



DESARROLLO SOCIAL CON SOCIEDAD CIVIL. EL ESPEJISMO DE LA PARTICIPACION EN EL NUEVO DISCURSO DEL DESARROLLO

CÉSAR MONTÚFAR*

*"Ella es ahora la loca de la casa
algo sucede, algo pasa,
no es real todavía
y sin embargo
es lo único verdadero".*

J. E. Adoum¹

* Sociólogo. Candidato a Doctor New School for Social Research.

¹ "Agosto es el mes más cruel", Jorge Enrique Adoum, No son todos los que están. (Barcelona: Editorial Seix Barral, 1979). p.70





Desarrollo Social con Sociedad

Después de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhagen, se ha convertido en un lugar común el hablar del nuevo paradigma de desarrollo social. Por éste, se entiende una forma diferente

de modernización de las llamadas sociedades desarrolladas en la que los Estados nacionales han dejado de ser los actores únicos del proceso. La responsabilidad ahora la comparten con la sociedad civil. Luego de más de 30 años en los que el desarrollo y la modernización fueron responsabilidad exclusiva del Estado desarrollista, centralizado y planificador, ahora se habla de desarrollo participativo o desarrollo centrado-en-la-gente, y se afirma que éste es compatible con formas de gobernabilidad democrática basadas en la participación y el fortalecimiento colectivo de la sociedad.

En este artículo pretendo explorar algunas ambigüedades del nuevo sentido común sobre el desarrollo. No es mi interés descartar varios aportes positivos de éste, sino indagar las ambivalencias al matrimonio propuesto entre sociedad civil y desarrollo social². En particular, plantearé que esta nueva retórica al utilizar el concepto de sociedad civil relacionándolo con dos nociones que incómodamente coexisten entre sí, parte de un error, a saber, una noción antiestatista de sociedad y una versión de democracia participativa. Así mismo, este discurso concibe a la sociedad civil como una entidad que, no obstante ser múltiple y plural, posee un ethos determinado, una teleología y razón histórica que cumplir: el desarrollo social. Mi posición es que tal perspectiva de sociedad civil niega su carácter público e institucional, trivializa su valor como instancia de asociación autónoma, y le adjudica tareas estatales que no tiene capacidad de cumplir. Al mismo tiempo, esta visión contribuye a minimizar el papel de representación, negociación y mediación de conflictos de la sociedad política, y finalmente, aumenta el riesgo de debilitar el Estado con una avalancha privatizadora de sus funciones. El artículo concluirá que la alternativa no consiste en reinvin-

dicar formas de exclusión social o intervención estatal del pasado, sino en considerar que una interacción democrática entre agencias estatales y sociedad civil implica un proceso de consolidación y refuerzo mutuo en todos los campos, basado en la activación de las estructuras de representación y en la profundización de formas de influencia indirecta de la sociedad civil sobre el Estado y la economía. Se trata, por tanto, de enfatizar el carácter público e institucional de sociedad civil, y entenderla como un patrón de vida público social que posibilita la constitución de organizaciones autónomas, de ninguna manera opuestas ni alternas a la sociedad política o al Estado.



DESARROLLO SOCIAL CON SOCIEDAD CIVIL

Según el paradigma de desarrollo centrado-en-la-gente, la sociedad civil cumple un papel fundamental no sólo en el mejoramiento de las condiciones materiales de la población, sino también en el crecimiento económico y la consolidación democrática. Más aún, se propone que esta sociedad civil, básicamente compuesta por organizaciones de base locales y ONG, debe cumplir un papel decisivo en el diseño y ejecución de políticas y programas de desarrollo social. De alguna manera, en esta propuesta resuenan los ecos del discurso que a mediados de los 80, proponía reemplazar funciones regulatorias del Estado por el juego espontáneo de las fuerzas del mercado. Ante el carácter autoritario y centralizado del Estado desarrollista de los años 50 y 60, las propuestas de desregularización económica, privatización y descentralización que comenzaron a ejercer su influencia desde principios de los 80 apuntan a devolver a la "sociedad" o al "mercado" espacios de influencia sobre el proceso social antes encargados a las estructuras centrales de planificación del Estado. En conjunto, el discurso del

desarrollo no busca solamente relacionar la intervención estatal con las fuerzas del mercado (el llamado market-friendly approach), sino también centrarla en la satisfacción de las necesidades humanas básicas y en la participación social.

Esta visión de desarrollo participativo adquiere muchas variantes, ya sea en los llamados de las agencias de cooperación internacional o en el discurso de muchas organizaciones y movimientos sociales. A continuación, realizaré un breve análisis de esta nueva concepción en tres organizaciones multilaterales de cooperación cuya influencia ha sido decisiva, tanto retórica como financieramente, en la consolidación del nuevo paradigma. En especial, buscaré reconstruir cómo en su discurso se articulan, explícita e implícitamente, las nociones de sociedad civil y desarrollo social.

Para la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (Oecd), organización que agrupa a las 22 mayores agencias bilaterales de cooperación, la canalización de recursos para el desarrollo debe concentrarse por igual en un enfoque participativo y en la sustentabilidad del medio ambiente. Ello implica un cambio significativo en la forma de concebir la cooperación internacional de los últimos 25 años. Por desarrollo participativo se entiende una amplia vinculación popular a los aspectos políticos y económicos del desarrollo. Para este fin, se deben ejecutar estrategias de descentralización que incentiven la participación de la gente en el ámbito local y promuevan grupos y organizaciones de base³.

Según la Oecd, el estilo de desarrollo participativo se halla íntimamente vinculado al tema de la gobernabilidad. El punto crucial es involucrar a la gente en el proceso de desarrollo, y al mismo tiempo, establecer principios claros de buen gobierno y

manejo eficiente del Estado. El "buen" gobierno requiere el fortalecimiento del sistema legal y de la capacidad administrativa del sector público, así como la lucha contra la corrupción y el respeto a los derechos humanos. Esta, además, exige la consolidación de instituciones y mecanismos que fortalezcan a la gente, la conviertan en agente de su propio desarrollo y contribuyan a que emerjan de sociedades civiles activas⁴. Sólo de esta manera será posible emprender un estilo de desarrollo que, además de romper con el círculo vicioso de pobreza, alto crecimiento poblacional, desnutrición, analfabetismo y deterioro del medio ambiente, sea compatible con la democratización y el crecimiento de mercados competitivos y dinámicos⁵.

El desarrollo participativo

Desde la publicación del Informe de Desarrollo Mundial de 1990, el Banco Mundial ha enfatizado que cualquier programa de ajuste económico debe estar acompañado por políticas sociales encaminadas a combatir la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas. Para ello, se propone una estrategia que privilegia la inclusión de grupos beneficiarios en el proceso de diseño y ejecución de programas de desarrollo. Si bien no se habla directamente de sociedad civil, se hace referencia explícita a organizaciones voluntarias, sin ánimo de lucro, no gubernamentales y comunitarias locales como actores principales en la ejecución de las políticas recomendadas. Incluso, el Banco Mundial ha definido la participación de organizaciones comunitarias y ONG como uno de los criterios obligados que se deben tener en cuenta no sólo al evaluar proyectos en marcha, sino al momento de seleccionarlos para su financiamiento. Ese es el caso de los denominados Programas de

2 En este artículo me concentraré únicamente en el uso problemático del concepto de sociedad civil en el nuevo paradigma del desarrollo. Ello, por supuesto, no agota este nuevo discurso el cual está compuesto por otros elementos que no serán abordados, a saber, la definición de problemas globales, la nueva concepción de seguridad humana, su concentración en la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas, la inclusión de la temática del desarrollo humano a la discusión de aspectos como comercio internacional, tecnología, inversión, flujos de mano de obra, etc.

3 Ver Dac, Development Assistance Manual: Dac Principles for Effective Aid (Paris: Oecd, 1992), pp.6-7.

4 Ver Dac, Development Co-operation: 1993 Report (Paris:Oecd, 1993), p.30.

5 Ver Dac, Development Assistance Manual..., p.7.

Intervención Fiscalizada (Programs of Targeted Intervention) en los que se exige que la participación social, junto con la identificación de grupos de pobreza absoluta, sean criterios obligatorios para determinar la viabilidad de cada programa⁶. Lo mismo ocurre con los Fondos Sociales y Redes de Protección Social promovidos activamente por el Banco en América Latina y África. En éstos se establece que las ONG y las organizaciones locales deben cumplir papeles precisos en la planificación y ejecución de sus distintas iniciativas en los campos de la salud, educación básica y protección del medio ambiente⁷.

En 1994 el departamento de medio ambiente del Banco Mundial publicó una guía sobre participación, *World Bank Sourcebook on Participation*, diseñada para asesorar a sus funcionarios en cómo preparar y ejecutar proyectos sociales basados en la inclusión, apropiación y participación de los beneficiarios en programas sociales financiados por el Banco⁸. En esta guía, se define participación como el proceso en que los sectores involucrados en los proyectos de desarrollo social influyen y controlan cada una de sus acciones. Esto requiere que se adopten estrategias de colaboración e intercambio permanentes entre funcionarios estatales y los sectores sociales y ONG involucrados. La formación de compromisos mutuos, basados en un aprendizaje colectivo, constituye un pilar fundamental de este estilo de desarrollo participativo⁹.

En el esquema propuesto por el Banco Mundial, las ONG son concebidas como espacios de intermediación privilegiados entre organizaciones comunitarias locales y agencias estatales. Para que éstas puedan cumplir ese papel y la gente pueda participar de su propio desarrollo, se necesita reformar las instituciones estatales, principalmente por medio de programas de descentralización, y el

cambio de los procedimientos estatales de planificación y distribución de recursos. En fin, para "poner a la gente primero" el Estado debe "abrir sus estructuras administrativas", y modificar la forma como funcionan las burocracias estatales, de modo que incorporen la participación local y el papel mediador de las ONG, en cada una de sus decisiones¹⁰.

Otra expresión del nuevo paradigma de desarrollo participativo se encuentra en el Informe de Desarrollo Humano publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) en 1993 y en la Declaración y Programa de Acción de la última Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague¹¹. En el citado informe del Pnud se enfatiza que el concepto de seguridad debe enfocar las necesidades básicas de los Estados. Así, la nueva estrategia debe posibilitar que la gente participe más en el gobierno y aumente su influencia en las decisiones que afectan la vida. Se concibe a las organizaciones populares y a las ONG como instituciones con capacidad de corregir las fallas tanto del gobierno como de la economía. Estas organizaciones, en especial las segundas, facilitan tanto la participación de la sociedad como una distribución más eficiente de recursos y coordinación de políticas estatales, gracias a una mejor información sobre las necesidades sociales. La participación popular apunta así a reformar aquella filosofía de desarrollo desde arriba en donde las iniciativas de la gente, en vez de ser promovidas, se subordinaban a las necesidades de los Estados. Por el contrario, la participación fortalece una perspectiva de desarrollo desde abajo basada en el contacto cara-a-cara¹². Ello no significa reemplazar las instituciones políticas por dichas organizaciones, sino promover el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil por medio de la descentralización de la autoridad pública y la consolidación de la participación social en las políticas y programas de desarrollo¹³.





Mecanismos para la participación local

Descentralización y participación local son dos elementos fundamentales de la propuesta de desarrollo centrado-en-la-gente del Pnud. La descentralización no sólo es vista como un proceso de desconcentración y delegación de funciones del aparato central del Estado, sino también de devolución del poder y de la capacidad de decisión hacia las estructuras locales de gobierno. Se plantea que esta última forma de descentralización es la más proclive a potenciar la participación popular, siempre y cuando se articule a la vigencia nacional de derechos y libertades civiles¹⁴. De ahí que, las formas más efectivas de descentralización son aquellas que trascienden las instituciones locales de gobierno y vinculan a "cuerpos sociales locales" a la toma de decisiones. Estos "cuerpos sociales" constituyen la mejor protección de la sociedad contra la influencia absorbente del gobierno central¹⁵.

Para el Pnud, la participación social implica que la gente tenga acceso constante, directa o indirectamente, a los procesos de decisión estatal. La participación es al mismo tiempo un medio y una meta del desarrollo. Es una forma de vida. Busca fortalecer a la gente de modo que ésta adquiera mayor libertad de escoger y "cambiar la gobernabilidad" a todo nivel, desde el palacio presidencial hasta los gobiernos locales¹⁶.

Vale aclarar que el Informe de Desarrollo Humano de 1993 hace escasas referencias al término de sociedad civil. Menciona sí, y repetidamente, a la gente, a las ONG, y a asociaciones voluntarias, populares o basadas en valores. Este hecho resulta muy interesante puesto que en el Informe de Desarrollo Humano de 1992, dedicado a resaltar la importancia de la libertad política en el desarrollo humano, sí se hace referencia directa al término sociedad civil. En este Informe, la participación es uno de los cinco elementos constitutivos de la libertad política junto con la seguridad personal, el Estado de derecho, la libertad de expresión y la igualdad de oportunidades. Más aún, en el tema de la participación, la cuestión de la participación local de la gente en decisiones estatales y en estructuras descentralizadas de gobierno es sólo uno de los cuatro elementos que deben tenerse en cuenta, entre los que también se nombran la libertad de asociación y asamblea, elecciones libres y el funcionamiento continuo de instituciones democráticas¹⁷.

Resulta evidente que este esquema, que articula diversas dimensiones políticas al tema del desarrollo humano, se diluye en el Informe del año siguiente. En el de 1993, si bien se mencionan aspectos de la relación entre democracia y participación, la discusión sobre la importancia de la libertad política desaparece completamente del texto. Este cambio de énfasis en la retórica del Pnud contradice su propia

6 Ver Assistance Strategies to Reduce Poverty (Washington D.C.: Banco Mundial, 1991), p. 22.

7 Ver Philip Glaessner (et.al.), Poverty Allevation and Social Investment Funds: The Latin American Perspective, Documento de Discusión del Banco Mundial N° 261, Washington D.C., 1994, pp.24-25.

8 Ver World Bank Sourcebook on Participation, Departamento de Medio Ambiente, Diciembre 1994.

9 Ver World Bank Sourcebook on Participation, pp.75-80.

10 Ver World Bank Sourcebook on Participation, pp.130-134.

11 Ver Undp Human Development Report (New York: Editorial de la Universidad de Oxford, 1993); y Copenhagen Declaration and Programme of Action of the World Summit of Social Development, 1995.

12 Ver 1993 Human Development Report..., pp.90-93.

13 Ver 1993 Human Development Report..., pp.5-6.

14 Ver 1993 Human Development Report..., pp.66, 77-78.

15 Ver 1993 Human Development Report..., p.79.

16 Ver 1993 Human Development Report..., p.21.

17 Ver Undp, 1992 Human Development Report (New York: Editorial de la Universidad de Oxford, 1992), p.31.



definición de desarrollo humano, la cual se basa en la idea liberal de expandir la capacidad de escogencia de los seres humanos¹⁸. Como se desarrollará posteriormente, la prioridad otorgada a la participación local puede en la práctica incrementar la interferencia estatal en el desarrollo de las actividades humanas y, por tanto, reducir la capacidad de escogencia de los individuos. Hay que reconocer, sin embargo, que este énfasis desproporcionado en la participación local no se presenta en otros informes recientes del Pnud. Precisamente, la división para América Latina y el Caribe publicó en 1994 un trabajo enfocado a desarrollar el problema de la gobernabilidad en el desarrollo humano. En éste se establece la necesidad de fortalecer partidos políticos, parlamentos e instituciones democráticas como único medio para forjar los consensos necesarios para una estrategia de desarrollo sostenido¹⁹.

Finalmente, la nueva perspectiva de desarrollo participativo caló en el discurso oficial de todos los gobiernos que conforman las Naciones Unidas y de las mayores organizaciones multilaterales de cooperación, en la última Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague. La Declaración y el Plan de Acción firmado en esta Cumbre, en su compromiso primero, establece que una de las prioridades de las políticas de desarrollo social es reforzar los medios y capacidades de la gente en la formulación y ejecución de políticas sociales y económicas. Para cumplir con este objetivo, se sugieren programas de descentralización, administración abierta de las instituciones estatales y fortalecimiento de las habilidades y oportunidades de la sociedad civil y de las comunidades locales para desarrollar sus organizaciones, recursos y actividades²⁰. Se reconoce que un sistema político basado en tal inclusividad requiere la vigencia de derechos y libertades fundamentales que garanticen la diversidad, la justicia social y la satisfacción de las necesidades especiales de los grupos vulnerables. Ello, según este documento, depende en gran medida de fortalecer la participación e incorporación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de programas y decisiones que puedan verdaderamente responder a las necesidades de la sociedad

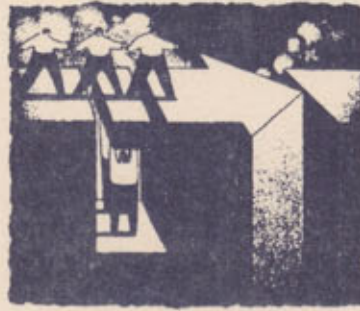
y fortalecer a los grupos que son objeto de la intervención estatal²¹. Así, un estilo participativo de desarrollo promovería que los grupos hacia quienes se dirigen los proyectos se conviertan en su principal recurso. De esta manera, se lograría al mismo tiempo cumplir los objetivos de desarrollo material y la inclusión política de los grupos involucrados²².

En suma, de un paradigma que enfatizaba la seguridad de los Estados, y que concebía un aparato estatal centralizado y con funciones de intervención enmarcadas nacionalmente, el desarrollo-centrado-en-la-gente propone concentrarse en la seguridad de los seres humanos, y para ello prefigura un modelo de Estado descentralizado que ejecuta intervenciones puntuales en cooperación con organizaciones de la sociedad civil. Esta no sólo debe tornarse más accesible a la intervención estatal, sino participar activamente en ella, principalmente en el ámbito local. De esta manera, se consolidaría un tipo de participación directa, casi personal, entre grupos focalizados de la sociedad y agencias estatales como único medio para afrontar problemas sociales como la pobreza, la falta de educación y de salud.

De otra parte, se entiende que el desarrollo participativo fortalecería la capacidad de negociación y poder de los grupos involucrados en los programas de desarrollo. Si bien se reconoce que la vigencia de derechos y libertades fundamentales es un requisito indispensable para la consolidación de la nueva estrategia, en el ámbito local se plantea que el Estado abra sus estructuras administrativas a la participación de la sociedad civil en un esquema que podríamos denominar de cogobierno. En pocas palabras, de un tipo de Estado desarrollista, cuyo objetivo principal era ganar autonomía con respecto a la sociedad, se ha pasado a un modelo de Estado tímido y timorato con pena de actuar y de intervenir, incapaz de definir políticas por sí mismo sin la participación directa de los grupos sociales afectados.

El estado anti-social

Mucho del nuevo discurso acierta en sus críticas respecto a las carencias del Estado desarrollista



anterior. Este, por medio de una utilización instrumental y autoritaria del sistema legal, intentó crear desde arriba un mercado y sociedad nacionales. De esta manera, institucionalizó un patrón de intervención que sistemáticamente invadía y sobreregularaba esferas de la vida social y económica. La consolidación de un Estado no acostumbrado a negociar con organizaciones representativas y autónomas, dio lugar a la constitución de mediaciones personalizadas y autoritarias, al despliegue de formas corporativas para internalizar los intereses de sectores privilegiados y a la clientelización de sus intercambios con los sectores más deprimidos de la sociedad. Ello determinó que el Estado se haya visto sistemáticamente colonizado por intereses privados, y al mismo tiempo, "estatizara" gran parte de la dinámica económica y social. Sin embargo, éste era un Estado débil, con mucha pretensión de transformación, pero poca capacidad real de lograr sus objetivos.

Como respuesta, el nuevo discurso del desarrollo propone reemplazar al Estado desarrollista centralizado y planificador por una acción conjunta entre determinadas agencias estatales y la "sociedad civil". Esta transformación es concebida como un medio, no sólo de ganar eficiencia y fortalecer las instituciones estatales, sino de profundizar la democracia por medio de la participación directa de la sociedad. Sin embargo, el discurso del desarrollo-centrado-en-la-gente no escapa a una visión anti-social del Estado y, más aún, propone una perspectiva proestatal de la sociedad civil. De esa manera, funde rasgos de una concepción antiestatista con una visión participativa de democracia. Su antiestatismo no está en desconocer la responsabilidad del Estado en el desarrollo, sino en considerar que sus intereses están ineludiblemente divorciados de los de la "sociedad civil", cuando sus estructuras administrativas no están influen-

ciados por ella. La "sociedad civil", por su parte, es descrita como un aglomerado de actores espontáneos que trascienden los límites de representatividad de los partidos políticos y cuyos propósitos, intereses y metas definen el contenido de sus políticas. Se piensa resolver el déficit de integración política de los grupos más deprimidos de la sociedad fusionándolos con el Estado en el ámbito local. Ello representa una verdadera contorsión lógica, pues al tiempo que se concibe lo estatal como anti-social, se propone que la sociedad puede cumplir roles estatales. La privatización de funciones estatales incómodamente se articula con formas de estatización de la sociedad.

Como es evidente, la cuestión de la naturaleza de los propósitos estatales es un problema que hay que dilucidar empíricamente. Al estado no se lo puede definir de antemano como anquilosado, corrupto o antisocial. La centralización o descentralización de las funciones del Estado no son buenas o malas en sí mismas. Lo mismo ocurre con el caso de la sociedad cuyos repertorios de acción política se han formado históricamente en sus intercambios con los partidos y agencias estatales existentes. El error de esta perspectiva, entonces, consiste en seguir mirando a la sociedad y el Estado como entidades irreconciliables primero, e indiferenciados después; y el preconcebir que Estado y sociedad no pueden perseguir fines comunes si no se funden localmente. Es así como, si bien se reconoce la importancia de los derechos en el campo de la política nacional, en lo local plantea el abrir las estructuras estatales, como si los derechos a los que se hace referencia no propendieran justamente a preservar y proteger a la sociedad civil de cualquier forma de fusión con el Estado.

De esta manera, el nuevo discurso sobre el desarrollo, a cuenta de integrar políticamente a los grupos deprimidos de las sociedades llamadas sub-

18 Ver 1992 Human Development Report..., p.2.

19 Ver Pnud, La Dimensión Política del Desarrollo Humano (Santiago de Chile: Editorial Argé, 1994).

20 Ver Copenhagen Declaration..., p.9.

21 Ver Copenhagen Declaration..., pp.73-74

22 Ver Copenhagen Declaration..., p.7.



desarrolladas, propone subsumir sus sociedades civiles emergentes en los imperativos del desarrollo social. Cualquier rezago de una lógica distinta de asociación es absorbida por este ethos histórico, que, según aparece en los documentos de las agencias multilaterales de cooperación analizadas, es la única guía posible para el proceso de sociedades compuestas por pobres, desnutridos y analfabetos. En fin, el problema de esta perspectiva de desarrollo social con sociedad civil es que trivializa el carácter público e institucional de las organizaciones de la sociedad civil y tiende, en nombre de la participación social, a convertirla en un apéndice de las estructuras estatales en el ámbito local. Para desarrollar este punto es necesario dilucidar el estatuto teórico del concepto de sociedad civil como una instancia de asociación pública, autónoma e institucional. Ese es el objetivo de la siguiente sección.



LO PÚBLICO E INSTITUCIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Para el liberalismo clásico de Locke, la sociedad es un ente prepolítico conformado principalmente por la economía y la opinión pública. Ambas esferas anteceden al Estado y lo necesitan únicamente para asegurar su autopreservación²³. La sociedad y los individuos que hacen parte de ella poseen identidades, objetivos y metas externos a las estructuras políticas, y tienen, por tanto, el derecho a autodeterminarlos. El Estado es únicamente instrumental con respecto a ellos²⁴.

La idea de limitación y externalidad de la autoridad del Estado es una de las premisas fundamentales del pensamiento liberal clásico. Ello conduce a la definición de que todo gobierno y sistema legal, para ser legítimos, deben surgir del consenso de la sociedad. Para que esto sea posible, los individuos deben renunciar a sus derechos naturales e ingresar a la sociedad política. Una vez en ella, és-

tos se subordinan al gobierno que han consentido en crear a cambio de que su propiedad y opinión sean tuteladas²⁵. El centro del pensamiento político liberal es, entonces, una idea consensual y contractual de la vida política²⁶.

Vale recalcar que, para Locke, la base sobre la que funciona el gobierno es la confianza que los ciudadanos depositan en el imperio universal y abstracto del sistema legal que han aceptado. Esta confianza implica una renuncia a su derecho natural de actuar por ellos mismos, de hacerse justicia por sus propias manos. La ley protege, permite y limita a todos los individuos por igual. De tal manera, define el ámbito de su libertad política, la cual se vincula al respeto a la ley y no a su derecho natural de actuar por cuenta propia.

El ideal de una sociedad con un carácter prepolítico fue fundamental en Europa continental e Inglaterra en un momento de la lucha en contra del absolutismo. No obstante ser cuestionable empíricamente, esta noción ayudó a establecer dos elementos que no se pueden soslayar porque son cruciales en la constitución de cualquier régimen político democrático-liberal: la separación entre Estado y sociedad; y que dicha separación, para ser preservada, no puede descansar en relaciones directas entre sociedad y Estado, sino en la mediación del sistema legal (para Locke), del sistema legal y cuerpos intermedios de la sociedad política (para Montesquieu); o del sistema legal, la sociedad política y asociaciones civiles autónomas (para Tocqueville).

Este énfasis en las mediaciones entre sociedad y Estado debe conducirnos a indentificar que la sociedad civil se constituye no en la existencia de enclaves privados, sino en la consolidación de un cierto patrón de la vida público-social²⁷. Este patrón implica al mismo tiempo autonomía y vinculación entre el Estado y actores organizados de la sociedad. Un patrón legítimo y basado en el consenso. Lo fundamental de la sociedad civil no es su vida fuera del Estado, sino la forma como sus múltiples asociaciones se integran al mundo de la política e influencias de las decisiones estatales. La sociedad civil no tiene un carácter privado, sino eminentemente pú-

blico. Ello no quiere decir estatal. Al tenerlo, se constituye a partir del conjunto de interacciones, de reglas, de conexiones, entre los centros de poder estatal y los grupos e individuos de la sociedad.

De lo dicho anteriormente se desprende que la sociedad civil tiene un carácter no sólo público, sino institucional. Lo institucional debe leerse en dos dimensiones articuladas y complementarias. Una, basada en el conjunto de normas que enmarcan y definen la intervención del Estado sobre la sociedad; y la otra, formada por el conjunto de prácticas operativas y procedimientos de coacción que informalmente se establecen entre burocracias estatales y grupos de la sociedad²⁸. En particular, la institucionalización de la sociedad civil depende de la prescripción de un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales encargados de garantizar su libre reproducción cultural, integración social, socialización y participación política. Los derechos actúan como principios constitutivos en el ámbito legal de una zona de autonomía para el desarrollo de las actividades humanas. No sólo cumplen una misión protectora, sino que la proveen de mecanismos de influencia indirecta sobre la política y sobre la economía²⁹. Al mismo tiempo, la vigencia de este conjunto de derechos institucionaliza procedimientos de coacción y prácticas operativas por medio de las cuales se canalizan los intercambios cotidianos entre burocracias estatales y organizaciones de la sociedad civil. Estas prácticas operativas deben, como requisito mínimo, establecer un patrón

de interacciones entre Estado y sociedad en donde la existencia y reproducción de un área de asociación social autónoma esté garantizada.

Por tanto, sociedad civil es la esfera de asociación políticamente institucionalizada distinta a las esferas de lo político (Estado y sociedad política) y de lo económico, pero vinculada a ambas. Incluye las formas asociativas de la sociedad que se reproducen por medio de interacciones comunicativas. La sociedad civil se forma a través de procesos lingüísticos por medio de los cuales los actores coordinan sus acciones, llegan a acuerdos y promueven objetivos comunes. Esto la diferencia de las otras esferas, cuyo medio de integración es el poder en el caso de la política, o la ganancia en el caso de la economía. Esta distinción analítica nos permite separar los procesos de asociación intersubjetiva de la sociedad civil de las exigencias político-administrativas y mercantiles de las esferas política y económica, respectivamente. Ello es importante porque define un espacio de lo social, que aunque articulado, no es derivación o expresión mecánica de dinámicas políticas y económicas³⁰.

Real participación de la sociedad civil

En resumen, la sociedad civil es el espacio de asociación comunicativa que resulta de la institucionalización formal e informal de un patrón consentido y legítimo de relaciones Estado-sociedad. La ins-

23 Ver John Locke, "The Second Treatise of Civil Government: An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government", en *Two Treatises of Government* (Nueva York: Hafner Publishing Company, 1947).

24 Ver Charles Taylor, "Modes of Civil Society", en *Public Culture*, Vol.3, N° 1, Otoño 1990, pp.110-111.

25 Ver *Two Treatises of Government*..., p.184.

26 Ver John Dunn, "What is Living and What is Dead in the Political Theory of John Locke", en John Dunn, *Interpreting Political Responsibility* (Princeton: Editorial de la Universidad de Princeton, 1990), pp.22-23.

27 Ver *Modes of Civil Society*..., p.110.

28 Por instituciones me refiero al conjunto de normas legales, procedimientos de coacción y prácticas operativas que estructuran las relaciones entre los individuos, el sistema político y la economía. En esta concepción de instituciones me apoyo en la corriente neoinstitucional de análisis político. Ver Kathleen Thelen, Sven Steimo, "Historical Institutionalism in Comparative Perspective", en Thelen, Steimo, Longstretch, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective* (Cambridge: Editorial de la Universidad de Cambridge, 1992), p.6.

29 Ver John Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge: Editorial de Mit), 1992, p.446.

30 Para autores como Cohen y Arato, la sociedad civil representa el nivel institucionalizado del concepto habermasiano de mundo-vida. El mundo-vida para Habermas, así como su concepto análogo, la comunidad societal en Parsons, constituye el centro normativo de la sociedad que es distinto y se desarrolla diferenciado de los sistemas político y económico. Ver *Civil Society and Political Theory*..., pp.434-435.

titucionalización de este patrón de vida público-social depende de la existencia de un conjunto de derechos fundamentales y prácticas operativas que garanticen tanto la autonomía de la sociedad civil como su influencia sobre los centros de decisión política y económica. Esto implica categóricamente que la existencia de una sociedad civil depende también del funcionamiento de estructuras de representación política en todos los campos; a saber, partidos, parlamento y otros espacios de deliberación y negociación política. Estas estructuras proveen canales de

mediación entre lo estatal, lo económico y lo público, y al mismo tiempo posibilitan la autonomía y diferenciación de cada una de estas esferas.

Esta necesidad de enfatizar el carácter diferenciado de la sociedad civil con respecto a la sociedad política y al Estado ha sido una de las constantes en el pensamiento democrático-liberal. Para Tocqueville, por ejemplo, las asociaciones civiles de la sociedad son distintas a las asociaciones políticas. Las primeras son aquellas compuestas por personas agrupadas para llevar adelante diversos objetivos sin carácter político propiamente dicho, y cuya fortaleza es la mejor garantía en contra de la tiranía del poder estatal, mientras que las segundas, las conforman quienes aspiran a controlar el Estado. Igualmente, para Tocqueville la fortaleza de las asociaciones civiles depende en gran medida del vigor de las asociaciones políticas, y fundamentalmente, del funcionamiento del derecho de asociación³¹. Asociaciones civiles y políticas tampoco pueden

ser confundidas con las estructuras locales de gobierno, que según

este autor, son un tipo de gobierno descentralizado como el estadounidense, en donde protegen a las comunidades locales de intervenciones arbitrarias del poder central. En tal virtud, Tocqueville definió a estas estructuras locales de gobierno como "escuelas de la libertad" ciudadana;

libertad políticamente entendida como ausencia de interferencia estatal para el desarrollo de las actividades de los individuos³². En ese sentido, participación ciudadana para Tocqueville de ninguna manera puede leerse como integración de las asociaciones civiles al aparato del Estado, sino como el conjunto de actividades públicas que manifiestan y protegen la libertad política de la sociedad. Las aso-



ciaciones voluntarias de la sociedad civil establecen, por tanto, un área de existencia pública que justamente se diferencia del ámbito de acción tanto de las asociaciones políticas como de las estructuras estatales.

Consecuentemente, la influencia de la sociedad civil sobre la acción política y económica, es siempre indirecta y no constitutiva de las mismas. Enfatiza procedimientos y formas más que contenidos. Recordemos que las organizaciones de la sociedad civil se constituyen en un espacio de asociación diferenciado en donde los individuos viven y participan de su vida pública. Formas participativas directas de la sociedad civil conducirían hacia procesos de indiferenciación que, a su vez, la despojarían de su capacidad deliberativa no subordinada a los imperativos estratégicos de las otras esferas³³. La fuerza democratizadora de las organizaciones de la sociedad civil debe desarrollar un carácter autolimitado y autoreflexivo. No son sus metas la ruptura revolucionaria ni la aprobación de los centros de poder, sino el fortalecer una relación regulativa, y por tanto externa, a los sistemas político y económico. Como lo hemos repetido, su vinculación a las esferas de poder está institucionalizada por los derechos. Estos pueden prever varias e innovativas formas de influencia en la sociedad pero siempre basadas en la diferenciación y autonomía³⁴. El aspecto central para fortalecer esta influencia no radica en extender formas de participación social que diluyan a las organizaciones de la sociedad civil dentro del Estado, sino en desarrollar estructuras que sensibilicen los centros de poder frente a las demandas y expresividad de sus grupos y movimientos sociales³⁵.



SOCIEDAD POLÍTICA, SOCIEDAD CIVIL E INTERVENCIÓN ESTATAL

¿Por qué es tan decisivo el consolidar estructuras de representación y negociación política para la existencia de la sociedad civil? ¿Por qué resulta crucial un espacio de mediación política que ahogue, mediatice y transforme los impulsos directos de grupos y movimientos sociales? Sencillamente, porque las asociaciones de la sociedad civil, y las organizaciones de los agentes económicos, son insuperablemente plurales y muchas veces contradictorios y antagónicos. La gente como una categoría sociológica neutra, tal como se le imagina en el nuevo discurso del desarrollo, no existe. La pobreza, la desnutrición, la falta de vivienda son accidentes en la personalidad política de un individuo o de un grupo, que no afectan sus identidades, objetivos y metas plurales y antagónicas. Incluso, podríamos decir que las exacerbaban. De ahí que los grupos que conforman la sociedad civil y económica requieran de una instancia diferenciada de confrontación, en donde, a partir de ciertas reglas consentidas y aplicadas universalmente, puedan llegar a acuerdos que trasciendan su individualidad y sus diferencias.

Este es el espacio de la sociedad política. En él luchan por el poder del Estado, negocian y concertan diversos intereses sociales y económicos. La sociedad política está constituida por los partidos políticos, las alianzas interpartidistas, el parlamento, el sistema

31 Ver Alexis de Tocqueville, *democracy in America*. Traducción de George Lawrence. (New York: Harper & Row Editores, 1969), pp.513, 522-523.

32 Ver *Democracy in America*, p.63.

33 Ver *Civil Society and Political Theory...*, p.454.

34 A partir del esquema teórico de Cohen y Arato, Leonardo Avritzer propone una teoría democrática desde la perspectiva de la sociedad civil debe ser entendida a partir de tres variables fundamentales: (1) la liberación de la acción comunicativa de la sociedad civil de la colonización de procesos administrativos y económicos; (2) la consolidación de una arena de asociación societaria por medio de la conquista de un grupo de derechos fundamentales; y (3) el establecimiento de arenas reflexivas en que las interacciones comunicativas sienten las pautas para compatibilizar la lógica estratégica de los sistemas político y económico y la dinámica interactiva de la sociedad civil. Ver Leonardo Avritzer, "Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado", en Avritzer (ed.) *Sociedade Civil e Democratizacao* (Belo Horizonte: Editora del Rey, 1994), p.39.

35 Ver *Civil Society and Political Theory...*, pp.479-480.

electoral. Institucionalmente, es distinta a la sociedad civil y constituye la esfera por medio de la cual ésta regula y controla indirectamente el gobierno³⁶. Como espacio regulado de lucha, representación y negociación, es por tanto, absolutamente imprescindible para definir las políticas estatales; su contenido, profundidad y alcances. Si como ocurre en nuestras sociedades, las instituciones de la sociedad política son débiles, corruptas, elitistas o clientelistas, no hay otra alternativa que hacerlas funcionar. Los atajos pueden ser aún más costosos.

La formación como Estados de bienestar de aquellos que conforman Escandinavia y Europa Continental, a partir de los años 30, transitó precisamente un camino negociado y basado en las estructuras de representación de la sociedad política. Este fenómeno se hizo más palpable en los países escandinavos, sociedades políticas con primacía de partidos socialdemócratas, fortalecidos por la influencia de organizaciones obreras, que constituyeron un régimen político basado en la institucionalización de derechos sociales. Así, el Estado adoptó su tarea fundamental garantizar niveles universales de seguridad e igualdad socio-económica a través de políticas y agencias burocráticas en el campo de la tributación, subsidios, sistemas de seguridad social, servicios sociales, programas de atención social de emergencia y construcción de infraestructura³⁷. El punto crucial, sin embargo, está en enfatizar que el desarrollo del modelo escandinavo parte de un compromiso de clase entre los partidos políticos con claros vínculos con organizaciones sociales relativamente autónomas. Por medio de la representatividad partidista y la negociación parlamentaria éstas ganaron capacidad de influencia y regulación sobre el funcionamiento del sistema político y económico. Así, se estableció el consenso necesario para la ejecución de políticas keynesianas en lo económico y de redistribución y colaboración interclases³⁸.

Con lo anterior, no quiero sugerir que la solución está en reproducir este modelo de Estado de bienestar, que por el momento presenta serias dificultades financieras incluso en países industrializados. Pero sí establecer que el espacio de representa-

ción y negociación ofrecido por la sociedad política ha sido hasta ahora el único que ha permitido el desarrollo de un modelo de intervención social del Estado afín con la democracia y una autonomía relativa de la sociedad civil. Más aún, en el caso de los países europeos, éste permitió, luego de la Segunda Guerra Mundial, el compatibilizar las dinámicas del crecimiento capitalista y la vigencia de instituciones democráticas.

Lo dicho tampoco implica que el modelo del Estado de bienestar europeo esté libre de problemas de legitimidad. Autores como Claus Offe y Jurgen Habermas han señalado que éste generó formas de acción estatal basadas en una racionalidad sólo administrativa, para el primero; y en procesos de juridificación de la vida social, para el segundo³⁹. Ello finalmente erosionó la capacidad de la sociedad política de mediatizar y agregar intereses, y produjo procesos de desmediatización de conflictos, tendencias corporativistas y la emergencia de nuevas expresiones sociales que trascienden las posibilidades de representación de partidos y parlamentos. Para Offe, esta crisis de la sociedad política acarrea el serio riesgo de permitir la proliferación de formas no mediadas de conflicto social que pongan en peligro la compatibilidad entre democracia de masas y capitalismo que posibilitó la formación de Estados de bienestar⁴⁰.

El caso de Estados Unidos

En los años 70, en medio de la ruptura del llamado consenso social-demócrata en Europa, se fortalece en Estados Unidos la tendencia hacia la privatización de ciertas funciones del Estado por medio de la subcontratación de servicios con las ONG y la inclusión de la participación directa de la sociedad. Este cambio en la concepción sobre la intervención social del Estado ha posibilitado en las últimas décadas un dramático crecimiento de organizaciones voluntarias con diversos fines públicos. Un estudio reciente del Institute for Policy Studies de Baltimore, Estados Unidos, revela que el 43% de los ingresos de organizaciones no gubernamentales en 11 países estudia-

dos provino de donaciones del Estado por medio de exenciones tributarias y fondos especiales, 47% de la venta de servicios, y tan sólo un 10% de donaciones voluntarias privadas⁴¹. Este estudio argumenta que la acción estatal ha sido crucial en el desarrollo reciente de este sector, pero más allá de eso, que este nuevo campo de interacciones ha contribuido a desarrollar un tipo de expansión de las funciones sociales del Estado por la vía de la subcontratación privada.

En el caso de Estados Unidos, desde 1960 el Estado federal creció dramáticamente en sus funciones de proveedor de recursos para el bienestar social, justamente a partir de la delegación de servicios y programas a entidades privadas. Lester Salamon ha definido este extensivo intercambio entre el Estado y organizaciones no-gubernamentales como *third party government*, o bien, gobierno por terceros medios. Este tipo de interacción entre Estado y sociedad está caracterizado por la utilización de entidades no gubernamentales para llevar a cabo metas y propósitos estatales, y por el alto grado de discreción y autonomía de estas organizaciones para distribuir recursos estatales y ejercer la autoridad pública depositada en ellas. Para Salamon, este patrón de gobierno por ter-

La pobreza, la desnutrición, la falta de vivienda son accidentes en la personalidad política de un individuo o de un grupo, que no afectan sus identidades, objetivos y metas plurales y antagónicas.

ceros medios se desarrolló en Estados Unidos como una manera de conciliar el incremento de la intervención estatal en muchas áreas de la sociedad sin un crecimiento desmesurado del aparato administrativo del Estado federal. El desarrollo de este patrón en Estados Unidos y su extensión a otros países plantea serios problemas a la teoría convencional del Estado de bienestar, que no distingue entre proveedor de recursos y administrador de servicios⁴².

Según varios autores, este nuevo modelo de intervención social del Estado ha promovido mejoras respecto al modelo tradicional de bienestar, particularmente en lo que se refiere a una mayor flexibilidad para utilizar recursos, capacidad de focalizar esfuerzos hacia problemas y sectores críticos y más posibilidades de elección para quienes reciben servicios. Hay que

reconocer, sin embargo, que este desarrollo ha implicado un cambio profundo en el régimen político instaurado por el Estado de bienestar en su modelo europeo. Al respecto, no se puede pasar por alto que esta tendencia hacia la privatización, paradójicamente puede promover un crecimiento de la intervención estatal en la sociedad sin el correspondiente fortalecimiento de un sistema de derechos. El control ciuda-

36 Ver Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics* (Princeton: Editorial de la Universidad de Princeton, 1988), p.4.

37 Ver Peter Flora y Arnold Heidenheimer, "Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State", en Flora y Heidenheimer (ed.) *The Development of Welfare States in Europe and America* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1982), pp.24-26.

38 Ver Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy* (Cambridge:Editorial de la Universidad de Cambridge, 1985), p.202.

39 Ver Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State* (Cambridge:Editorial de Mit, 1984); *Disorganized Capitalism* (Cambridge:Editorial de Mit, 1985). Jürgen Habermas *Theory of Communicative Action*, Vol. 2 (Boston: Beacon Press, 1985), pp.356-359.

40 Ver *Contradictions of the Welfare State*, pp.202-203.

41 Los países considerados en este estudio son Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Hungría, Brasil, Ghana, Egipto, India y Tailandia. En algunos países como Francia y Alemania, el porcentaje de contribución estatal sobrepasa el 50 por ciento, mientras en otros como Japón, Hungría, Italia y Estados Unidos, el rubro venta de servicios supera el 50 por ciento. Sin embargo, en ningún país, el porcentaje de donaciones privadas supera el 20 por ciento de Hungría, llegando a porcentajes tan bajos como el uno por ciento en Japón, 4 por ciento en Alemania e Italia y 7 por ciento en Francia. Ver Lester Salamon y Helmut Anheier, *The Emerging Sector* (Baltimore: Universidad de John Hopkins, 1994), pp.59-61.

42 Ver Lester Salamon, "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", en Walter Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (New Haven: Editorial de la Universidad de Yale, 1987), p.110; y *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State* (Baltimore: Editorial de la Universidad de John Hopkins, 1995), pp.17-22.

dano sobre el Estado puede verse gravemente deteriorado cuando la admisión, tratamiento y resultados de programas financiados por el Estado son administrados privadamente. Así, servir de vehículos de programas puntuales dirigidos a grupos vulnerables, más que expresión de derechos ciudadanos, aparecen subordinados a la capacidad variable de servicio de entidades privadas. Los receptores de servicios administrados privadamente pueden ser extendidos o restringidos sus servicios sin que esté de por medio su pertenencia a una comunidad política⁴³.

Por otro lado, este modelo tiende a institucionalizar un tipo de intervención estatal que no se construye por medio del juego de la sociedad política, y que, por tanto, carece de una base de sustentación en compromisos y consensos nacionales. Tenemos de esta manera, un modelo que privatiza y desagrega localmente la intervención estatal. Al hacerlo se inclina hacia excluir del debate público el contenido y alcance de sus políticas. Estas dejan de ser materia de lucha y consenso para formar parte de un campo de intercambios personalizados entre burocracias estatales y los llamados grupos beneficiarios. En conclusión, un modelo privatizado y desagregado de expansión de funciones estatales no puede de ninguna manera incluir a la sociedad civil. Puede integrar a organizaciones privadas, si, desde luego pasan a depender de las exigencias político-administrativas del Estado, pero presenta serias dificultades para promover un tipo de relación Estado y sociedad sobre la base de la autonomía y el control democrático.



CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de sociedad civil propuesta en este artículo, no se trata de celebrar que ciertas funciones antes desempeñadas por agencias estatales ahora corran a cargo de actores de la sociedad, ni viceversa, sino de establecer en qué medida el delegar funciones estatales a la sociedad provoca que

la distinción entre lo público y estatal se diluya o se refuerce poniendo en peligro o consolidando la democracia. En ese sentido, la adopción de estrategias de descentralización y participación social, no debe ser descartada de antemano, sino discutida y sopesada según cada circunstancia. Es necesario distinguir niveles y espacios de la acción estatal. Una cosa es decidir el lugar donde se planea construir un parque, y otra es resolver el problema de la educación o de la pobreza crítica de un país. El problema está en encontrar un equilibrio entre influencia indirecta de la sociedad civil sobre el Estado y la preservación de las formas asociativas de la misma.

Por lo pronto, podemos afirmar que una creciente participación de las ONG u organizaciones locales en el diseño y ejecución de programas no implica necesariamente una disminución de la intervención del Estado en la sociedad. Por el contrario, ésta puede tornarse aún más incisiva y autoritaria con su agencias estatales, apelando a la retórica de la participación social y utilizando la elasticidad y capacidad de cobertura con que las ONG penetran en la sociedad, que crean o desmantelan organizaciones y establecen programas dirigidos a modificar sus conductas. Paradójicamente, el antídoto de la participación local y su pretendida tendencia antiburocrática puede en la práctica fortalecer la capacidad discrecional del Estado. El énfasis en la participación local puede correr paralelo con un énfasis menor en la representación y el control de las estructuras estatales.

La noción de sociedad civil es, entonces, incompatible con cualquier versión de democracia directa o participativa. Una sociedad civil sólo puede desarrollarse si apela a estructuras políticas de representación y canaliza su influencia en el marco de la opinión pública o la transformación del sistema legal. El problema de consolidar relaciones personalizadas y directas entre sociedad y Estado a través de la participación local, es que de estas relaciones muy difícilmente pueden emerger formas de interacción que institucionalicen asociaciones autónomas. Si a esto se suma el hecho de que, está de por medio está la transferencia de recursos estatales la tentación hacia el clientelismo

se torna inminente y la independencia de la llamada "sociedad civil" queda gravemente amenazada. La inmediatez en las interacciones Estado-sociedad simplemente jerarquiza y personaliza sus relaciones e inclina la balanza hacia donde provienen los recursos o hacia donde está el poder de coacción⁴³. Analítica e históricamente, sociedad civil es una noción afín a democracia representativa. Así ha sido desarrollada en el pensamiento democrático-liberal y eso lo demuestra la experiencia de construcción del Estado de bienestar en Europa. Una sociedad civil activa no reemplaza ni se fusiona con los partidos ni con otras instancias de la sociedad política, sino que los presiona para que depuren y hagan más sensibles sus funciones de representación. Del mismo modo, una sociedad civil madura sólo puede existir acompañada de un Estado fuerte y eficiente. La consolidación de un área de interacción comunicativa autónoma fortalece el control legítimo del Estado sobre determinado territorio. En ese sentido, el poder del Estado y el de la sociedad no son necesariamente contrapuestos, sino que pueden reforzarse mutuamente. Un Estado autónomo de la sociedad no constituye paradigma de eficiencia y capacidad, así como tampoco lo es uno colonizado por grupos privados. La clave está en constituir un tejido de relaciones que al mismo tiempo promuevan la influencia indirecta de las asociaciones de la sociedad civil sobre el Estado y la economía, y garanticen la autonomía de esta esfera de interacción comunicativa. Sólo así, la sociedad civil puede conservar y desarrollar un papel democratizador en el sistema político. Para ello, sociedad política, derechos y organizaciones de la sociedad civil cumplen roles diferentes que no pueden ser suplantados por escenificaciones participacionistas, ni menos evadidos por impulsos apolíticos.

En conclusión, plantear en el ámbito nacional la vigencia de derechos y libertades fundamentales, y en el ámbito local la necesidad de formas participativas y directas de relación entre sociedad y Estado, no sólo es analíticamente erróneo e históricamente ingenuo, sino políticamente peligroso. Resulta que es en la periferia de los regímenes en consolidación democrática donde menos se aplican las normas y principios establecidos por el Estado de derecho⁴⁵. Por tanto, el matrimonio propuesto entre desarrollo social y sociedad civil en el ámbito local, más que una solución, resulta una evasión de la complejidad que adquiere la intervención social del Estado cuando las estructuras de representación de la sociedad política son débiles. Si desde las propias agencias de cooperación externa se patrocinan formas de intervención estatal que pasan por encima o ignoran el estatuto central de la representación se está entonces promoviendo, en este aspecto, un paradigma de desarrollo social en contracorriente de la consolidación democrática. Ello es paradójico por cuanto, si de algo puede jactarse el nuevo paradigma de desarrollo, es precisamente de haber superado concepciones economicistas y ahora centrarse en objetivos políticos y sociales. Pero como sabemos, de buenas intenciones está empedrado el camino del infierno y tampoco sería la primera vez que una utopía desarrollista camine por sendero equivocado.



- 43 Ver Steven Smith y Michael Lipsky, *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting* (Cambridge: Editorial de la Universidad de Harvard, 1993), pp.207-211.
- 44 No obstante la novedad de las llamadas redes de seguridad social propuestas por el Banco Mundial, algunos estudios ya han sugerido que la alta discrecionalidad que determinadas agencias estatales gozan para distribuir recursos, inequívocamente pueden conducir a la reproducción de relaciones clientelistas. Ver Jessica Vivian, "Social Safety Nets an Adjustmen in Developing Countries", Documento Ocasional N° 1, Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Unrisd, Ginebra, 1994, p.20.
- 45 Ver Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en *World Development*, Vol.21, N°8, 1993, pp. 1358-1361.