

LA DIMENSION SOCIAL DE LA ESFERA PUBLICA

Oscar Oszlak

Durante los últimos años, la gradual desaparición del estado nacional y el debilitamiento de diversas instancias de articulación y representación social (los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones corporativas, el parlamento) parece haber dado lugar a que también se vaya esfumando la esfera pública.

El desmembramiento, la exclusión y la atomización de la sociedad civil, que acompaña este proceso, hace todavía más patente la sensación de que la esfera pública se desvanece, lo cual plantea la siguiente pregunta central: si el estado como instancia suprema de articulación social se encoge, ¿es necesario recrear una esfera pública que tenga como protagonista central a la propia sociedad?. O, dicho de otro modo, ¿hasta que punto es posible o deseable reemplazar la matriz estado-céntrica que caracterizó el modo de organización y desarrollo de las sociedades latinoamericanas, por una matriz socio-céntrica?

Este interrogante nos remite, a su vez, a un fenómeno sobre el que a menudo existe confusión. Y es que la esfera estatal no coincide ni abarca en forma excluyente a la esfera pública, del mismo modo en que no todo lo social es privado. Así como el dominio de lo público trasciende lo estatal, el dominio de lo social trasciende lo privado. En verdad, remitir a lo público es aludir en un mismo movimiento tanto a la sociedad como al estado, aún cuando lo público no es un dato de la realidad sino un proceso de construcción.

La humanidad ha oscilado, a lo largo de la historia, entre un fuerte involucramiento en la gestión y decisión sobre lo público y un arrinconamiento en el espacio acotado de la privacidad. Han habido momentos en la historia en que la participación en la esfera pública fue vista como la forma suprema de realización de la vida del hombre en sociedad. Desde este punto de vista, nada tiene mayor legitimidad ni prestigio social. Hasta no hace muchos años se hablaba de "felicita publica" o de "bonheur publique", para hacer referencia a un estado de situación en que el interés colectivo prevalece sobre el individual.

Lo privado, por el contrario, tiene hasta en su denominación una connotación derogativa: en su trasfondo hay una idea de incompletud, de "estar privado de...". "Private", en inglés, es la denominación del soldado raso, privado de jerarquía, en el ejército norteamericano. Mujer pública (por prostituta) es, por oposición, una denominación que alude a un espacio que no correspondía a la mujer, cuya vida debía estar limitada a la esfera privada.

Hoy en día asistimos a una nueva fase de estas mutaciones cíclicas, donde esta vez lo público (por asimilación a lo estatal) ha perdido predicamento. Puede resultar paradójico que la recuperación de la democracia no parece haber significado una expansión de la esfera pública sino todo lo contrario. A ello contribuyó la exclusión, la desmovilización social y ciertas formas autoritarias de ejercicio del poder político. De este modo, el relativo vaciamiento del espacio público debido al repliegue del estado no parece haber sido llenado por formas novedosas de

representación y participación social, aún cuando la literatura registre experiencias aisladas. En este sentido, las estrategias que aducen la necesidad de devolver el poder social postulando a la vez la necesidad de disminuir el poder del estado, han mostrado resultados sumamente magros (Cunill, 1997).

¿Qué es lo que determina la construcción de un espacio público? A mi juicio, el hecho de que la vida social organizada exige afrontar cuestiones que trascienden la voluntad y capacidad individual de sus integrantes para resolverlas. Particularmente, a partir de la etapa histórica en que el desarrollo del sistema capitalista como esquema dominante de organización social, comienza a plantear desafíos inéditos para mantener bajo control la triple y contradictoria ecuación en que se funda este sistema, vale decir, la constitución de un orden; el desarrollo de las fuerzas productivas, y la búsqueda de equidad social en la distribución de los frutos del progreso.

Buena parte del proceso formativo del estado se explica por la necesidad de resolver la tensión entre los tres planos que subyacen a estas cuestiones y establecer los pactos correspondientes, vale decir, el pacto de dominación, el pacto funcional o de división social del trabajo y el pacto redistributivo.

Ahora bien, la reciente reforma del estado produjo un fuerte sacudimiento en el siempre inestable tablero que conforma la agenda pública, al modificar las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre el estado nacional y la sociedad. Por momentos, pareció cambiar el juego mismo y la propia identidad de los jugadores. El impacto más visible fue en el plano funcional, al cuestionarse el papel productor, prestador, empresario y regulador que hasta entonces venía desempeñando el estado nacional.

La transferencia de responsabilidades de producción de bienes y prestación de servicios públicos a estados subnacionales o a grandes empresas privadas o públicas supranacionales, así como el levantamiento de restricciones al funcionamiento de los mercados o incluso la atención de necesidades básicas por parte de otras instancias de articulación social o de los propios individuos, originó un profundo replanteo de los roles estatales y sociales. En este sentido, la reforma del estado tuvo su contraparte en una paralela transformación social. Al desprenderse de empresas y funciones, y renunciar a buena parte de sus actividades reguladoras, el estado nacional comenzó a desarrollar un lento, complejo e inacabado proceso de redefinición de su identidad, de su papel en una trama de relaciones sociales que cambiaba aceleradamente.

Lo que resulta menos visible es el impacto que tuvo este nuevo esquema de división social del trabajo sobre la correlación de poder y la distribución del ingreso. No hay renunciamento funcional del estado sin consecuencias sobre la gobernabilidad y la equidad, porque al constituir nuevos actores responsables de atender aspectos clave de la esfera pública, se altera inevitablemente la relación de fuerzas y la equidad social. Si el estado nacional se achica, pierde legitimidad su reclamo de disponer de la misma proporción del excedente social, incluso (y sobre todo) si el fin es redistributivo. Ello se debe a que dejar a la sociedad privada de estado es dejarla a merced de una mano invisible que a menudo se manifiesta como garfio o como puño de hierro.

Estos procesos han originado nuevas preguntas y un nuevo campo de preocupación académica. Por un lado, los interrogantes en torno al nuevo perfil del estado deseable, necesario, inteligente, catalítico, de sentido común, etc. Por otro, el papel que corresponde

asumir a la sociedad civil ante las transformaciones que se están operando. La pregunta común a ambas preocupaciones es de qué modo se redefine el espacio legítimo de lo público y lo privado, así como la frontera entre sociedad y estado.

Las propias nociones de sociedad civil y de sector privado se están modificando como resultado de éstos cambios. La vieja oposición "sector público-sector privado" o "estado-sociedad civil", ha dado paso a nuevas conceptualizaciones. Ralph Dahrendorf señalaba hace dos años que

"la 'sociedad civil' describe las asociaciones en las cuales conducimos nuestras vidas y deben su existencia a nuestras necesidades e iniciativas, más que al estado"

Ernest Gellner, a su vez, propone una definición mas política:

"...La sociedad civil es ese conjunto diverso de instituciones no gubernamentales que posee la fuerza suficiente para contrabalancear al estado y que, aunque no impide al estado cumplir su rol de garantizar la paz y arbitrar entre intereses agregados, puede sin embargo impedirle dominar y atomizar al resto de la sociedad".

Por último, Raymond A. Hinnebusch la definía así en 1993:

"la sociedad civil es una red de asociaciones voluntarias suficientemente autónoma respecto al estado y a las comunidades primordiales como para superar los clivajes societales, al tiempo que amortigua el impacto del poder del estado sobre la sociedad, aunque vinculándola a ese poder"

Resulta paradójico que estas y otras definiciones que podrían mencionarse, no consiguen desvincular su caracterización del concepto de estado, tal vez porque el estado continua siendo una instancia fundamental de articulación de relaciones sociales o tal vez porque la preeminencia que tuvo el estado durante tanto tiempo requiere que la definición destaque la creciente autonomía y peso institucional y político de la sociedad civil.

Sin embargo, también el alcance del concepto de sociedad civil se ha diferenciado, en parte para expresar las diferentes entidades que conviven en este amplio territorio conceptual distinto al estado. Hoy se distinguen, al menos, tres sectores dentro de la sociedad: el mercado o sector lucrativo, la familia y el vecindario, y la sociedad civil propiamente dicha o "tercer sector". En realidad, se trata de categorías que deben visualizarse a lo largo de un continuo o, mejor, de una esfera, en la que es posible ir pasando de uno a otro campo, recorriendo instituciones sociales que poseen atributos más o menos puros.

Otra manera de observar la sociedad civil es a través de la identificación de los actores sociales que actúan como contraparte del estado. Si recordamos los tres planos en que resulta posible caracterizar las relaciones estado-sociedad, es decir, el funcional, el fiscal o redistributivo y el del poder, el sujeto de la relación desde la sociedad es un ciudadano que, alternativamente, asume el papel de contribuyente, usuario (de servicios) o votante. En estos diferentes roles, el ciudadano puede actuar pasivamente (paga sus impuestos, utiliza los servicios que se le ofrecen y vota cuando se organizan comicios) o, por el contrario, actúa de manera pro-activa, rebelándose,

procurándose bienes y servicios mediante vías alternativas y/o militando en partidos y organizaciones sociales, y participando así en la construcción del poder.

Desde esta óptica, entran en el análisis los conceptos de representación y participación. Los ciudadanos, en tanto actores políticos, pueden promover sus objetivos a través de su propia acción o de su directa intervención en los procesos y arenas -institucionalizados o no- donde existen posibilidades de obtener satisfacción a sus reivindicaciones y demandas. Otros lo hacen indirectamente, utilizando mediaciones y canales institucionales a los que se confía la debida representación de sus intereses. El concepto de "participación" se encuentra implícito en la primera situación. El de "representación" estaría descrito en la segunda situación.

La representación plantea el problema de las mediaciones, de los canales que una sociedad acepta como legítimos para la dilucidación de las cuestiones que integran la agenda. La participación, en cambio, plantea el protagonismo de esa sociedad en la resolución de dichas cuestiones, sea en forma directa o mediante diversas formas de relación con las instituciones mediadoras.

Tanto la representación (ejercida a través de partidos, sindicatos, corporaciones, ONG's, asociaciones diversas) como la participación (en movimientos barriales, en procesos de gestión local, en órganos de control de la función pública), son mecanismos a través de los cuales la sociedad pretende influir las tomas de posición del estado -o políticas públicas- frente a cuestiones socialmente problematizadas. Es decir, desde la modalidad más global de ejercer el derecho al sufragio para elegir a quienes cada individuo considera que representarán mejor sus intereses y valores, hasta la incorporación personal a movimientos y organizaciones en procura de obtener respuestas o soluciones directas a ciertas reivindicaciones, la representación y la participación comparten el objetivo de que en la formulación e implementación de políticas prevalezcan determinadas orientaciones, congruentes con los intereses y valores que los respectivos actores promueven.

En tal sentido, la participación y la representación son fuentes de creación, transferencia y liquidación del poder político. De hecho, también son indicativas de la naturaleza del régimen político vigente, en tanto definen las reglas del juego legítimamente aceptables para el ejercicio de los derechos que entrañan. Dependiendo de sus modalidades, o de su ausencia, quedarán definidas asimismo las posibilidades de que ciertos actores determinen -o no- la forma y contenido de las políticas destinadas a resolver las cuestiones planteadas en la agenda. De aquí, la estrecha vinculación existente entre los conceptos de representación, participación y políticas públicas.

La representación y la participación, sin embargo, no agotan la vinculación entre la sociedad y la esfera pública. Lo público también remite a la auto-organización social, es decir, a que desde la sociedad sea posible satisfacer necesidades colectivas de manera autónoma, pero sin que ello implique la abdicación de las responsabilidades estatales.

Se observa, al respecto, que la importancia de las organizaciones sociales en el plano funcional crece permanentemente. Existen alrededor de 1,5 millones de ONG's en USA, más 325.000 a 500.000 Iglesias. Representan el 10% del PBI y el 9% de la fuerza de trabajo. En Francia suman de 500.000 A 700.000 organizaciones. Incluso Hungría tiene 17.000 organizaciones en la sociedad civil y su número aumenta constantemente en Europa Central y Oriental. He observado el mismo fenómeno en Mongolia hace un par de años, donde se observa un crecimiento espectacular de la sociedad civil.

En Brasil, el Programa de Reforma del Estado asigna a las llamadas Organizaciones Sociales el papel de proveedoras de servicios no exclusivos del estado, junto a las agencias autónomas estatales, que se ocuparían de las exclusivas.

Este esquema se inscribe dentro de una concepción que vislumbra tres formas de propiedad: la privada, volcada a la realización del lucro (empresas) o al consumo privado (familias); la propiedad pública estatal; y la propiedad pública no estatal. Con lo cuál, lo público deja de ser exclusivamente estatal. En el sector público no estatal, la propiedad no debe ser estatal porque no involucra el uso del poder coercitivo del estado. Y no debe ser privada, porque presupone transferencias desde el estado. Debe, por lo tanto, ser controlada en forma mixta por el mercado y por el estado.

Entran en este sector universidades, escuelas técnicas, centros de investigación, hospitales, museos, etc. Celebrarán contratos de gestión con el estado y tendrán autorización del congreso para participar del presupuesto público. La organización social no es, en verdad, un tipo de entidad pública no estatal, sino una cualidad de esas entidades declaradas por el estado. Tampoco debe confundirse esto con la privatización de las actividades del estado. Por el contrario, se trata de ampliar el carácter democrático y participativo de la esfera pública. Se trata de un programa de publicización.

Todo esto supone una transformación fundamental en el carácter jurídico de éstas entidades, en sus arreglos financieros, en las relaciones laborales con su personal, en los mecanismos de adquisición de bienes, en los controles internos y externos, etc. En suma, un verdadero desafío a la capacidad imaginativa para superar la vieja dicotomía estado-sociedad, creando instituciones flexibles, participativas, transparentes y sujetas al control social.

Los procesos de representación, participación y auto-organización social tienen, como aspecto común, la ruptura de los monopolios en torno al poder, lo cual supone recuperar la noción primigenia de lo público como la capacidad de participar en la formación de opinión, de voluntad política y de satisfacción de necesidades sociales.

Pero la implícita invocación al ciudadano como depositario de la deliberación autónoma y del juicio acerca de los asuntos públicos, no puede basarse en el supuesto del debilitamiento del Parlamento, de los partidos y de los medios de comunicación sino que debe implicar su reforzamiento. La democratización de la sociedad -que aquellos mecanismos consolidan- son también un instrumento y una condición de la democratización del estado.

Para concluir, me sumo a los conceptos planteados al respecto por Nuria Cunill. El reconocimiento de que existen relaciones de dominación que no pueden ser enfrentadas desde la propia sociedad, sino que requieren del estado, reafirma la importancia de que la esfera pública-estatal se haga real y efectivamente pública, es decir, este abierta a la participación de todos. Esta es una condición para que el estado pueda regular las fuentes de dominación privada y actuar sobre las desigualdades estructurales que existen en la sociedad, habida cuenta de los obstáculos que imponen a la democracia los poderes económicos y las inequidades abiertas por el mercado. Es central, a estos efectos, el reforzamiento de la esfera pública-social basada en todas aquellas entidades y movimientos que contribuyan a tematizar sobre cuestiones públicas y que intermedian intereses sociales, así como asentada en el ciudadano común. A través del aporte al debate público que es posibilitado por esta esfera, se ejerce una influencia indirecta sobre la publicización del estado y de sus productos. A través de

la institucionalidad de representación social, se actualiza a su vez la posibilidad de una influencia directa de la sociedad civil sobre el estado. El perfeccionamiento de los mecanismos de representación, en esta perspectiva, aparece como una condición de posibilidad para el desarrollo de un estado y de una sociedad fuertes, cuyas relaciones si bien signadas por la tensión permanente y el mutuo control, se establezcan en clave de gobernabilidad democrática.

En consecuencia, el fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio estado. Pero no de cualquier estado sino de uno que realice los valores democráticos y que, reconociendo sus responsabilidades públicas, sea capaz también de aceptar sus límites.

