción privada o la estatal. Vale añadir que la producción pública no estatal es particularmente ventajosa cuando el usuario no tiene condiciones para repactar su contrato con la necesaria frecuencia. Los servicios de educación y salud se encuadran particularmente bien en estas condiciones.

En sí, en primera instancia, la ventaja que ofrece un proveedor sin fines de lucro es que la disciplina que provee el mercado es suplementada por la protección adicional que nace del compromiso legal de la organización a dedicar sus ganancias enteramente a la producción del servicio. Sin embargo, más importante que el compromiso legal o la falta de estímulos para falsear la información,<sup>6</sup> es el compromiso ideológico que vincula a los miembros de la organización o, en términos de Mintzberg (1996), el control sustentado sobre una base normativa, que convierte a la dedicación humana en el sustento de la administración de tales organizaciones.<sup>7</sup>

De hecho, la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro son todos principios que tienden a caracterizar las organizaciones sin fines de lucro, y en términos más amplios a la “comunidad” en tanto mecanismo de asignación de valores, diferenciable del mercado, basado en la competencia y el Estado, fundado en el poder coercitivo. Estos últimos, precisamente porque en el plano organizativo se basan en la

---

<sup>6</sup> Rose-Ackerman (1996: 716) al respecto sostiene: “Customers, like donors, may favor nonprofits because they believe that they have less incentive to dissemble because the lack of a profit motive may reduce the benefits of misrepresentation. Thus if poorly informed customers find it costly to determine quality before purchase, or even alter purchase, they may prefer a nonprofit to a for-profit provider”

<sup>7</sup> Existen, según Mintzberg (1996: 81), cinco elementos que caracterizan el modelo normativo, como forma de administración y control: “(a) Selection. People are chosen by values and attitudes rather than just credentials. (b) Socialization. This element ensures a membership dedicated to an integrated social system. (c) Guidance. Guidance is by accepted principles rather than by imposed plans, by visions rather than by targets. (d) Responsibility. All members share responsibility. They feel trusted and supported by leaders who practice a craft style of management that is rooted in experience. Inspiration thus replaces so-called empowerment. (e) Judgment. Performance is judged by experienced people, including recipients of the service, some of whom sit on representative oversight board. The motto of the normative model might be Select, Socialize, and Judge. But the key to all is dedication, which occurs in two directions: by and for the providers of the services”.

separación entre la propiedad y la administración, requieren de un control que es esencialmente jerárquico, aun cuando se intente morigerar.<sup>8</sup>

De las consideraciones precedentes se deduciría que la propiedad compartida tanto como la no propiedad, al permitir desplegar la motivación de servicio por sobre la del dinero o la de poder y al fundarse más en un autocontrol que en un control heterónimo, favorecen una mayor calidad en las prestaciones. En si, es por tal razón que el sector público no estatal agregaría un plus-valor en aquellos servicios donde el consumidor no puede discernir por si mismo sobre su calidad, como por ejemplo en relación con niños o con personas con incapacidades mentales, y en términos más amplios cuando hay información imperfecta entre los insumos y los resultados (Rose-Ackerman, 1996). Su importancia, sin embargo, se haría extensiva a todos los servicios profesionales orientados a las personas, tales como el cuidado de la salud y la educación, donde es de central importancia la dedicación humana, el “alma”. En términos de Mintzberg (1996: 82): “We need to free professionals from both the direct controls of government bureaucracy and the narrow pressures of market competition. That is why non-ownership and some cooperative ownership seem to work so well in those areas”.

En definitiva, la limitación del motivo de la ganancia facilitaría que la provisión de servicios atienda al interés del cliente, más allá de lo que es especificable en un contrato. Por eso es que aun asegurado un financiamiento público, las experiencias de privatización no suelen ser exitosas cuando se trata de servicios complejos, indefinibles, de alcance vasto y subjetivos, y al existir varios objetivos implicados, rasgos todos que tienden a’ dominar en el campo de los servicios sociales (Bendick, 1989).

En tales casos, es probable también que la provisión de servicios a través de las entidades sin fines de lucro sea más eficiente, es decir, suministrada a costos más bajos, básicamente por la utilización de voluntarios y el uso de donaciones. La generosidad y el compromiso ideológico son también roles que cumplen tales instituciones. Por ello, tendencialmente, son más acreedoras de aportes pecuniarios y en especie. Sin embargo, los estudios no son al respecto conclusivos. Por ejemplo, Rose-Ackerman (1996) sostiene que algunos de tales estudios sugieren

---

<sup>8</sup> Toda la teoría de la organización<sub>1</sub> desde la denominada “Escuela de Relaciones Humanas” que surge en los años treinta. Hasta las múltiples corrientes en boga, se ocupan de sugerir prescripciones a tales efectos.

que la alta calidad puede devenir en mayores costos y eventualmente en mayores precios respecto de la provisión privada.<sup>9</sup> Sin embargo, como lo destaca Bendick (1989: 160), son relativamente escasas las comparaciones rigurosas en términos de eficiencia en la producción, incluso con la provisión por parte del sector público estatal. Lo destacable, en cualquier caso, es que la razón más importante para recurrir a las entidades sin fines de lucro no es porque sean más eficientes en la provisión de servicios de lo que pudiera ser cualquiera otra entidad, sino porque permiten desplegar roles que ni el Estado ni el mercado pueden cumplir. Y así como la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen roles que les imprimen una especificidad respecto del sector lucrativo, la flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo o público no estatal tendría respecto del sector público estatal.

En una perspectiva amplia, tales ventajas redundarían en un aporte a la diversidad, en términos de ajustar las prestaciones a las características y necesidades de destinatarios específicos, sobre todo cuando los gustos y las creencias son muy variados. Esta diversidad, incluso en el plano ideológico, es la que crecientemente lleva a reclamar un equilibrio entre los tres sectores – el estatal, el privado y el tercer sector – como medio de fortalecer la propia democracia.<sup>10</sup>

El reconocimiento de la relevancia del sector público no estatal en la producción de bienes públicos no puede, sin embargo, conducir a la negación del aporte del Estado para su propio sostén.<sup>11</sup> La transformación de servicios sociales

---

<sup>9</sup> Esto lleva a la autora de referencia a sostener que “when nonprofits and for-profits compete directly on quality and price, each may inhabit a different market niche. When the nonprofit form provides no special advantage, however, prices and quality can be expected to converge” (Rose-Ackerman, 1996, pg. 722).

<sup>10</sup> Mintzberg (1996) apoya expresamente esta tesis, contra la supuesta victoria del capitalismo que hubiera acaecido después de la caída del muro de Berlín. Sostiene que lo que una sociedad democrática necesita es un balance entre las cuatro formas de propiedad: pública estatal, privada, compartida (o cooperativa) y no propiedad. Refiriéndose como ejemplo a los periódicos, se pregunta: “Can any democratic society afford to have all newspapers in the private sector, especially when they are concentrated in a few hands that can exercise great political influence should they choose?” Recuerda en este sentido que “other models of ownership can be found, indeed in some of the most prestigious newspapers in the world – for example, nonownership of *The Guardian* in England and multiple cooperative ownership (journalist and readers, alongside some institutions) of *Le Monde* in France” (pg. 83).

<sup>11</sup> En la teoría económica los “bienes públicos” son apenas los indivisibles, como defensa externa, o manutención del orden interno. Pero en este contexto podemos ampliar el concepto para los servicios de educación, salud y cultura que, en rigor, son bienes casi públicos

estatales en públicos no estatales no significa que el Estado deje de ser por ellos responsable. Por el contrario, todas las evidencias apuntan a concluir que el financiamiento público estatal será cada vez más necesario. Cabe, en este sentido, primero recordar que una de las razones centrales que de acuerdo con la teoría económica justifica la asignación de los bienes colectivos al sector público, es que sólo por medio de la tributación obligatoria es posible asegurar su producción en cantidades socialmente deseables. En si, las instituciones del mercado fallan en suplir los bienes y los servicios públicos (en particular, aquellos sujetos a consumo conjunto, donde la exclusión es además difícil de obtener) porque los mercados requieren exclusión, intercambio y transacciones voluntarias (Ostrom y Ostrom, 1991: 172). La separación entre la provisión (pública estatal) y la producción se apoya en tal conclusión considerando además que el financiamiento procurado con impuestos permite muy poca o ninguna información sobre las preferencias sociales.<sup>12</sup> El supuesto implícito en la mayoría de los arreglos institucionales que se promueven actualmente es que la organización de “cuasi mercados” entre la provisión y la producción, al estimular la competencia, aumenta las posibilidades de elección de los usuarios y la eficiencia productiva.

Este tipo de conclusión refuerza su importancia si se considera que las actividades que tendencialmente desarrolla el sector público no estatal o tercer sector se vinculan a los derechos sociales de la ciudadanía. Los valores humanos y las externalidades allí implicadas (Bresser-Pereira, 1997b) justifican de suyo el financiamiento público estatal. Pero además la tendencia pareciera apuntar a la necesidad de su crecimiento, habida cuenta de que las evidencias láticas disponibles (Rose-Ackerman, 1996; Bendick, 1989) muestran un decrecimiento del apoyo financiero de otras fuentes, y en particular, de las donaciones privadas.<sup>13</sup> Así, refiriéndose al caso de Estados Unidos, Bendick (1989: 146) afirma que: “durante los años finales de este siglo, el nivel absoluto de recursos generados de forma privada pero con propósitos públicos, por ejemplo bienestar social, probablemente se incrementará de manera modesta, pero la habilidad relativa de esas actividades para autofinanciarse seguirá disminuyendo”. Los datos disponibles en la Argentina (GADIS, 1997: 19), por ejemplo, apoyan esta conclusión, mostrando que en lo que

---

<sup>12</sup> La mayoría de los planteamientos al respecto rechazan a partir de acá que la producción quede reservada al propio Estado; pero no suele discriminarse entre el sector privado y el público no estatal a tales efectos.

<sup>13</sup> Entre las razones argüidas por Bendick, figuran el decaimiento de la identificación con relaciones personales estrechas, y los cambios demográficos (menos jóvenes, por ejemplo) que redundan en la disminución de la donación voluntaria de tiempo.

respecta a las fundaciones empresarias, en los últimos tres años hay un ciclo de desactivación de sus programas de donaciones, aduciendo principalmente dificultades en la marcha de los negocios de las empresas a las que se encuentran vinculadas.

Si tales evidencias son consideradas, así como reconocidas las ventajas de la propiedad pública no estatal para la ampliación de la democracia, es posible esperar que ella constituya la forma por excelencia a través de la cual la sociedad organizará sus servicios sociales y científicos, de forma competitiva, con financiamiento en parte por el Estado y en parte directamente por el sector privado en forma de contribuciones o de pagos por servicios prestados. Será la forma a través de la cual el Estado podrá mantener su carácter social —comprometido con los derechos sociales, la protección del patrimonio público cultural y ambiental y con el desarrollo tecnológico y científico —, pero asegurando simultáneamente la eficiencia en la medida en que induce a las entidades públicas no estatales a competir entre sí para prestar los servicios a la comunidad con financiamiento parcial por el Estado. De manera que es previsible que en el siglo XXI el espacio público se amplíe bajo la conciencia de que la producción de bienes públicos no puede ser un monopolio del Estado ni del mercado, atendiendo tanto a los propios límites de ambos como a los crecientes reclamos de autoorganización social. Tres grandes ventajas, desde el punto de vista de la producción social, podrán así ser desplegadas:

1 - Pluralización de la oferta de servicios sociales. Frente a la provisión monopolista y autoritativa que caracteriza a la oferta de servicios públicos desde el ámbito estatal, la esfera de la producción social ofrece la oportunidad de desarrollar el principio de la competencia. Con ello no sólo se posibilita que los usuarios ejerciten el derecho a la “salida”, sino que de forma mediata se estimula una mayor calidad y eficiencia de las prestaciones. La calidad es además favorecida por el énfasis en la dedicación, la vocación de servicio y la solidaridad que tienden a aflorar en los entes no mercantiles. Otro resultado previsible es también una mayor economía en el gasto, al concurrir —eventualmente— distintas fuentes de financiamiento, incluso, el trabajo voluntario.

2 - Flexibilización y desburocratización de la gestión social. La producción no estatal de servicios sociales ofrece la posibilidad de obtener prestaciones adaptadas a los públicos concernidos, en oposición a las prestaciones uniformes que tienden a caracterizar la oferta pública estatal. Otro beneficio, que tiene una expresión más microorganizativa, es el desarrollo de un estilo de gestión “posburocrático”. La autonomía financiera y administrativa y su correlato en la discrecionalidad crean condiciones para organizaciones menos piramidales y fragmentadas.

3 - Responsabilidad de los dirigentes y participantes por la organización. No contando con la certeza del apoyo financiero del Estado, y disponiendo de una

autonomía mucho mayor que la existente en las organizaciones estatales, los integrantes de las entidades de servicios públicos no estatales tienden a ser más responsables por los destinos de sus organizaciones. Ellos no pueden transferir esta responsabilidad afuera de la organización —en especial para “el gobierno” que no garantiza recursos suficientes. En definitiva, dado que la responsabilidad del gobierno es por un presupuesto global, queda en la propia organización el poder y la responsabilidad de utilizar adecuadamente estos u otros recursos para lograr los objetivos propuestos.

Las consideraciones previas dan cuenta de algunas de las condiciones de posibilidad para el desarrollo de lo público no estatal en cuanto producción. Por otra parte, las experiencias prácticas y los estudios ayudan a caracterizar esta función, así como a delimitar algunas áreas de problemas que requerirían ser exploradas a fin de contribuir a la consolidación de lo público no estatal en el siglo XXI. De estos temas nos ocuparemos a continuación.

### **Organizaciones públicas no estatales: condiciones de despliegue**

Conforme observa Ruth Cardoso (1997: 8), “el concepto de tercer sector describe un espacio de participación y experimentación de nuevos modos de pensar y hacer sobre la realidad social [...] Es un campo marcado por una irreductible diversidad de actores y formas de organización”. En efecto, el sector público no estatal no sólo aumenta las posibilidades de introducir la diversidad en las formas de producción social, sino que él mismo está signado por ella. En sí, si bien las Organizaciones Públicas no Estatales (OPNEs) pueden ser definidas como “formadas por grupos de ciudadanos en la sociedad civil, originalmente privadas, pero cuya actuación ocurre como una ampliación de una (nueva) esfera social-pública, y cuyo funcionamiento, en términos colectivos, se caracteriza por una racionalidad extramercantil, extracorporativa y extrapartidaria” (Franco, 1997: 115-116), es preciso considerar que existen diferencias y gradaciones entre ellas, que pueden afectar las políticas en torno a su desarrollo.

De hecho, todas las OPNEs no tienen fines lucrativos, utilizan en algún grado el trabajo voluntario y de alguna forma participan del control social. Sin embargo, estos rasgos difieren sustancialmente entre unas y otras. Así, pueden existir organizaciones como las ONGs, basadas principalmente en el trabajo voluntario y volcadas a la defensa de derechos de ciudadanía, que combinan producción de servicios y control social. Por su parte, las organizaciones de ayuda o de caridad comprenden trabajo voluntario, pero no tienen como misión el control social. Las fundaciones que financian otras entidades públicas no estatales, de origen empresarial (como son principalmente las norteamericanas) o de origen estatal o

religioso (como las alemanas), por su parte, raramente utilizan trabajo voluntario, y el control social sólo ocurre en algunas de las organizaciones por ellas financiadas. Finalmente, las organizaciones productoras de servicios sociales de educación y salud – que pueden ser llamadas “organizaciones de servicio público no estatales” (OSPNEs) – no están volcadas principalmente al control social y utilizan poco trabajo voluntario.

Al advertir estas diferencias, no se pretende insinuar que la tendencia debería ser hacia la homogeneidad. Por el contrario, todas las evidencias apoyan la necesidad de mantener la pluralidad, incluso dentro del propio tercer sector. No es éste, pues, el problema a destacar, sino que existen condiciones para el despliegue de las OPNEs, que podrían reclamar un tratamiento diferencial.

La principal consideración a tales efectos apunta a la necesidad de reivindicar el tratamiento de lo público no estatal simultáneamente en términos políticos y económicos. En este sentido, es preciso considerar que las prácticas sociales cuyo objeto de atención expreso es la satisfacción de necesidades colectivas, apelando a la cooperación voluntaria y a la responsabilización por el otro y encarnando relaciones sociales simétricas, constituyen el núcleo del espacio público, que permite como tal actualizar el sentido de compromiso cívico: “libertad e igualdad para todos” (véase Cunill Grau, 1997). En si, el despliegue de condiciones políticas para la construcción de ciudadanía es altamente dependiente de la medida en que los individuos puedan desarrollar un sentido de comunidad que, preservando los espacios de libertad, propenda a su vez a incrementar los niveles tanto de responsabilidad como de control social. Por otra parte, es obvio que las condiciones materiales para la construcción de ciudadanía dependen de que los derechos sociales y económicos puedan ser ampliados hacia todos los individuos. Las prácticas sociales fundadas en la solidaridad contribuyen a crear ambos tipos de condiciones. Las económicas se asocian, además, a la posibilidad de aumentar los niveles de autoorganización social. En si, la satisfacción del creciente reclamo al fortalecimiento de la sociedad civil está asociado a la medida en que se susciten en su seno prácticas orientadas al “empoderamiento” de los sectores más vulnerables, así como de autorregulación social. La construcción de una “equipotencia”, que contribuya a combatir las desigualdades en la distribución del poder social —y por ende, del poder político— es dependiente del incremento de las capacidades de autoorganización social. Éstas, en la medida en que redundan en el desarrollo de capacidades y habilidades para resolver problemas, crean a su vez condiciones estables para la retirada del Estado como productor directo de bienes y servicios.

Ahora bien, teniendo en cuenta tales cuestiones, es preciso considerar que la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad ha constituido siempre un objeto de acción de parte de organizaciones de autoayuda (de base, comunitarias, de usuarios).

En la actualidad, la esfera pública que se ocupa de la producción social tiende a ampliarse con la incorporación de nuevos actores. Uno de ellos son las organizaciones de defensa de valores básicos, generalmente conocidas como ONGs (organizaciones públicas no gubernamentales), que a sus funciones originales de interlocución política y organización popular tienden a agregar la de prestación de servicios sociales (salud, educación, etcétera), y a las que se les suele atribuir el carácter de entidades privadas de utilidad pública, y por ello son acreedoras a exenciones tributarias u otros beneficios especiales.

Otro actor que irrumpe en la esfera pública son las “organizaciones de servicio público no estatales” (OSPNEs), que ya existen desde hace mucho, pero que recientemente se originan sobre todo en la “publicización” —transformación en organizaciones públicas no estatales— de organizaciones previamente estatales o de entes constituidos voluntariamente por particulares a los que se les atribuye una relación formal con el Estado, expresada en fomento y fiscalización. Usualmente estructuradas en forma de fundaciones de derecho privado y asociadas al movimiento de reforma de la administración pública, ellas representan la recuperación de la práctica antigua de ver las universidades y los hospitales como organizaciones públicas de derecho privado. Las universidades norteamericanas, por ejemplo, aunque sean divididas en universidades “privadas” y “provinciales” o “estatales”, en verdad son todas públicas no estatales. No son privadas porque no persiguen el lucro; no son estatales porque no tienen servidores públicos en sus cuadros ni están subordinadas directamente al gobierno. Por otra parte, en cuanto a los hospitales, existe una larga tradición de organizarlos como sociedades filantrópicas.

La tendencia reciente a la publicización (que se opone a la privatización tanto como a la estatización) fue acelerada a partir de la experiencia de reforma del Reino Unido, que transformó todas sus universidades y hospitales, que previamente formaban parte del aparato del Estado, en entes autónomos, usualmente llamados “Quangos” (*quasi non-governmental organizations*). Estas nuevas instituciones actúan en el campo social, en particular en educación y salud, con recursos asegurados por el Estado, sometidas a una relación contractual con él y con ciertas exigencias respecto de la conformación de sus órganos deliberantes.

Varios casos ilustran más recientemente esta tendencia. Uno, de carácter integral, es el aportado por el Brasil a través de la propuesta de transformación de los servicios sociales y científicos prestados directamente por el Estado en “organizaciones sociales”, o sea en entidades autónomas que, por su importancia, participarán directamente del presupuesto del Estado.<sup>14</sup> También operan

---

14. <sup>14</sup> Modesto, en un trabajo reciente (1997), efectúa una excelente caracterización de las “organizaciones sociales” estableciendo sus diferencias y semejanzas con las tradicionales personas jurídicas privadas de utilidad pública. Concluye que si bien ambas son entidades del mismo género, “las organizaciones sociales son entidades de utilidad pública calificadas con mayores restricciones y mayor vigilancia del Estado, al mismo tiempo que pueden recibir de éste mayores beneficios y ventajas no comunes —aunque no

movimientos similares en Colombia con los hospitales públicos (“empresas sociales del Estado”), en Perú y El Salvador con la educación municipal, entre otros. En todas estas experiencias se plantea la transformación de las entidades públicas estatales en entes descentralizados (habitualmente como personas jurídicas de derecho privado), dotados de autonomía financiera y administrativa, y con organismos colegiados de dirección.

Las ventajas de la esfera pública no estatal tienden a asociarse fundamentalmente a las organizaciones de autoayuda —incluso el voluntariado— cuyo objetivo primario es la satisfacción de necesidades públicas con base en la solidaridad. Por otra parte pueden hacerse extensivas a aquellos tipos de ONGs que, junto con proponerse prestar un servicio, mantienen como objetivo principal contribuir al desarrollo de la autoorganización social por medio de prácticas orientadas expresamente a la organización, autovaloración o articulación de demandas de los sectores más vulnerables. Ambos tipos de entes, incluyendo las prácticas no institucionalizadas que expresan estos rasgos, es lo que tradicionalmente se conoce como tercer sector. La integración a él del espacio de la producción social que comienza a ser ocupado por las OSPNEs —“organizaciones sociales”, “empresas sociales del Estado”, etcétera— es dependiente de la medida en que ellas puedan acoger en sus prácticas y estilos de gestión los rasgos de referencia. En el caso expreso de la propuesta relativa a las “organizaciones sociales” en curso en el Brasil, este asunto se aclara expresamente al sostenerse que “la relación entre las organizaciones sociales y el Poder Público debe tener fundamento en una ética de solidaridad y en una ética de servicio” (Modesto, 1997: 8). Sin embargo, ésta no es necesariamente la norma. Wyszomirski (1990), por ejemplo, acudiendo a las evidencias fácticas, plantea que dentro del tercer sector deben discriminarse “las organizaciones intervinientes” (*intervening organizations*) respecto de las organizaciones voluntarias y las organizaciones mediadoras, atendiendo al grado de congruencia que existe entre sus partes: donantes/financistas, miembros/voluntarios y clientes. En las primeras cada una de esas partes es discernible y distintiva, en tanto sus funciones suelen ser instrumentales al Estado, al ser creadas para proveer un tipo especial de experticia profesional o de servicios a organizaciones gubernamentales. Los “quangos” (*quasi*

---

vedadas— a las actuales entidades privadas de utilidad pública” (pg. 33, traducción nuestra), Por otra parte, el autor en referencia aclara que “no son criaturas del Estado, ni sucesoras necesarias de entidades públicas extintas” (pg. 33), y remarca su constitución voluntaria.

*non-governmental organizations*) constituyen la mejor expresión de este tipo de ente, donde los rasgos de voluntariado prácticamente no existen.<sup>15</sup>

De manera que, para la definición de políticas en estas materias, puede ser conveniente deslindar entre la institucionalidad de solidaridad, que se basa centralmente en la cooperación voluntaria y el compromiso sostenido, y aquella constituida por las ONGs y las organizaciones de servicio público, OSPNEs. En la primera, su fortaleza radica en la horizontalidad de las relaciones sociales y en que su principal recurso es la solidaridad. Por lo tanto, tratándose de prácticas automotivadas y autosustentadas, están expuestas a menores riesgos de desnaturalización: su signo es la autogestión social y, con ella, el autocontrol y su relación con el Estado es eventual. De suscitarse la necesidad de apoyos estatales —de financiamiento o asistencia— el problema crítico es la preservación de la total autonomía de esta institucionalidad. Su límite, en cualquier caso, pudiera estribar en que se trata de prácticas volcadas a públicos limitados, circunscritas muchas veces a acciones inmediatas y, por ende, signadas por la circunstancialidad y por una suerte de particularismo, cuya trascendencia depende de la medida en que se asocien directa o indirectamente a prácticas sociopolíticas más amplias.

En los segundos, otros parecieran ser los problemas. Respecto de las ONGs, en la medida en que no se trata de entes auto sustentados, uno de los principales desafíos estriba en conciliar sus funciones de promoción de la autoorganización social con sus funciones de carácter más empresarial. En tal sentido resulta clave contrarrestar la tendencia a la mercantilización y a la burocratización, de modo de preservarlas como integrantes de lo público no estatal y, sobre todo, posibilitar que actúen como catalizadoras y promotoras de la ampliación del espacio público, a través del “empoderamiento” de los sectores más vulnerables. El mismo problema aparece en el caso de las fundaciones de servicio público, que enfrentan siempre los riesgos de privatización y de feudalización.

Dentro de este marco, un asunto de la mayor importancia, sobre todo en relación con las OSPNEs es el de asegurar un flujo estable de financiamiento público y privado, para evitar la presión a la mercantilización de todas sus actividades.<sup>16</sup> Otro asunto atingente a la necesidad de desarrollar las debidas

---

<sup>15</sup> La autora de referencia sostiene que “the personnel of these organizations is diversely expert and highly professional. The inability of the public service to fill such personnel requirements quickly, comprehensively, and flexibly is often a contributing reason for the establishment of such organizations. Volunteer staff, if present at all, is only a vestigial element” (pg. 72).

<sup>16</sup> Corman (1987) llama la atención sobre la tendencia a que los entes del tercer sector hagan negocios con fines de ganancias en otros sectores para financiar sus actividades originales. El problema no necesariamente está acá sino que en muchos casos la tendencia es en realidad a la privatización. De allí la importancia de la responsabilidad del Estado en esta materia, no sólo en la provisión de recursos públicos sino en el establecimiento de incentivos a las donaciones privadas.

regulaciones estatales y sociales para minimizar los riesgos de privatización y feudalización. Pero, el levantamiento de tales asuntos plantea a la vez otros problemas. Uno de ellos es cómo asegurar que las regulaciones no atenten contra la diversidad (que es uno de los mayores aportes que puede hacer el sector público no estatal a la producción de servicios sociales), logrando simultáneamente preservar la responsabilidad del Estado por la ejecución de una política social comprensiva y profunda. Otro problema es relativo a cómo asegurar un financiamiento estatal que concilie los requerimientos de autonomía de las entidades sociales con la preservación de su responsabilidad por el uso de recursos públicos.

De hecho, el financiamiento estatal plantea una serie de cuestiones críticas, entre las que figuran las siguientes: ¿cómo el aparato estatal puede asegurar el uso público de los recursos públicos sin obstaculizar la operación de las agencias?, ¿cuáles criterios de orden procedimental pueden ser adoptados para definir dónde aplicar los recursos públicos, de modo de minimizar los riesgos de discrecionalidad burocrática y de clientelismo político?

En este marco, teniendo en cuenta las lecciones de la experiencia, surgen varios temas que requieren ser explorados. Uno, por ejemplo, es la adopción de un esquema de contractualización de las relaciones entre el Estado y las asociaciones públicas no estatales que pueda evitar los riesgos que, sobre la diversidad ideológica y la diferenciación de servicios, producen las regulaciones uniformes. Por medio de los contratos de gestión se puede establecer un sistema de derechos y obligaciones recíprocas, aunque la experiencia en ciernes en esta materia ya muestra que hay por lo menos tres nudos críticos también acá.<sup>17</sup> Otro es el establecimiento de criterios públicos como base de la evaluación del desempeño, de forma de considerar no sólo los criterios tradicionales de eficiencia, eficacia y efectividad, sino la medida en que se satisfacen valores públicos. Otro nudo crítico son los medios para lograr la publicidad de los contratos, de modo que puedan constituirse en un instrumento de la *accountability* de las organizaciones. Finalmente, la adaptación de la normativa jurídica, a fin de que se pueda preservar la flexibilidad de las organizaciones.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Se ha sostenido que el término “contrato” es tal vez menos apropiado que el de “convenio”, porque el primero connota una situación de conflictualidad. Sin embargo, el uso común ha favorecido más a aquél.

<sup>18</sup> Refiriéndose a la experiencia del Brasil, Ferrarezi (1997: 1617) afirma expresamente la necesidad de actualizar la legislación que aún desconoce la existencia legal del tercer sector, pautando sus relaciones con el Estado según la lógica del sector estatal o del sector privado.

Todos estos nudos aluden tanto a la garantía del carácter público del sistema de responsabilidades recíprocas como a la preservación de la especificidad de “lo público no estatal”. Pero, además de tales asuntos, es necesario también explorar con mayor profundidad las posibilidades de fomentar la autoorganización social. Al respecto, por ejemplo, cabe interrogarse sobre la potencialidad de los concursos públicos por sobre la de las licitaciones, habida cuenta de que éstas, aun siendo válidas como mecanismos para calificar al acceso de recursos públicos, suponen que es el Estado (y no la sociedad) el que determina la necesidad. Asimismo, es fundamental explorar modalidades para contrarrestar el riesgo de favorecer sólo a las organizaciones “visibles”, reforzando así las desigualdades en los recursos de poder.

Por otra parte, un orden de problemas de extrema importancia se relaciona con el control social. En estricto sentido, la tensión entre autonomía y responsabilidad social que experimentan las OPNEs, encuentra sus mayores probabilidades de resolución en el aporte que la sociedad puede hacer a su dirección y control. Es más, la medida en que lo público no estatal domine la escena de la producción social en el siglo XXI es dependiente de cómo se viabilice el control social, de forma tal de asegurar que los agentes sociales que proveen servicios sociales lo hagan eficientemente en función de la sociedad y para la sociedad, evitando que las organizaciones sean privatizadas (sometidas a intereses privados) o feudalizadas (controladas autoritariamente por una persona o un grupo, aunque volcado al interés público).

## **Conclusiones**

Habitualmente los trabajos que aluden a lo público no estatal lo hacen desde perspectivas acotadas: como producción de bienes o bien como control social. Una de las principales conclusiones que, sin embargo, puede extraerse de la experiencia es que uno no es posible sin el otro; es más, que la principal condición que debe satisfacerse para asegurar la ampliación de esta esfera es su tratamiento como un asunto multidimensional. El fenómeno de lo público no estatal es simultáneamente económico y político. Producción y control están íntimamente relacionados cuando se trata de lo público no estatal. Este mismo tratamiento multidimensional es demandado en relación con sus actores: lo público no estatal no interpela sólo a

organismos no gubernamentales, ni siquiera sólo a organizaciones arraigadas en la sociedad, sino también al ciudadano común. Ello no niega, sin embargo, que las ONGs, o más ampliamente, las organizaciones públicas no estatales:

[...] parecen ser las entidades que usualmente se encuentran en la mejor posición para emprender, en la práctica, acciones de interés público. Su carácter independiente del aparato estatal, así como la experiencia que un número significativo de ONGs posee en la litigación y levantamiento de temáticas en la sociedad, son dos elementos favorables para que días sean las que desempeñen el rol central en las iniciativas prácticas en acciones de interés público (González Morales, 1997: 44).

Una segunda conclusión es que no es posible propender al desarrollo de lo público no estatal si es visualizado en términos autorreferenciales. Avalan tal reclamo dos consideraciones. Primero, no se trata de crear “islas” sino de presionar por el cambio social. Segundo, tal presión no es posible si no se comienza por reconocer las tensiones que afloran entre la emergencia de este ámbito y el Estado, los partidos políticos y el sector privado-mercantil, así como si no se asumen las contradicciones que existen en el propio seno de lo público no estatal.

Cabe, en cualquier caso, reconocer que la producción de servicios sociales como los de educación, salud, cultura puede ser más eficientemente realizada a través de OPNEs que a través de organizaciones privadas o de organizaciones estatales. El hecho de que los usuarios tengan una información incompleta en relación con la calidad del servicio da una ventaja competitiva a las organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, más importante es el compromiso ideológico que vincula a los miembros de la organización, que convierte a la dedicación humana en el sustento de la administración de tales organizaciones.<sup>19</sup>

El fundamento último del refuerzo de lo público no estatal es la construcción de ciudadanía en su dimensión material y política. Por ende, requiere expresarse en una redistribución del poder político y social. La medida en que esta contribución pueda ser realizada es dependiente de una serie de transformaciones. Muchas de tales transformaciones se refieren expresamente a lo público no estatal. Pero otras,

---

<sup>19</sup> *The Economist* (15-3-97) comparó la provisión de servicios de salud en el Reino Unido, donde el financiamiento es estatal y la provisión es pública no estatal, con la norteamericana, donde financiamiento y provisión son privados, y llegó a la conclusión de que el sistema británico es considerablemente más eficiente. El costo por habitante-año en el Reino Unido es de US\$ 1300 contra US\$ 3800 en Estados Unidos. En el sistema francés de salud, estatal, el costo por habitante-año es US\$ 2600. Suponiendo que la calidad de los tres sistemas es aproximadamente la misma, la ventaja del sistema público no estatal, que en el caso británico es controlado a través de un sistema de competencia administrada, es evidente.

incidiendo en él, lo trascienden. De hecho, requiere un Estado dispuesto a reconocer su responsabilidad sobre el bienestar general, manteniendo un compromiso sostenido sobre aquél y aceptando sus roles redistributivos. Asimismo, requiere de una sociedad responsable de sus deberes. Supone, asimismo, un sistema de partidos fuerte y un sistema judicial eficaz.

Otras transformaciones serán crecientemente demandadas en el nivel de los paradigmas dominantes. Una, ya en ciernes, alude al propio tratamiento de los problemas sociales. Como lo remarca Lander en esta misma obra, la propia separación de las denominadas “Ciencias Sociales” refuerza el abordaje unidimensional, y por ende sesgado, de los problemas sociales y asienta la dicotomía entre lo político y lo económico, que permite que cada uno transite por caminos distintos al punto tal que pueda aflorar la paradoja de “mas democracia” junto con “mas exclusión económica”. Recuperar la política para la economía es, en este sentido, un desafío futuro. Otro de singular importancia es la superación del paradigma tradicional del derecho que establece una distinción y separación profunda entre las nociones de lo público y lo privado, tanto remitiendo a procesos y derechos distintos (el penal y el civil, respectivamente; el público, protector de intereses estatales y el privado, protector de intereses individuales) como descuidando un espacio jurisdiccional para el ejercicio de las acciones de interés público y, sobre todo, circunscribiendo a un estrecho ámbito lo que es “público”. En si, es sólo recientemente que se acepta el uso del derecho en favor de intereses supraindividuales, sean públicos no estrictamente estatales, colectivos, difusos o de clase (véase Viveros, 1997: 93-94), abarcándolos en la noción de “acciones de interés público” vía recursos tales como el de la protección. Sin embargo, aun este campo se encuentra limitado por la forma y la organización de las instituciones jurídicas y la cultura legal misma en la mayoría de los países.

Hay, de cualquier manera, tal como se ha pretendido mostrar en este trabajo, condiciones creadas (desde el Estado y en la sociedad) para que la institucionalidad pública se renueve. Sólo que también hay condiciones para que día se constriña. Reconocer que estamos frente a un campo aún en disputa y asumir la necesidad de construirle viabilidad es uno de los desafíos mayores en los albores del nuevo siglo. En este siglo las demandas sociales, la búsqueda de la afirmación de los derechos sociales y republicanos se profundizarán. La respuesta neoliberal a este reto es evidentemente tan insuficiente como lo es la estatal. Si se conviene en esto y en lo acá argumentado, habrá también que acordar que el espacio para lo público no estatal, especialmente en la producción de servicios sociales y en las formas de control social, será cada vez más amplio en el siglo XXI.

## Bibliografía

- Bendick, Marc, Jr. (1989). "Privatizar la distribución de los servicios de bienestar social: una idea a ser considerada seriamente". *Selección de Documentos Clave*, CLAD, Caracas, vol. 9, n. 1, Junho de 1992.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997a) "Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos", *Revista de Filosofia Política*, Porto Alegre. Nova Série, vol. 1, 1997.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997b) "A reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de Controle"., Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n. 1, Julio de 1997. Texto presentado a la segunda conferencia del Círculo de Montevideo, Barcelona, mayo de 1997.
- Brudney, Jeffrey L (1990) *Fostering Volunteer Programs in the Public Sector: Planning, Initiating, and Managing Voluntary Activities*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Capelia, Juan Ramón (1993) *Los ciudadanos siervos*, Madrid: Editorial Trotta.
- Cardarelli, Graciela; Kessier, Gabriel, y Rosenfeld, Mónica (1995) "Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias: los espacios del altruismo y la promoción de derechos", en Andrés Thompson (coord.): *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF Editorial Losada.
- Cardoso, Ruth (1997) "Fortalecimento da Sociedade Civil", en Ioschpe Evelyn Berg (org.): *3º Setor-Desenvolvimento Social Sustentado*, San Pablo: Editora Paz e Terra.
- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Corman, Robert P. (1987) "The Realities of 'Profitization' and Privatization in the Nonprofit Sector", en Barry J. Carroll, Ralph W. Conant, y Thomas A. Easton (comps.): *Private Means, Public Ends: Private Business in Social Service Delivery*. Nueva York: Praeger Publishers.
- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- Fernandes, Rubem César (1994) *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- Ferrarezi, Elisabete (1997) "Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais". San Pablo, mimeo.
- Franco, Augusto de (1997) *O Novo Partido*, Brasília: Instituto de Política.
- GADIS (1997) *Fondos privados, fines públicos*, Buenos Aires, Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social, PNUD.
- González Morales, Felipe (1997) "Relatoría general. Proyecto sobre acciones de interés público", en Felipe González Morales (comp.): *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Peru*. Santiago: Universidad Diego Portales, Escuda de Derecho.
- Grabosky, Peter N. (1995) "Using Non-governmental Resources to Foster Regulatory Compliance", *Governance*, Oxford, vol. 8, n. 4.

- Gunn, Christopher (1997) "The Nonprofit Sector: Radical Potential?", *Review of Radical Political Economics*, vol 29, n. 3.
- Habermas, Jürgen (1989) "Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público", *Novos Estudos CEBRAP*, San Pablo, n. 26, 1990.
- Held, David (1993) *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- Lechner, Norbert (1986) *La democratización en el contexto de una cultura pos moderna*. Santiago: FLACSO, Documentos de Trabajo.
- Mintzberg, Henry (1996) "Managing Government, Governing Management": *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1996.
- Modesto, Paulo (1997) "Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil", *Revista do Serviço Público*, 48(2) mayo de 1997.
- Ostrom, Vincent, y Ostrom, Elinor (1991) "Public Goods and Public Choices: the Emergence of Public Economies and Industry Structures", en Vincent Ostrom: *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-governing Society*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Rein, Martin (1989) "The Social Structure of Institutions: Neither Public nor Private", en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (comps.) *Privatization and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Ribeiro, Shella Maria Reis (1997) "Perspectivas da dinâmica institucional: a emergência do setor público não-estatal", Brasília, mimeo.
- Rose-Ackerman, Susan (1996) "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory". *Journal of Economic Literature*, vol. 34, n° 2, junho de 1996.
- Rosenfield, Denis L. (1977) "Democracia e Reforma do Estado", *Revista de Filosofia Política*, Porto Alegre, Nova Série, vol. 1.
- Stiefel, Matthias y Wolfe, Marshall (1994) *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?*. Londres: Zed Books.
- Viveros, Felipe (1997) "Relatoría sobre las acciones de interés público en Chile", en Felipe González Morales (comp.): *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Santiago, Universidad Diego Portales. Escuda de Derecho.
- Welsbrod, Burton A. (1988) *The Nonprofit Economy*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Wyszomirski, Margaret Jane (1990) "The Puzzle of Organization: a Tri-sectorial Perspective", *International Journal of Public Administration*. Nueva York, vol. 13, n° 1-2., 1990, Special Issue.