



ALTRUISMO CIVICO Y POLITICA SOCIAL

Salvador GINER
Sebastián SARASA

Bienestar social y democracia

La invocación al altruismo ocupa un lugar esencial en cualquier orden político que afirme orientarse hacia el bienestar de todos sus miembros. El Estado moderno pretende ser uno de esos órdenes políticos. Pretende ser reflejo fiel de una comunidad de ciudadanos y su gobierno, expresión palpable de ella. Siempre que hay una comunidad surgen formas de ayuda mutua entre iguales, así como donaciones redistributivas hacia los de inferior condición. Estas son cicateras las más de las veces pero refuerzan los sentimientos de pertenencia a esa comunidad, así como la inclinación de los menos afortunados hacia el consenso y la deferencia frente a los privilegiados.

En las sociedades avanzadas, el reconocimiento de la ciudadanía y de los derechos sociales constituye una de las formas primordiales de mantener la cohesión en torno a la idea crucial de nación. Son éstos unos derechos garantizados por los estados asistenciales modernos. Tales estados no han hecho sino instituir de forma obligada un altruismo que, abandonado a la suerte de la libre iniciativa privada, era a todas luces insuficiente para cubrir los objetivos mínimos de una comunidad política moderna. El pronunciado particularismo del

altruismo privado y sus severas limitaciones para mantener la gobernabilidad de las sociedades industriales con muy elevada división del trabajo y heterogeneidad cultural, impulsaron la por mucho tiempo creciente intervención de los poderes públicos en este terreno. Esta intervención pública en ocasiones no obedeció tanto a criterios de interés común como a la intención de mantener la hegemonía de las clases dominantes. En algunos casos, el Estado asistencial sirvió para romper la solidaridad interna de la clase trabajadora que amenazaba el orden social burgués, en otros, era una forma de debilitar las solidaridades religiosas conservadoras que actuaban como freno a los proyectos modernizadores de la burguesía emergente(1). Incluso en nuestros días es factible interpretar, en parte, el auge del integrismo islámico en Oriente Medio y Norte de Africa por la debilidad, fracaso o ausencia de políticas estatales de bienestar. La mejor baza a favor del integrismo la constituyen las extensas redes de solidaridad, de asistencia sanitaria y educativa que, con donaciones de terceros países y de gentes muy religiosas, sufragan la cobertura de necesidades humanas vitales y forjan una nueva generación de jóvenes educados en el fundamentalismo religioso. Las mezquitas se convierten así en las oficinas de bienestar que hacen patente el relativo fracaso del Estado nacionalista, y a veces laico, frente a un panislamismo intenso y no desprovisto de fuertes apoyos económicos.

En las sociedades tardomodernas, la fortaleza del Estado no significa que las expresiones privadas de altruismo asociativo carezcan de relevancia. Las organizaciones públicas de bienestar, pese a que son a veces las más llamativas para la opinión pública, no dejan de tener funciones que son complementarias a la solidaridad y a la caridad privadas. Estas son con frecuencia difusas, informales y difícilmente medibles. Al igual que no es concebible hoy en día una sociedad moderna sin manifestaciones burocratizadas de solidaridad, tampoco lo es otra donde tales organizaciones puedan suplir definitivamente a las redes de apoyo que se establecen, sobre todo, en torno a vínculos de parentesco, aunque también en torno a las demás comunidades.

El Estado benefactor está sometido a tensiones que no son fáciles de resolver. Por un lado, hay poderosos requerimientos a favor de recompensas diferenciadas que incentiven unas conductas sobre otras. Exigencias que se materializan en el marco de grandes desigualdades de poder entre grupos sociales a la hora de definir prioridades. Por otro lado, surge la necesidad de establecer políticas compensatorias o discriminaciones positivas para evitar que los sentimientos de exclusión degeneren en desobediencia civil. No es extraño pues que las instituciones de bienestar contemporáneas, aunque tiendan a legitimarse por su aportación a la autonomía, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos(2), hayan alcanzado resultados bastante desalentadores para quienes en su día confiaron excesivamente en que las políticas sociales serían el instrumento idóneo para alcanzar una sociedad igualitaria y fuertemente

(1) S. Sarasa, (1993) y (1994).

(2) A. Weale, 1983:200.

cohesionada(3). El Estado, como instrumento presuntamente privilegiado para imponer un cambio radical de la sociedad, es observado hoy con ojos más escépticos.

Salvador Giner y
Sebastián Sarasa

Entre las razones que se han argüido para explicar el relativo fracaso de las políticas redistributivas, se ha destacado la imperfección democrática de las sociedades avanzadas, cuyos órdenes políticos incluyen una fuerte falta de participación política, y la apatía de los grupos sociales marginados o subordinados. Viejos, jóvenes, mujeres y, en general, las clases sociales inferiores, son los menos proclives a participar en comicios electorales y a informarse sobre las consecuencias de las decisiones públicas(4). No en vano, la idea de movilizar la participación política de estos grupos se ha convertido desde los años sesenta en una prescripción clave de los programas sociales defendidos por una parte de la izquierda europea y americana(5).

La recomendación de fomentar la descentralización y la colaboración entre Estado y sociedad civil se ha hecho presente, pero los significados de lo que cada cual propone no son coincidentes. Las dificultades fiscales de las haciendas públicas y el ascenso de la ideología liberal más ortodoxa han influido también en la crítica al Estado y en una mayor posibilidad de colaboración entre éste y las instituciones privadas. En este renacer de lo privado las opciones «conservadora» y «progresista» toman posiciones respectivas en torno a cuáles deben ser las funciones de las administraciones públicas y de las organizaciones privadas en el ámbito del bienestar(6). Mientras la derecha radical deposita toda su confianza en el mercado, la izquierda ha perdido una buena dosis de su fe centralista, pero sin caer por ello en la ingenuidad de que la libre competencia es garantía suficiente para el buen gobierno. Bajo la presión de los nuevos movimientos sociales la izquierda, sin abandonar su exigencia de una sociedad más igualitaria, ha cobrado a menudo un carácter más localista(7) y defiende hoy con más entusiasmo que ayer la autonomía de las asociaciones frente a los partidos políticos.

Aparecen mientras tanto nuevas formas de gestión pública y de participación política, aunque lo hagan con parsimonia. Se buscan nuevas formas de demo-

(3) Idea, por cierto, que nunca gozó de excesivo predicamento entre los teóricos sociales que asistieron al parto del Estado asistencial moderno. Es conocido el profundo recelo que siempre han inspirado las políticas sociales entre los pensadores marxistas, pero no sólo entre ellos. Simmel nunca creyó que el objetivo de la política social fuera eliminar la pobreza, Weber la interpretó como un síntoma más de la burocratización del mundo moderno cuyo fin no era precisamente reducir las desigualdades. Tampoco Durkheim era un entusiasta sin matices del intervencionismo estatal y, en cualquier caso, tenía un concepto de la política social menos orientado por la reducción de las desigualdades que por la moralización adecuada de los individuos para que aceptaran sin pesar su posición desigual a través de una integración corporativa. Esta idea ha sido expuesta con más detalle en Montagut y Sarasa (1995).

(4) Estas regularidades en la apatía electoral han sido estudiadas en S. Lipset, (1987). Para el caso español véase J.R. Montero (1990) y para el catalán J. Font (1993).

(5) S. Sarasa, (1993).

(6) Sobre la permanencia de la validez de la dicotomía izquierda/derecha, véase N. Bobbio, (1994).

(7) Boddy, M. y C. Fudge, (1984).

cracia representativa mediante un mayor protagonismo de los mesogobiernos regionales y de los consejos municipales de distrito. Al mismo tiempo, se extienden las oficinas gubernamentales en los barrios para acercar las prestaciones públicas a los ciudadanos, y crece la colaboración con entidades de titularidad privada en la prestación de servicios con el ánimo de aumentar la eficiencia, sin olvidar la búsqueda de fórmulas legales que permitan un mayor control directo de los usuarios de los servicios sociales. Fomentar la representación de intereses de grupos según su función social desempeñada, sus valores y su lugar de residencia, se ha convertido en el recurso de quienes confían en la posibilidad real de una política social más progresista. A ello contribuye, sin duda, el auge reciente de asociaciones cívicas altruistas, cuyas promesas y servidumbres en el marco del orden democrático van a constituir el principal objeto de nuestro análisis.

La imperfección democrática

El estudio de la democracia solía apoyarse en una concepción prescriptiva de su moral pública. Algo de ese afán ha quedado, pues la teoría democrática es amiga de la democracia, hasta cuando se recubre del manto analítico y parece abstenerse de recomendar sus bondades. En cuanto escarbamos la descubrimos, por lo menos, criptonormativa. Ello es así aunque el estudio de la democracia se limite a una constatación de carencias y servidumbres. Algunos, naturalmente, siguen dedicado esfuerzos a elaborar una crítica de la democracia que incluya siempre una abierta filosofía normativa de la politeya democrática deseable y factible y hasta soñable e imaginable(8). Mas ello no invalida el hecho bruto de que la tendencia hegemónica dentro de la teoría política contemporánea sea la de elaborar una defensa tan indirecta de la democracia que es incapaz de salirse de una constatación e inventario de sus vicios. En todo caso la asepsia analítica continúa presentándose con frecuencia como garantía de científicidad, con el consiguiente descrédito implícito de la teoría democrática normativa.

La independización del análisis de la política de una teoría moral o, simplemente, filodemocrática, ha tenido como resultado la concentración de la atención sobre las carencias y vicios de la democracia. Por otra parte, el flanco vulnerable de la politeya democrática ha permitido a los teóricos antidemócratas justificar la tiranía, en algunos casos con las armas asaz refinadas de una lógica académicamente respetable. Esperemos que ello haya quedado ya como un episodio, que se antoja irreplicable, por lo repugnante, del pensamiento político moderno(9). Pero es inquietante que unos y otros, analíticos asépticos por un lado y enemigos de la democracia por otro, se ciñan sólo a lo mismo.

(8) Por ejemplo, C. Donolo (1992), E. Díaz (1984 y 1990).

(9) Aunque la tradición académica contemporánea antidemocrática empieza con C. Schmitt, en 1927. –Véase C. Schmitt (1963)– ello no significa que su texto, u otros semejantes, no hayan estimulado teorías de otro signo. Así, G.F. Poggi (1978).

Los dilemas, aporías, fallos, degradaciones e inconvenientes de la democracia han sido escudriñados con tanta diligencia e ingenio por los amigos de la menos insoportable de las politeyas como por sus enemigos. Gracias a troyanos y troyanos poseemos hoy un estupendo inventario de males democráticos. Estos pueden agruparse convenientemente en cinco grandes haces de argumentos. A saber: (a) la imposibilidad del *homo democraticus*, (b) la lógica oligárquica, (c) el puño de la historia, (d) la miseria de los intereses partidistas y (e) la política mediática.

No vamos a entrar aquí en pormenores. El argumento sobre la imposibilidad del *homo democraticus* no convence a los optimistas, pero sí lo hace a quienes contemplan la naturaleza humana con una cierta melancolía y escepticismo, para no mentar a los pesimistas antropológicos, para los cuales se trata de una razón de decisivo peso en su evaluación negativa de la democracia. Pero hasta para quienes cualquier argumento de esta índole es poco convincente, en estos tiempos que corren, en los que la noción de naturaleza humana ha sufrido tan espectacular descrédito, los otros cuatro parecen irrefutables. En efecto, ¿qué decir de las leyes, férreas o bronceas, pero siempre metálicas, de la formación oligárquica? Y, ¿quién osaría refutar el peso de los condicionamientos históricos, culturales, económicos o de cualquier otra suerte en producir sólo el grado de democracia posible en cada país y momento? ¿No vive cada sociedad en el puño de su propio pasado? Esta es la razón —suponiendo que sea una buena razón— por la cual muchos creen equivocado recetar fórmulas democráticas a los pueblos «que no estén preparados» para tan noble y alto orden político. Por si esto fuera poco, sabemos ya que por obra y desgracia de muchos intereses egoistas la democracia legitima facciones e intenciones enemigas del interés común. Es esta una de sus mayores contradicciones: es un régimen político para el bien de todos que garantiza en cambio el bien de cada facción, el cual a su vez va, frecuentemente, en detrimento del común.

Tan malo es el resultado que, a lo sumo, puede hablarse de poliarquía democrática, o de la poliarquía, a secas, pero ya no de democracia. La poliarquía muestra algo más que una profunda afinidad con la estructura corporativa de las sociedades modernas. Es su expresión política. En ella no hay interés común, sino intereses (organizados o no) sectoriales. Cada uno va a la suya. La democracia es una paradoja: creada para lo universal, fomenta la facción, el egoismo y el interés sectorial. A lo sumo permite la componenda. Finalmente, la democracia, que debería ser una sabia mezcla de participación y de representación, bascula del todo hacia la última. La clase política (que se elige a sí misma primero para que la votemos después, tras entrar en la liza mediática) afirma que nos representa, pero no nos permite participar. No sería prudente. Aquí no hay más franquicia que la electoral. Gracias a la invasión mediática, además, los ocupantes habituales del poder político se las componen para incrementar nuestra pseudoparticipación e intensificar su potencia de representación. Representación, esta vez, en su acepción teatral: el teatro político escamotea por definición la participación ciudadana. La representación política que mediaba antes entre el ciudadano y el poder o la autoridad queda ahora mediatizada por los medios —la televisión, la prensa y la radio— que desvirtúan la politeya. No hay redun-

El retorno de la fraternidad

El cúmulo de pruebas y argumentos sobre estos males endémicos de la democracia, desde los más antiguos hasta el recién llegado, el de la política mediática, complica sobremanera las tareas de la teoría democrática normativa, es decir, de la que va inextricablemente unida a la filosofía moral. Además de la politización de los medios —con su manufactura artificial del carisma político(10)— hay que tener en cuenta ahora los de la burocracia, la tecnocracia, la sobrecarga estatal o gubernamental, los de gobernabilidad(11), y varios más, entre los que algunos añadirían sin duda los del supuesto relativismo valorativo en que, dicen, estamos sumidos.

El problema es que hoy no es posible escoger con sosiego ningún modelo alternativo, entre los conocidos, al de la democracia liberal. (La democracia liberal, se entiende, como marco político, dentro del que caben soluciones de varia índole, desde la liberal capitalista hasta la socialista, pasando por las fórmulas reales intermedias, las mescolanzas fácticas en las que de veras nos movemos, y cuyos ingredientes contienen un grado de corporatismo, otro de socialdemocracia, otro de privilegio clasista arcaizante, y así sucesivamente.) Las realidades políticas no son nunca nítidas. Y es mejor así, pues la nitidez sería el totalitarismo de algunos hechos, en detrimento de todos los demás. Ya tenemos bastante con el de los ideólogos y los tiranos, sean éstos partidos políticos o amos del poder. Lo cual no significa que todos los órdenes borrosos sean igualmente buenos: los hay menos malos, y de uno de ellos estamos aquí hablando.

Dadas las circunstancias, cualquier alternativa conocida al marco liberal democrático podría ser peor. Este al menos permite el imperio (imperfecto) de la ley y la autonomía (precaria) de la sociedad civil. Piénsese en el populismo, la tiranía, el llamado por algunos insensatos «centralismo democrático», u otras fórmulas políticas que igualmente violentan el lenguaje al tiempo que amargan la vida de sus súbditos. (¿«Centralismo» y «democrático»?) Decir esto no es más que pedir exquisita cautela en nuestra faena de pensar la politeya, que no es otra que la de reflexionar sobre la vida buena pública de la gente, y hacer algunas propuestas humildes (es decir, factibles) para que florezca mejor, sin negar por ello la necesidad de que imaginemos, con todo el posible rigor contrafáctico, politeyas alternativas(12). Los

(10)S. Giner y M. Pérez Yruela (1989).

(11)X. Arbós y S. Giner (1993).

(12) Hay formas de democracia radicalmente alternativas que no han sido aún probadas y que nada, más que la zafiedad, haría que fueran descartadas del discurso político. Algunas de ellas tal vez sean compatibles en alguna medida con nuestra propuesta en este mismo papel. Véase J. Burnheim (1985) y B. Goodwin (1992), sobre rotación política y elección a cargos por lotería. Por otra parte, un sector del pensamiento conservador —los discípulos de Oakeshott— han insistido en la noción de que el liberalismo está en bancarrota completa, y han propuesto la idea de una politeya 'postliberal' que contenga no obstante algunos de sus rasgos: principalmente el de la heredada sociedad civil. Véase J. Gray (1993).

riesgos de un rechazo puro y simple del credo liberal y pluralista en nombre de los peligrosos conceptos en boga de la «autenticidad» y lo «genuino» o «natural» son aún mayores que los de tenernos que apañármolas con lo que tenemos.

Lo que tenemos es sórdido y necesita enmienda, qué duda cabe. Los más conservadores desearían dejarlo así, poniendo a lo mejor algunos parches, para reducir la corrupción política, por ejemplo. (Se han fortalecido en sus convicciones de que éste es el menos malo de los mundos democráticos posibles merced a la caída estrepitosa del pseudosocialismo stalinista y el auge cíclico de la ortodoxia capitalista y el antiestatismo liberal, episodios, ambos, que creen que les dan la razón.) Si tuviéramos que aceptar, junto a los conservadores, nuestra desanimada democracia tal cual, mínimo sería sin duda nuestro minimalismo moral. Hasta insignificante sería. A lo sumo tendríamos que conformarnos, como muchos hacen ya, con limpiezas periódicas e incompletas de delincuentes políticos, puestas en marcha por escándalos en la prensa o por magistrados pundonorosos, como complemento de las elecciones prescritas por la ley y la existencia de una vigorosa y saludable oposición al gobierno, tan legítima como él.

Hay buenas razones para pensar que esta situación, de la que gozamos a despecho de sus flaquezas, no debería considerarse tan mala como la juzgan algunos demócratas exigentes. Es insuficiente, pero no es tan mala porque hay señales inequívocas de que la cosa pública, a pesar de todo, puede mejorar. Tal vez lo que deban hacer los demócratas insatisfechos para detectarlas sea buscarlas más allá de las instituciones políticas convencionales. Hallarán así nuevas herramientas que añadir a las de esas instituciones democráticas tradicionales. Esos enseres podrían mejorar sustancialmente la condición de la politeya. Lo que entendemos aquí por un lugar 'más allá' se refiere a ciertas facetas nuevas de la sociedad civil y a su relación con la cosa pública, a las que acto seguido prestaremos atención.

Los desvelos de los demócratas deberían concentrarse hoy en aquellos aspectos de nuestra vida social que, lejos de haber sucumbido a las corrientes demoleadoras de toda vida políticamente civilizada —como la de la supuestamente absoluta e inmisericorde «masificación» del mundo moderno⁽¹³⁾— han permitido o hasta fomentado el desarrollo de muchos movimientos sociales, instituciones políticas y asociaciones voluntarias cuya característica principal ha sido, precisamente, la de soslayar varios de los efectos perversos de la politeya democrática hipermoderna. Lo han hecho, a menudo, con notable éxito. Sólo por ello tales esfuerzos merecen seria consideración por parte de los teóricos de la democracia. No sólo son responsables en gran parte de la restructuración actual de una sociedad civil, que empezaba a dar señas de no poder cumplir con los fines que se le habían atribuido tradicionalmente, sino también de la recuperación entre nosotros de una manifestación arraigada y hasta próspera del altruismo y de la solidaridad, y sobre todo de ésta última en el sentido más práctico, de solicitud ejercida sobre nuestros prójimos.

(13)S. Giner (1979).

Estas dos virtudes cívicas —la solidaridad y la solicitud— son la expresión secular de la fraternidad. A su vez tiene ésta, como es obvio, afinidades y hasta raíces notables en la caridad, la filantropía, la beneficencia y otras inclinaciones o actividades, que han encontrado en cada momento histórico su particular expresión(14). No obstante, la fraternidad, incómoda junto a sus dos compañeras de triada, la libertad y la igualdad, había venido a caer hasta ahora en el más conveniente olvido(15). A lo sumo habíase relegado a una mera exigencia pública de que las autoridades se hicieran cargo de ella, como si pudiera delegarse una virtud. (Ello entrañaba un desplazamiento de la fraternidad hacia el aparato estatal, con el correspondiente descargo moral de las instituciones civiles. De ahí a vaciarlas de contenido solidario o fraterno distaba poco trecho.) Su temporal destierro, sin embargo, podría haberse acabado. No se trata de anunciar que advenga ya el reino de la fraternidad —tamaña ingenuidad sería imperdonable en este tiempo de desdicha— sino más bien constatar que su presencia se hace ahora sentir en la vida política con redoblada intensidad(16). Lo abonan algunos hechos.

El resto de este ensayo va a invocar la fraternidad y la solidaridad con frecuencia, y a mentar directamente el altruismo. Para evitar cualquier equívoco, quede claro que nunca se asume en él que estas virtudes sean siempre connaturales a las gentes, en general e indiscriminadamente, aunque puedan serlo a bastantes miembros de la ciudadanía. Además, no es éste el lugar para explorar las condiciones culturales, políticas y económicas que las hacen florecer. Así pues, con una cierta amplitud de miras, necesaria para no irnos por las ramas, nos limitaremos a constatar el hecho de que el altruismo, aunque no todo lo extendido de lo que sería de desear, no lleva hoy una vida precaria y marginal: el volumen —inconmensurable a pesar de las abundantes estadísticas— de energías humanas y sociales vertidas en actividades solidarias o humanitarias es demasiado considerable para que pueda ignorarlo hasta el más cínico. Lo que nos interesa aquí, en todo caso, no es ni medirlo ni especular en demasía sobre su significado moral en el seno de una sociedad como la moderna, mayormente regida por valores esencialmente insolidarios. Sólo queremos hacer hincapié en sus consecuencias prácticas para la democracia.

Para seguir evitando equívocos, no excluirémos la posibilidad de que ciertas personas puedan practicar el altruismo por razones perversas o para perseguir fines egoístas. Importa sólo el hecho bruto de su abundante práctica social. Finalmente, tampoco importan aquí las causas de ese comportamiento. Algunas son conocidas, aunque no hayan sido siempre bien escudriñadas. Varias pueden nombrarse. Así, tal vez los nuevos movimientos sociales solidarios, las asociaciones cívicas y la instituciones altruistas privadas hayan surgido como reacción

(14) E. F. Paul, F.D. Miller *et al.* (1987).

(15) A. Domènech (1993). Para la creciente literatura en filosofía moral sobre la solicitud y las diversas corrientes dentro de ella J. Rubio Carracedo (1944).

(16) T. Nagel (1970) para los comienzos de la reconsideración actual de la noción de altruismo.

contra la ingerencia estatal o a la incompetencia de las administraciones. También habrá pesado en ello la inanidad de la política partidista y el anonimato y manipulaciones de las estructuras corporativas de hoy. Ello no contradice el hecho de que parte del nuevo asociacionismo cívico y solidario es fruto de políticas partidistas, de intereses corporativos y hasta de la propia administración pública, como tendremos ocasión de subrayar más adelante. Hasta podría suceder que las energías que dedican individuos o grupos solidarios a cruzar el abismo entre ricos y pobres o el que separa al mundo sacio y dilapidador del infierno de su periferia terrestre respondan a un sutil cálculo racional o una mera conciencia desdichada o, más trivialmente, a una simple mala conciencia, de modo que el principio o imperativo moral contara para poco, o para nada. Quizá las actividades altruistas hayan crecido como expresión de tendencias históricas más hondas. Quizás aquellos elementos de la modernidad que habían empezado a parecer antañones como parte de su propio proyecto —la filantropía, la ayuda mutua: las expresiones mismas suenan a arcaico— y que siempre parecieron secundarias en el grandioso esquema del progreso resulta que eran, a pesar de todo, más cruciales para la vida moral de las gentes que lo que tanto los individualistas como los colectivistas creyeron que eran. No en vano tanto las concepciones de Smith como las de Marx sobre el propio interés, que se remontan a Hobbes, convertido ahora en egoísmo, dejan poco lugar para una noción más compleja, o compatible con la fraternidad, como es la de la *philautia* aristotélica. El hecho de que Schopenhauer y, después, Nietzsche, siguieran cultivando la nueva teoría del egoísmo —como afirmación ontológica de uno mismo— no mejoró las condiciones para que prosperara una interpretación alternativa del modo moderno de entender la naturaleza humana.

Lo terrible y decisivo ha sido que las dos corrientes verdaderamente triunfantes de la historia moderna, el individualismo y el colectivismo, se han tenido siempre, contra toda apariencia, el más profundo respeto mutuo. Y la razón profunda ha sido que compartían una misma noción del egoísmo como rasgo clave del hombre. A menudo han sido capaces de mezclarse en instituciones jerárquicas únicas y potentes, como lo son los partidos y las corporaciones, reforzándose entrambas. Consecuencia de tales infaustos esponsales ha sido que ni los individualistas ni los colectivistas hayan tenido mucho tiempo para prestar atención a las virtudes más humildes del autogobierno, la libre asociación entre ciudadanos, la solidaridad privada(17) y la confianza mutua. Empero, y como sabíamos desde el principio, resulta que éstas últimas eran tan necesarias como las demás para que se realizara el programa aceptado por todos los racionalistas para el avance de la civilización, parte crucial del cual era la consolidación de la democracia como única constitución política acorde con las exigencias de la dignidad humana.

(17) La solidaridad privada cayó en desgracia por su asociación con la beneficencia del Antiguo Régimen, de la que renegaron primero los liberales y los colectivistas después. Los unos porque se persuadieron de que el interés egoísta era un vicio tan necesario para el bien común como irrelevante para la virtud solidaria; los otros porque renegaron de cualquier altruismo que no estuviera directamente ejercido y controlado por el gobierno, el Estado o, sobre todo, el partido.

Pero volvamos a la plasmación social del altruismo cívico. Sean cuales sean las causas de la restructuración sufrida hoy por la sociedad civil —y todas las mentadas entran en juego— el hecho bruto es que en gran medida está ocurriendo a través de la proliferación de asociaciones voluntarias, surgidas con intenciones altruistas(18). Nuestra época podrá ser sanamente antirromántica. Sin embargo, sus representantes más escépticos encontrarán cada vez más difícil contemplar el número creciente de asociaciones civiles autónomas y benéficas y movimientos sociales reformistas con condescendencia de desengañados, y descartarlos como supérfluos. De hecho, y aunque en bastantes lugares el asociacionismo altruista pueda ser una novedad, su parentesco con aquellas actividades privadas de asistencia, mecenazgo o fomento que eran, y continúan siendo, características de muchas sociedades civiles maduras, así como de cualquier politeya pluralista y democrática(19), es muy íntimo. No hay solución histórica de continuidad entre ambos modos de altruismo, aunque sea fácil ver la esencial diferencia que separa al paternalismo burgués y a la filantropía de los pudientes antiguos de la solidaridad contemporánea ejercida por aquellos cuyo patrimonio no es la riqueza, sino una capacidad adquirida —la enfermería, la medicina, la ingeniería, los conocimientos jurídicos, o simplemente la disponibilidad— combinada con un fuerte deseo de intervenir solidariamente.

El asociacionismo altruista de hoy es muy heterogéneo en su composición. Sus grupos pueden ser volátiles o sólidos, reducidos o extensos, nacionales o internacionales. Pueden dedicarse a la salvaguarda de la naturaleza, a la asistencia a los desvalidos locales, al socorro de víctimas de guerras o genocidios lejanos, a la protección de marginados y discriminados, a cubrir las necesidades educativas o sanitarias de una categoría específica de personas, a combatir la tortura o la pena de muerte, y así sucesivamente. La fuerza de cada asociación es limitada, aunque algunas sean muy poderosas e internacionalmente influyentes. Algunas de ellas son ingenuas en la formulación de sus objetivos y en la aplicación de sus energías. Otras son ineficaces o consumen en sí mismas más recursos que los que distribuyen. No obstante, ninguna democracia liberal madura de hoy puede explicarse en los términos más rigurosos exigidos por la ciencia política sin referencia a estas criaturas apartidistas, no gubernamentales y declaradamente apolíticas o metapolíticas. Se apoyan en criterios que difieren de los que presiden la vida de los arreglos institucionales heredados por nuestras avezadas democracias. Estas serían mucho más pobres sin ellas. Peor: la democracia misma se vería amenazada si estos cuerpos intermedios, basados no sólo en los intereses, sino también y sobre todo en la buena voluntad de incontables ciudadanos, dejaran de existir. No embellecen el cuerpo político democrático ni afirman ser parte de él. Tanto es así que, de forma reveladora, la mayoría se define por su negación de pertenencia estatal, como «organizaciones no gubernamentales». Ello es decir muy poco o casi nada, cuando no salirse por la tangente. Y para colmo, es a menudo inexacto, pues las fronteras entre el Estado y el resto de la sociedad, o

(18) S. Giner (1994).

(19) B. Barber (1984) mostró la pertinencia política para la democracia de las asociaciones cívicas hasta cuando se ven a sí mismas como enteramente apolíticas.

entre la sociedad política y la civil, son con frecuencia borrosas, y ello ocurre precisamente en el terreno de muchas asociaciones no gubernamentales, algunas de las cuales lo son a medias solamente. (Es un hecho al que aludiremos más abajo.) Parecen estar fuera del cuerpo político, sobre todo porque se definen —sin serlo— como entes apolíticos. Son sin embargo parte de su espinazo.

El altruismo societario

Entendemos por «asociaciones voluntarias altruistas» aquellos agrupamientos que se encuentran parcial o completamente en la esfera privada (la sociedad civil) y uno de cuyos fines principales declarados es el de laborar en beneficio de los demás, o por el bien, o interés, común. Su conducta altruista puede definirse como societaria en el sentido de que proyecta sus efectos más allá de sus miembros asociados sobre el resto de la sociedad, o sobre un componente de ese resto. Es por lo tanto un altruismo secularmente trascendente.

Aunque el componente altruista de estas asociaciones civiles altruistas(20) sea importante, nuestra definición no entraña idealización alguna respecto de ellas: constata tan sólo la presencia decisiva de un modo solidario de comportamiento en la orientación de ciertos grupos, movimientos o instituciones. Después de todo, la instrumentalización del altruismo organizado en las luchas por el poder y su uso como herramienta de control social es un hecho constante a lo largo de la historia(21).

Dos son los rasgos determinantes de esta suerte de altruismo: a) la proyección de actitudes de fraternidad, caridad o solidaridad sobre terceros, es decir, sobre seres humanos que no pertenecen a la comunidad directa o primaria de las personas, como puedan serlo los miembros de sus familias, sus amigos, u otros de semejante condición, y, b) la integración de ese comportamiento en asociaciones o agrupaciones orientadas hacia su manifestación, canalización y logro de los efectos solidarios deseados(22).

(20) Muchas de ellas se definen, ya para proclamar su independencia del Estado y el gobierno, ya para insinuar su naturaleza metapolítica, como O.N.G's. Aparte de la pobreza de toda definición negativa —no ser gubernamental afirma poca cosa, sobre todo si se reciben dineros públicos y se depende indirectamente de un Ministerio— la expresión es, sencillamente, incorrecta. Cualquier empresa comercial, por ejemplo, es una ONG. También lo es la Mafia, o eso es lo que algunos creíamos.

(21) S. Sarasa, 1993.

(22) El lector habrá podido comprobar que el objeto del que estamos tratando no es novedoso en la teoría social. Desde la teoría económica se ha hecho hincapié en el carácter no lucrativo de estas asociaciones, sin considerar que tampoco las administraciones públicas persiguen fin de lucro. La teoría económica obvia además la importancia crucial de estas asociaciones en la factura del carisma político y en la forja de valores comunes. La ciencia política ha destacado dos aspectos igualmente importantes pero también insuficientes para su comprensión cabal: su carácter no gubernamental (rasgo poco preciso, ver nota número 19) y su función de intermediación entre el gobierno y los ciudadanos, aspecto este último que es de crucial importancia pero que no tiene en cuenta los aspectos económicos de prestación de servicios personales y de redistribución de recursos.

La proliferación y peso del altruismo societario ha producido una situación relativamente nueva y estable en el orden político de las sociedades democráticas. Afirmarlo no es implicar, ni mucho menos, que en su virtud entramos en un nuevo «estadio» en la historia de la democracia. (Si tal hiciéramos, algunos tildarían con prisa a nuestro análisis de historicismo, progresismo o cualquier otra infamia). Tal situación es demasiado incipiente para permitir predicciones fuertes. En contra de lo que puedan pensar los miembros más utópicos o idealistas de los movimientos y asociaciones altruistas en cuestión, el resultado agregado más probable de sus actividades no será otro que el de una politeya mixta, por decirlo con Aristóteles, o el de una democracia multidimensional.

Una democracia multidimensional es aquella cuyos procesos de representación y participación no se agotan en las instituciones definidas en la Constitución —elecciones, partidos, asambleas, grupos de interés— sino que se plasman también en asociaciones cívicas, es decir voluntarias, altruistas.

La potencia y eficacia de las estructuras jurídicas, burocráticas, económicas y mediáticas de la democracia liberal imposibilitan que el mundo cívico del asociacionismo altruista las suplante. Además, tampoco es deseable tal sustitución. La democracia asociativa es concebible, y no sólo en el reino de la filosofía política, pero sólo como parte de un cuerpo político más amplio y complejo⁽²³⁾. El teatro, magnífico si huero, en que la panoplia mediática presenta la política pública oscurece la urdimbre del mundo cívico de las asociaciones, sobre todo cuando su alcance es local e intentan resolver situaciones carentes de valor noticiable o político. Pero ese mundo está ahí. Cuenta a pesar de su invisibilidad. Sin él las transformaciones del Estado asistencial, las estrategias de los políticos y de sus partidos, las aventuras de la ideología política y la vida diaria de la gente no podrían explicarse ya.

Es por ello por lo que las politeyas democráticas modernas pueden definirse cada vez más según la existencia de tres esferas distintas. Son las formadas, respectivamente, por las «autoridades», las «empresas» y las «asociaciones altruistas». Estas tres esferas no agotan el espacio político pero definen sus diversos campos de acción y determinan en gran manera las normas hoy emergentes del poder, así como la distribución de recursos entre los ciudadanos. Dos de ellas son de vastas proporciones, mientras que la tercera es mucho más reducida, aunque crezca hoy notablemente. A pesar de su tamaño relativamente menor y menores recursos, su alcance cualitativo y moral es lo suficientemente importante como para permitir el análisis de la estructura pública del modo en que aquí se realiza.

a) Bajo condiciones de hipermodernidad las *autoridades* no son sólo los órganos oficiales, sino que incluyen también un conjunto de entes semipúbli-

(23) Así lo asume P. Hirst (1993), pero acepta los límites a los que se vería sujeta tal democracia asociativa, o *associational democracy*.

cos o paraestatales y de organizaciones supraestatales. Cada cual blande su autoridad, ejerce su poder y goza de su gloria, en una distribución general de la legitimidad. Varias instituciones que no son oficiales, ni forman parte de la administración pública, como son partidos y sindicatos(24), deben incluirse entre las autoridades. Son los representantes políticos de sectores que les votaron pero se atribuyen también la representación de los que se abstuvieron. Juntas, las diversas autoridades, deciden y legislan para sí y para el pueblo. Este sufraga sus gastos de representación política al tiempo que las encumbra. Las autoridades generan las condiciones formales de la gobernación social.

b) *Las empresas* son organizaciones privadas orientadas al lucro. Su modelo es la empresa comercial, pero revisten las más diversas guisas. Rinden cuentas a sus amos o accionistas y sólo por ley, y residualmente, al público en general así como a las autoridades y al fisco. Las empresas, en este sentido específico, incluyen aquellas asociaciones gremiales que dirigen sus mejores esfuerzos al mantenimiento o acrecentamiento del privilegio y a la protección de sus miembros. Algunas de estas empresas gremiales son también autoridades.

c) *Las asociaciones altruistas* son agregados voluntarios de ciudadanos que aúnan esfuerzos con el propósito de resolver un problema social determinado o el de satisfacer alguna necesidad humana más allá de los confines de su propio colectivo. Desde el punto de vista de la economía son entes sin afán de lucro. Cumplen estos criterios algunos cuerpos asistenciales, grupos de ayuda mutua, ciertas cooperativas y ciertas fundaciones.

Autoridades, empresas y asociaciones altruistas se superimponen en cierta medida en casos significativos. También surgen ligámenes de dependencia mutua así como relaciones de poder y subordinación entre ellas. En condiciones de modernidad avanzada, las tres pueden poseer los rasgos específicos de una corporación. Así, aunque por su *ethos* y cultura peculiares las asociaciones cívicas son las menos corporativas, muchas de ellas se encuentran fuertemente coporativizadas y se asemejan, algo más que formalmente, a las empresas. No obstante, el grado de solapamiento, afinidad y semejanza no es suficiente para invalidar la distinción más que analítica entre las tres esferas que, juntas, consituyen la *estructura social pública*. La privada está formada por grupos primordiales, como puedan ser familias y amigos, así como por incontables relaciones personales o colectivas que se formalizan en asociaciones, empresas y organismos. El hecho de que algunas de las últimas, empezando por las mismas asociaciones altruistas sean «privadas» —sobre todo desde el punto de vista jurídico— no debería obliterar esta crucial dis-

(24) La inclusión de los sindicatos bien consolidados entre las autoridades no entraña que se excluya de ellas a aquellas organizaciones religiosas o de apariencia alternativa que coparticipan del poder público, como ocurre en Alemania. Sociológicamente no parece correcto acotar la «autoridad» al gobierno, administración y partidos, aunque sea más cómodo y nítido.

tinción. Serán privadas, pero están orientadas hacia los demás. Son *privadamente públicas*(25). Las asociaciones altruistas, como las empresas y las compañías, miran hacia fuera, mientras que amigos, amantes, familias y clanes son, por definición, entidades sociales que miran hacia sí mismas. Pero son también la base sobre la que se establecen potentes redes informales de solidaridad y ayuda mutua, y no sólo en sociedades tradicionales, sino también en las más modernas.

Las tendencias históricas recientes han reforzado la inclinación a consolidar el incipiente orden tripartito de la esfera pública. Así, muchas instituciones altruistas que solían pertenecer a los partidos —organizaciones juveniles, centros caritativos, servicios vecinales, ateneos recreativos o educativos— han sido sustituidos por el aparato asistencial del Estado benefactor o, simplemente, han ido languideciendo. Mientras tanto, la ineficacia o incapacidad de los organismos nacionales o internacionales para resolver aquellos problemas sociales angustiosos que caen bajo su jurisdicción explícita ha generado un número muy considerable de iniciativas privadas orientadas a enfrentarse con ellos con mayor humildad y sin la retórica vacua de funcionarios y políticos. Abundan los ejemplos. La Conferencia Mundial de Río sobre la crisis ecológica, de 1992, en la que la palabrería oficial no produjo resultado alguno palpable, es uno de ellos. Otro es la hecatombe de Ruanda en 1994, paliada sobre todo por una masiva intervención de generosidad ciudadana y de asociaciones altruistas. Un tercero, la muy limitada pero espléndida eficacia de Amnistía Internacional en menguar la tortura y el asesinato político, frente a la cínica pasividad de las cancillerías y sus gobiernos. Y así sucesivamente. Para continuar en el ámbito internacional, parece obvio que Médicos Sin Fronteras, Greenpeace, el World Wildlife Fund, Amnistía Internacional, Oxfam, Manos Unidas, junto a todas las demás organizaciones parejas a ellas, forman una esfera de entidades privadas cuyo fin es la intervención pública de ciudadanos privados y movimientos sociales apartidistas.

Todas ellas, además de las que laboran a nivel nacional, regional y local, constituyen juntas lo que algunos han venido en llamar un *tercer sector*. Estaría éste formado esencialmente por voluntarios y sería distinto del estatal, por un lado, y del lucrativo, por otro. En tal «tercer sector» entraría además la creciente actividad económica sin afán de lucro que caracteriza a un buen número de cooperati-

(25) La noción de una institución privada que es también pública presenta algunas dificultades semánticas, pero no es incomprensible. Al contrario, evoca las fronteras borrosas de una sociedad que ya no es binaria. J.K. Galbraith (1994) nos recuerda que si el pensamiento social solía basarse sobre estructuras bilaterales (capitalistas y trabajadores, Estado y sociedad civil) ya la cosa no es así en los países industriales avanzados. P. Donati habla de *il privato sociale* para referirse a lo que llamamos aquí lo «privado público» (1993, esp. pp. 101-142). Empero, el término «social» adolece de vaguedad, puesto que las esferas políticas y económicas son también sociales. Las dificultades menguan si reconocemos la polisemia que el concepto de lo público posee en ciencia social (Starr, P., 1989). Aquí ni se apela a la titularidad jurídica de las asociaciones ni al carácter «público» de los servicios que ofrecen —en el sentido de la terminología económica— sino a la orientación social de sus acciones.

vas o proyectos comunitarios(26). Los recursos e influencia son mucho menores que los del sector oficial con sus ministerios, comunicaciones, transportes, ejércitos y masivas agencias internacionales. Todos estos, hasta cuando no sufren de esclerosis y ni de obsesivo servicio a sí mismos —cuando son cuerpos parasíticos— dependen para su actividad de órdenes superiores las cuales, a su vez, deben pasar primero por el fino cedazo de los diversos intereses estatales, ideológicos, gubernamentales y corporativos que han colonizado el cuerpo político.

Servidumbres del altruismo cívico

El mundo de las asociaciones altruistas no posee siempre una noble y eficaz autonomía frente al resto de las fuerzas que gobiernan las politeyas democráticas. No está, ni mucho menos, libre de servidumbres. Así, aunque hoy la sociedad civil sufra una fuerte restructuración a causa de su mera presencia, cabe detectar riesgos notables que podrían poner en peligro los efectos benéficos de tales asociaciones. Se trata de efectos que tienen lugar en dos niveles distintos: el de los destinatarios o beneficiarios concretos de la actividad fraterna, por un lado; y los que recibe, de manera difusa el orden democrático en que ocurren, a través de la participación de una ciudadanía activa en las asociaciones altruistas. Una asociación que favorezca la muerte digna de los enfermos terminales, por ejemplo, puede lograr que algunos de ellos pongan a fin voluntariamente y con todas las garantías jurídicas y médicas necesarias a sus sufrimientos, pero puede también, simultáneamente, mejorar la legislación, los derechos de los ciudadanos y hasta, en ciertos países, la calidad misma de la constitución.

Si los riesgos que acechan al buen curso y progreso de las asociaciones altruistas no se soslayan, o por lo menos, se contienen, el porvenir de la actividad altruista organizada podría ser poco prometedor. Por esa razón conviene identificar aquí algunos de ellos. Hemos elegido los siguientes: el altruismo ideológico, la dependencia estatal, el corporatismo y la coyuntura —sobre todo, la económica— adversa.

a) El *altruismo ideológico*. La complejidad de las politeyas modernas es tal que sus males no pueden resolverse sólo con los recursos del asociacionismo altruista. Es obvio que la productividad y eficiencia de la industria, las instituciones educativas y la investigación y el desarrollo deben ser mantenidos. Las primeras continuarán dependiendo de la empresa privada y las dos últimas continuarán necesitando el fuerte impulso del Estado si es que queremos verlas seguir prosperando y beneficiando a la ciudadanía y no a unos pocos(27). Además, las asociaciones voluntarias se hallan inspiradas por diversas ideologías y

(26) Para una descripción complementaria de los tres sectores ver P. Donati (1993), p. 91. Por otra parte es dudoso que el concepto de «tercer sector» tal y como ha sido elaborado por algunas escuelas norteamericanas (B. Gidron *et alii*, 1992; P.D. Hall, 1992) sirva para cubrir el asociacionismo altruista europeo.

(27) J.K. Galbraith (1994).

muchas de ellas poseen una vinculación eclesiástica, confesional o partidista muy clara, cuando no antidemocrática como en el caso de los varios fundamentalismos sectarios. El proselitismo puede formar parte de su misma razón de ser. Esto no es, en principio, ni malo ni bueno —depende de cómo enjuiciemos los valores que representan— pero muestra que toda visión de angélico neutralismo con respecto a la militancia altruista está fuera de lugar. En todo caso, estas asociaciones suelen competir pacíficamente entre sí, pero necesitan, a menudo, coordinación y siempre el imperio de la ley. Ciertas tareas no pueden ser puestas en manos de grupos con valores incompatibles con su realización. La degradación del asociacionismo altruista, por ejemplo, en utopismo libertario y espontaneista por parte de quienes han perdido toda esperanza en el Estado, al tiempo que desconfían del todo de la empresa privada es, algo a evitar.

b) *La dependencia estatal.* Abundan las pruebas de que muchas asociaciones cívicas dependen directamente para sus fondos y recursos de la protección de los gobiernos. La estrategia del gobierno ha entrado también en la vida de esas asociaciones. Los ministerios, consejerías autonómicas y concejalías municipales no son inocentes en su distribución de dádivas y subsidios al sector privado altruista. La evasión fiscal, por su parte, ha sido siempre un motivo para la creación de fundaciones y otras instituciones benéficas, algunas de ellas creadas *ad maiorem gloriam* del fundador. El altruismo institucionalizado no es inmune a la manipulación, la influencia y la dependencia de la esfera oficial. Pero la relación no es sólo de paternalismo y clientelismo, sino que el Estado a menudo espera algo más que sumisión: espera que las asociaciones cívicas le descarguen de tareas que se ve incapaz de realizar y que, según los cánones del estatismo asistencial, deberían cumplir sin embargo los entes oficiales. Las asociaciones voluntarias se convierten así en suplentes activos de tareas que deberían haber sido realizadas por la autoridad. Es más, en alguna ocasión la apología del asociacionismo altruista y de su independencia de las burocracias públicas puede ser una coartada para menguar la responsabilidad pública de enfrentarse con sus responsabilidades. Ello debilita a las propias asociaciones, cuando se ven incapaces de resolver aquello que se proponían. Hay, en fin, razones inconfesadas para que los gobiernos (algunos de ellos socialdemócratas) apoyen iniciativas privadas en lo público: el subsidio estatal puede trocarse en un medio de neutralización de descontento o en herramienta para alimentar el clientelismo político, o para obviar controles públicos a los que está sometida la administración estatal. Esto no ocurre sólo dentro de cada país sino también internacionalmente. La domesticación política de las agencias asistenciales —e, indirectamente, de las gentes así ayudadas— es una posibilidad real. En resumen, las asociaciones altruistas no pueden considerarse siempre como los entes totalmente independientes que ellas mismas pretenden ser. Otro tema es qué ventajas y desventajas supone para el sector público esta tutela sobre el sector asociativo y que trataremos aparte con más detalle.

c) *El corporatismo.* Las estructuras corporatistas contemporáneas no quedan confinadas al sector político y al empresarial. Aunque el corporatismo no sea un orden que absorba toda la sociedad, sí es un fenómeno de vasto alcance. Tanto, que sería sorprendente que las asociaciones altruistas quedaran fuera de él, por

mucho que el *ethos* de muchas de ellas sea, a no dudarlo, anticorporatista y anti-burocrático y, en algunos casos, algo libertario o antioficialista. El hecho es que éstas, para funcionar, se ven obligadas a aceptar las reglas del juego prevalecientes en toda sociedad tecnocrática, poliárquica y pluralista. Son reglas, por lo general, asaz corporativistas, y por lo tanto centradas en negociaciones, complementariedades, jerarquías plurales y respeto mutuo entre organizaciones diversas. Aunque no exista una «ley férrea de la corporatización» que ataña a las asociaciones cívicas o altruistas, conviene recordar que sí hay una fuerte tendencia muy generalizada a funcionar dentro de las normas que dominan el ámbito corporativo que abarca hoy a casi todas las organizaciones. Las presiones para que el logro de los objetivos se alcance *more corporativo* son muy poderosas. Las asociaciones altruistas constituidas en insituciones sólidas no escapan a las virtudes y servidumbres que el orden corporativo entraña.

d) La *coyuntura adversa*, económica, técnica y política, mas principalmente, la primera. Tal coyuntura puede «engendrar altruismo», como acontece con una situación de fuerte desempleo, que incentive a muchos a realizar actividades no remuneradas pero que sean percibidas como constructivas. Mas, precisamente por la misma razón, la inestabilidad coyuntural puede hacer que ese mismo altruismo sea esencialmente precario. En efecto, podría darse —y ello merece una indagación empírica ambiciosa— que la proliferación y auge de las asociaciones altruistas tenga una estrecha relación con la caída sustancial del empleo en los países prósperos. La creación de una sección notable de la población potencialmente activa y deseosa de serlo que no halla ocupación fija no tiene porqué resultar exclusivamente en desazones anímicas —neurosis, melancolías— o en diversos modos de delincuencia, marginación y agresión al mundo «respetable», o al que mora dentro de la ley. Puede también servir de acicate a muchas gentes de varias clases sociales para participar en actividades no remuneradas (o remuneradas con evitación de lucro) que les devuelvan la dignidad dentro de una cultura en la que el trabajo posee un valor muy alto y la holganza un estigma muy pronunciado(28). En tal caso se produciría una notable fluctuación concomitante entre paro, o labores precarias, y actividades altruistas. El auge de éstas dependería en buena medida de la disponibilidad de personas no absorbidas por el mercado de trabajo. La suposición de que existe una relación causal entre este mercado y la actividad altruista cívica no parece descabellada, aunque sí lo sería suponer que el altruismo societario tiene una sola causa, la de una coyuntura económica que conduzca a la desocupación.

Tal vez basten estos cuatro ejemplos para ilustrar los factores que ponen límites al altruismo cívico. (De ellos, el último el de la coyuntura, sobre todo la económica, es ambivalente, pues de ella depende que se fomente o se amortigüe su desarrollo). Otros podrían añadirse, cuya introducción matizaría más satisfactoriamente el verdadero alcance del altruismo societario en nuestro mundo, empezando por el de la cultura mediática que tergiversa la actividad altruista, ya convirtiéndola en espectáculo ya seleccionando sus focos de atención, como pueda

(28)S.Giner (1987, pp. 155-160) «El trabajo domado».

ser un desastre natural o un genocidio, si se considera que son televisivos. El acceso a los medios de comunicación se convierte en crucial para muchas organizaciones altruistas que compiten en el mundo del espectáculo en busca de notoriedad y afecto público. Las importantes presiones hacia la burocratización y mercantilización del altruismo, que comentaremos más adelante, empujan a profesionalizar las vías de captación de recursos económicos y humanos. La mercadotecnia y las agencias publicitarias están también presentes en el altruismo cívico, y con ellas la cultura mediática. Tal cultura tiene ventajas para las grandes organizaciones pero en cierto modo vicia el altruismo en tanto una enorme cantidad de recursos se invierte en gestualidad, en apariencias de solidaridad que, una vez publicitadas, se pueden debilitar hasta apagarse. El riesgo de ahogarse en un altruismo espectacular en aras de mayor apoyo económico y social es grande para las asociaciones cívicas(29).

Administración pública e intervención privada: responsabilidad y felicidad colectiva

A pesar de la fascinación con el progreso de la ciencia, en el siglo XIX se acabó de fraguar la idea de que los seres humanos son protagonistas de la historia y que no están sujetos del todo al determinismo natural o sobrenatural. Con ello se abrió la posibilidad a la formulación de teorías sobre la «sociedad responsable» según las cuales debemos superar el fatalismo y la alienación y hacernos conscientes de que las condiciones en las que vivimos son resultado en gran medida de nuestras propias decisiones. Estas se fundamentan no sólo en hábitos e intereses, sino también en los valores que decidamos abrazar. La instauración de órdenes políticos democráticos significó la incorporación institucional de estas ideas. Los ciudadanos, pero sobre todo los gobernantes, se consideraban ahora responsables también de la felicidad pública, pues de su conducta y de las políticas elegidas pasaba a depender ésta. Comenzaba a tomar cuerpo así una concepción del Estado y de la comunidad política como ámbito de la responsabilidad, y no sólo como arena en la que cada cual podía cultivar sus propios intereses con despreocupación absoluta de las necesidades de los demás. La vida buena para todos sólo podía realizarse en democracia, pero sólo si esta democracia proporcionaba a todos sus miembros un mínimo de condiciones para alcanzarla.

Se inició con ello un periodo histórico en el que las decisiones políticas y las públicas empezaron a ser juzgadas según sus consecuencias beneficiosas o dañinas para el bienestar y prosperidad de los ciudadanos e, idealmente, para todos ellos en su conjunto. En sus fases iniciales estas nociones utilitaristas de la política plantearon pocos problemas «filosóficos» para los políticos: ante la pobreza extrema o la penuria generalizada, poca duda cabía sobre lo que cons-

(29) Algunas organizaciones son conscientes de este problema y tratan de poner límites a esta caza indiscriminada de recursos. Greenpeace, por ejemplo, trata de mantener un equilibrio entre la espectacularidad de sus acciones y un código ético a la hora de aceptar fuentes de financiación.

tituía bienestar. Así las cosas, la noción de un interés común, implícita o explícita, comenzó a consolidarse. Esta concepción nueva del mundo social, íntimamente afín a la idea de progreso, ha estado presente tanto entre los liberales como entre los socialistas. Desde sus inicios, no obstante, el concepto de *sociedad responsable*, muy cercano, aunque no idéntico, al de sociedad abierta, ha ido ligado al de un sistema político, la democracia liberal. Quiere ello decir que todas las aporías, vicios y defectos que hemos atribuido a este sistema político al principio de nuestras reflexiones son extensibles a la idea misma de sociedad responsable, aunque, naturalmente se manifiesten en ella de un modo diverso.

Las presiones a que están sometidas las instituciones públicas a fines del siglo XX las han colocado de nuevo en el primer plano del debate teórico sobre las insuficiencias de la democracia liberal y las del Estado asistencial. Son muchas las voces a derecha e izquierda del espectro político que abogan por una reforma del Estado que otorgue mayor capacidad de elección a los ciudadanos. Dentro de las propuestas que se realizan, hallamos matices importantes sobre el peso y funciones que deben asumir las administraciones públicas, el mercado y el altruismo civil. Matices que distinguen a las propuestas de la derecha de las de la izquierda, pero unas y otras podrían reconocer como punto de acuerdo la necesidad de fomentar lo que podríamos denominar una mayor *corresponsabilidad social* entre Estado y sociedad civil en la prestación de servicios públicos. Conviene, por tanto, que nos detengamos por un momento en el análisis de lo que suele entenderse por dicha corresponsabilidad y lo que de bueno pueda deparar. A tal efecto, expondremos nuestra argumentación enumerando algunas de las supuestas ventajas que se esperan para el progreso de la democracia y del bienestar de los ciudadanos. A continuación, llamaremos la atención sobre algunos inconvenientes o dificultades previsibles.

a) *Justicia distributiva y libertad de elección.* Las políticas públicas de bienestar han sido criticadas por su fracaso distributivo al no poder asegurar que todos los necesitados reciban asistencia, ni que sean precisamente los más necesitados el objetivo prioritario de ésta. La discrecionalidad de administradores y profesionales, los limitados recursos ante unas demandas que tienden al infinito, así como la desigual distribución del poder político y la tendencia de los gobernantes a contentar a las mayorías y a sus clientelas, facilitan el fracaso de una asignación de recursos que tenga como criterio fundamental la necesidad relativa objetiva de los beneficiarios. Los servicios públicos también han sido criticados por el reducido margen de elección que confieren a sus usuarios en cuanto atañe a la cantidad y naturaleza de los servicios consumidos. Crítica esta última más destacada por una derecha insolidaria que propone extender los mecanismos de precios como modo de distribución donde sea posible, limitando la prestación pública a los servicios dirigidos a las personas sin recursos para concurrir en el mercado. Esta opción puede resultar atractiva incluso para algunos reformadores de izquierdas desesperados ante la persistencia del «efecto Mateo», según el cual, la prestación universal de servicios sociales acaba por dar más a quienes más tienen, de modo que los servicios públicos en poco benefician a los grupos sociales menos afortunados. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que una provisión pública dirigida sólo a los más necesitados deterioraría la calidad

de los servicios, y ello por tres razones. Primero, detraería de sus clientelas a los segmentos con mayor capital cultural y social para presionar en favor de unos servicios de calidad. Segunda, aumentarían las resistencias de estos grupos a financiar unos servicios que ellos no habrían de utilizar. Y, tercero, se incrementaría el carácter estigmatizante de unos servicios dirigidos exclusivamente a desvalidos(30). Estas tres afirmaciones no expresan sólo opiniones, sino que reflejan fenómenos harto conocidos.

Desde posiciones menos insolidarias se defiende la necesidad de aumentar el control democrático de las administraciones públicas mediante las asociaciones de usuarios y de ciudadanos, quienes deberían asumir una mayor participación incluso en la gestión de los servicios. De esta corresponsabilidad social se derivarían, según algunas doctrinas, diversas ventajas, aunque hay que advertir que tanto algunos de los panegíricos como de los recelos que se manifiestan frente a la iniciativa privada son más resultado de ideologías que de verificación empírica. La contrastación empírica de la superioridad privada para atender a las minorías, para operar con mayor flexibilidad y eficiencia ante los necesitados en general, y para resolver los problemas del burocratismo y la tecnocracia, continúa pendiente. Estamos pues ante un debate ideológico en el que las diferencias se dirimen en el plano de la especulación y la disputa. Hay que resaltar por tanto, la imposibilidad de sopesar cuánto de esas supuestas mejoras puede obtenerse y a qué precio, pues tampoco podemos valorar los efectos perversos que puedan derivarse de la vía elegida para el supuesto renacer de la sociedad civil. No todos los retornos son iguales, ni posibles, ni igualmente deseables. Habría que puntualizar, si retorno de la sociedad civil hay, de cuál se trata y en qué sentido es deseable.

b) *Atención a las necesidades de las minorías.* El Estado tiene ciertas limitaciones para que los servicios por él producidos sean adecuados para todos y cada uno de sus ciudadanos. Existe la tendencia a que tales servicios respondan más a las expectativas de los votantes medios, de cuyas necesidades y demandas se tiene además sólo una vaga percepción. En estas circunstancias, hay organizaciones privadas reducidas, sensibles a las expectativas de grupos sociales minoritarios, que pueden ser pioneras en la prestación de servicios para ellos y pueden muy bien facilitar información y sensibilizar a la opinión pública. Máxime si además gozan de apoyo desde las administraciones públicas. En ocasiones, la colaboración con entidades privadas es una muy buena opción para que la autoridad política pueda garantizar la atención de ciertas necesidades que son muy controvertidas en la opinión pública o que presentan

(30) Los servicios personales de bienestar constituyen un sistema de intercambio entre «donantes» (profesionales y contribuyentes) y usuarios en el que, cuando no hay reciprocidad, aparece siempre el estigma del receptor de la donación (R. Pinker, 1971). La opción neoliberal de limitar los servicios públicos exclusivamente a quienes no tienen recursos para pagarlos en el mercado supone una ruptura con el objetivo de desarrollar unos servicios selectivos según tipos de necesidad, pero dentro de lo que Titmuss (1968) denominaba una «infraestructura de servicios universalistas» que redujeran el estigma a su mínima expresión.

dificultades legales(31). En este sentido, la corresponsabilidad entre la administración pública y el asociacionismo altruista promueve el pluralismo y aumenta las oportunidades para que los grupos minoritarios florezcan.

Salvador Giner y
Sebastián Sarasa

No cabe esperar, sin embargo, que estas organizaciones lleguen a todos los grupos minoritarios. Las asociaciones altruistas pueden surgir tanto como procesos de autoorganización de los grupos minoritarios desatendidos, como de iniciativas altruistas de personas emprendedoras que, aún procedentes de un grupo social distinto al atendido, se muestran sensibles a sus necesidades. De hecho, el altruismo cívico es un campo abonado para los empresarios morales. Las capacidades organizativas de los grupos sociales, empero, son muy heterogéneas y, con frecuencia, son los grupos menos favorecidos los que tienen más carencias de recursos materiales y cognitivos para organizarse. El vigor de la sociedad civil suele ir asociado a un elevado desarrollo económico donde las clases medias tienen un peso social relevante. Así en barrios o municipios donde la clase trabajadora es mayoritaria, las organizaciones voluntarias tienden a ser escasas(32). Su presencia suele ser menor en aquellas zonas residenciales donde las necesidades son mayores(33) y mientras las necesidades de algunos colectivos están muy atendidas por asociaciones (infancia, viejos y disminuidos), otros, como los enfermos mentales, los drogadictos, los mendigos y los excarcelados, obtienen sólo una atención privada minoritaria(34). Los pocos estudios empíricos disponibles sobre los efectos redistributivos entre clases sociales de los servicios prestados por organizaciones altruistas no son concluyentes, en tanto la casuística es muy variada, pero hay indicios suficientes para pensar que son muy escasos si no nulos(35). Las sensibilidades públicas hacia las necesidades sociales de otros colectivos distintos al propio son, podríamos decir, caprichosas o muy condicionadas por los medios de comunicación masivos. En estas circunstancias, aunque pueda mejorar el grado de cobertura pública con la colaboración de las entidades privadas, queda sin resolver la tarea de cómo garantizar unos servicios adecuados a toda la población. Dicho de otro modo, lo que la colaboración privada no resuelve por sí sola es la desigualdad social. El reto es mayor si no olvidamos que el altruismo privado ha sido históricamente incapaz de alcanzar dicha meta. Por ello ha dado lugar a la intervención estatal que hoy conocemos para garantizar unas mínimas condiciones de gobernabilidad y no sólo de justicia social(36).

(31) Tal es el caso en nuestro país, donde la atención a los inmigrantes ilegales o la realización de algunas prácticas abortivas es llevada a cabo por organizaciones privadas que son financiadas por la administración pública. De este modo se atienden personas que encuentran serias dificultades para ser atendidas en los servicios de titularidad pública.

(32) S. Hatch y I. Mocroft, (1983).

(33) M. Brenton, (1985) y M. Sosin, (1986).

(34) N. Johnson, (1990).

(35) Ch. T. Clotfelter (1992).

(36) Véase al respecto la ilustrativa historia del sector altruista de los Estados Unidos. País donde el fracaso de las políticas igualitarias es menos deudor del Estado que en Europa y en el que hay datos suficientes que testimonian el hecho de que las organizaciones privadas no lucrativas se mueven mucho más en favor de sus propios intereses que por alcanzar grandes objetivos de justicia social (P.D. Hall, 1992).

b) *Flexibilidad, capacidad de innovación y adaptación a la incertidumbre* son algunas ventajas relativas que se atribuyen a la iniciativa privada en mayor medida que a los organismos de gestión pública. Esta diferencia es aún mayor cuando se comparan las rigideces burocráticas y laborales de la función pública con los mercados laborales de ciertos países en los que la movilidad geográfica y funcional de los empleados, así como sus condiciones de empleo están muy poco reguladas. En principio, es cierto que una empresa constituida por accionistas privados cuyo propósito es maximizar beneficios tiene mayor predisposición a cambiar sus formas organizativas e incluso sus actividades sociales si ello comporta una mayor retribución para el capital invertido. Razón por la cual dejar la responsabilidad pública en manos del mercado es una garantía muy pobre para la cobertura de los derechos sociales cuando ésta no es susceptible de generar beneficio. Incluso en el caso de que sea posible obtener beneficios prestando servicios públicos, por ejemplo a través de la subcontratación, es muy probable que puedan darse casos de explotación de los clientes usuarios. Esta desconfianza razonable ante la gestión lucrativa de servicios públicos es el supuesto de partida utilizado por algunas de las teorías que tratan de explicar la naturaleza de las organizaciones sin ánimo de lucro. Bajo determinadas circunstancias los individuos no pueden valorar la calidad del servicio que consumen. Ello ocurre, por ejemplo, en el caso de la asistencia médica, que hace desconfiar de los servicios prestados por empresas cuyo fin primordial es la obtención de beneficios. Por esta razón muchas personas preferirían ser atendidas por organizaciones no lucrativas(37). La desconfianza justificada de los usuarios alcanza también a los mecenas, filántropos y benefactores de toda índole quienes, por ello, prefieren hacer sus donaciones a organizaciones altruistas(38). Por otro lado, la introducción de técnicas mercantiles en la relación usuario-proveedor de servicios públicos puede muy bien degenerar en una explotación mercantil de los usuarios. Los casos denunciados en nuestro país, al igual que en otros, sobre malos tratos y explotación en algunas residencias para ancianos y en granjas de desintoxicación, por muy sometidas que estén a control público, son un ejemplo claro de ello. Puede aducirse que un mayor y eficaz control sobre las organizaciones privadas puede paliar el problema, pero hay dos razones que hacen dudar de esta posibilidad. Una, las dificultades que surgen para ejecutar un control público estricto de las organizaciones privadas. Éstas merecerán un comentario más adelante. Otra, la disuasión que una inflación normativa ejercería sobre la iniciativa privada. Los procedimientos administrativos necesarios para un control de la acción pública casan mal con la flexibilidad y agilidad requeridas por los promotores privados, tengan o no afán de lucro.

Parece pues que, en el caso de recabar una mayor colaboración privada en la provisión de servicios personales públicos, ésta debería provenir fundamentalmente de las asociaciones altruistas. La idea de que estas organizaciones son más flexibles e innovadoras ha sido ensalzada en los últimos años(39). Sin embargo,

(37) K. Arrow, (1963).

(38) H. Hansmann, (1987).

(39) Ver por ejemplo R. Kramer (1981).

no es posible encontrar razones totalmente convincentes respecto a si esa superior capacidad atribuida a la iniciativa privada es susceptible de ser extendida a todas las organizaciones no lucrativas. Algunas de estas se encuentran sujetas a unos fines sociales concretos cuyo abandono podría significar la falta de apoyo de sus socios, cuando no incurrir en dificultades legales y fiscales. Ello las convierte en organizaciones mucho más rígidas que las empresas mercantiles. También es cierto, empero, que muchos de sus objetivos están muy ideologizados y son difícilmente medibles. Así pueden ser interpretados y reinterpretados según los cambios políticos y culturales, y dan lugar a nuevas actividades. En cualquier caso, tanto si la organización es lucrativa como si es altruista, parece que la capacidad de innovación y de adaptación depende más del tamaño que tenga una organización y de sus inercias institucionales que de los fines crematísticos. Los nuevos servicios y actividades suelen estar más asociados a la aparición de nuevas generaciones de organizaciones que no a si éstas poseen o no una orientación mercantil(40). Ello sin tener en cuenta que, a pesar de las rigideces burocráticas de las administraciones públicas, no puede negarse que éstas tienen también un papel destacado en la innovación. En el caso español, por ejemplo, no puede negarse el carácter pionero que han tenido las administraciones locales y autonómicas en la elaboración de programas piloto, nuevas formas de organización y, sobre todo, en la financiación de investigación aplicada a los programas de bienestar. Quien compare la estructura de servicios personales de 1995 con la de veinte años antes tendrá que rendirse a la evidencia.

Puede argumentarse que la innovación, cuando se hace desde las administraciones públicas, acaba forzosamente en una práctica incrementalista del gasto público, dado que siempre es más difícil suprimir un servicio que ofrecer otro nuevo. Esta dificultad, empero, no se soslaya siempre con la contratación externa de servicios o con las subvenciones. Para que la innovación alcance a los servicios públicos, es preciso que las administraciones públicas se muestren suficientemente libres para hacer y rehacer convenios y contratos según aparezcan nuevas sensibilidades políticas. Cuestión espinosa si ello ha de suponer la ruptura de relaciones con organizaciones tradicionales muy consolidadas y que suelen tener un cierto apoyo social en torno a valores culturales. En estas circunstancias, la innovación pasaría más por la dedicación de más recursos que por la sustitución de colaboradores privados manteniendo el mismo volumen de gasto. Ello es un severo revés argumental para quienes temen, o aspiran a, que la colaboración del sector privado pueda significar una reducción de los gastos sociales. Los intentos fallidos del Ministerio de Asuntos Sociales por marginar a Cáritas en la distribución de los fondos recaudados en 1987 a cuenta del «0,5%» de las declaraciones de la renta, son una buena muestra de lo que expone-mos(41). También debería ser un ejemplo edificante para quienes aducen que la

(40) Una introducción al debate sobre el tema de la innovación en las organizaciones puede encontrarse en Powell, W. y Friedkin, R. (1987).

(41) En 1987, el Ministerio concedió a Cáritas sólo 63 millones de pesetas de los 1.500 que ésta organización había solicitado. Hubo una disputa en la que intercedió el Defensor del Pueblo y, desde entonces, Cáritas volvió a tener un trato preferente (S. Giner y S. Sarasa, 1993).

mayor colaboración con el sector privado permite la concurrencia de múltiples agentes entre los que la administración pública puede elegir en función de meros criterios de eficiencia económica. Tales criterios suelen estar mediatizados por el poder e influencia políticos o culturales de cada asociación, gremio o sector de interés.

c) *Mayor eficiencia.* La reducción de gastos podría lograrse, dice otro argumento, mediante la disminución de costes de producción. Aunque la colaboración público-privada no tendría forzosamente que derivar en una reducción del gasto, (cosa por lo demás más relacionada con qué coaliciones políticas dominan en los gobiernos, o qué grupos poseen poder de veto o influencia para el reparto), sí que podría suponer un aumento de la eficiencia del gasto al reducirse el coste de los servicios prestados. Los defensores de este argumento son numerosos. La colaboración de las asociaciones cívicas y las fundaciones, supone una mayor cantidad y calidad de la información disponible para los políticos, que así mejoran su eficacia cuando han de tomar decisiones(42). Ya hemos comentado que, además, cuando estas organizaciones son pequeñas pueden tener una capacidad superior a la de las burocracias públicas para adaptarse a las necesidades locales y minoritarias, lo cual tiene no poca relación con la eficacia del tamaño grupal óptimo en la conducta concertada colectiva(43). También nos hemos referido a que es poco probable que tal eficiencia pueda provenir de una difícil concurrencia entre organizaciones que se mueven más por criterios ideológicos y apoyos políticos que por la productividad de los servicios que ofrecen. Tampoco creemos que pueda provenir, contra lo que algunos ideólogos de la gestión proclaman, de la mayor capacidad de evaluación y seguimiento por parte de la administración pública que se derivaría de la subcontratación y los convenios para prestar servicios. Ya Peter Drucker aludió a la incompetencia de las burocracias públicas para gestionar servicios personales con la sencilla aunque equívoca metáfora que compara al Estado con un director de orquesta(44). El director, si quiere hacer bien su labor, no debe tocar un instrumento y dirigir la orquesta al mismo tiempo. Traducido a la gestión de la cosa pública, este equivalente teórico del dicho castizo que recuerda la imposibilidad de estar a la vez en la procesión y repicar las campanas, pretende resumir en forma simplista la idea de que las funciones estatales han de limitarse a la elaboración de políticas, a la fijación de sus objetivos y al seguimiento de su cumplimiento. La gestión de tales políticas, sin embargo, debe recaer mayormente sobre las organizaciones privadas. Según esta peregrina teoría, la liberación de funcionarios de sus rutinarias e ineficaces tareas de gestión les posibilitaría enormemente una mayor dedicación al seguimiento y evaluación de los programas públicos.

La propuesta es falaz. Para empezar, la equivalencia entre las administraciones públicas y el muy respetable trabajo de los músicos es nula. Merece

(42) S. Kuhnle y P. Selle, (1992).

(43) Véase M. Olson (1986).

(44) P. Drucker (1969).

más la pena detenernos en la posibilidad de que una mayor liberación de cargas de gestión permitiera al Estado aumentar sus recursos dedicados a la evaluación de resultados. La cuestión es de gran importancia para una política que pretenda ser democrática y racional, pues difícilmente puede serlo si nos desentendemos de juzgar los resultados de las políticas públicas. Los hechos avalan la impresión de que los gobiernos son incapaces de evaluar las actividades de las organizaciones privadas de bienestar(45). Sólo por citar algún ejemplo, en Gran Bretaña, a pesar de la existencia desde 1973 de una Unidad de Servicios Voluntarios para coordinar las relaciones del Gobierno con las asociaciones altruistas, estas relaciones continúan tan descoordinadas como siempre. Un informe del Public Accounts Committee (1988) criticó ya la total inoperancia de la Charity Comission para regular y verificar la calidad de los servicios suministrados por el sector voluntario, el uso real que hacen de los fondos públicos obtenidos, y la adecuación de los procedimientos internos y de trabajo(46). El problema es más serio si además consideramos que estas organizaciones privadas escapan a los controles propios del sector público, a los del electorado y, en muchos casos por ausencia de procedimientos democráticos, a los de sus propios asociados.

La esperada reducción de costes tampoco será tal si las organizaciones privadas acaban por asociarse en corporaciones federadas para negociar colectivamente con las administraciones públicas en situación de cuasi oligopolio. En este caso, la capacidad de negociación puede ser tal que acabe por imponer mayores condiciones a los gobiernos de modo que la reducción de costes de hoy puede convertirse en una mayor presión para aumentar los gastos públicos en el futuro. Esta posibilidad no es una utopía. En los países europeos donde la subsidiariedad del Estado es mayor, el gasto social es también de los más altos de Europa. Holanda, caso paradigmático, asiste en los últimos años a un esfuerzo muy considerable del Gobierno central por reducir la enorme capacidad de presión de las asociaciones de bienestar privadas que gestionan la mayor parte del presupuesto público. Debe tenerse en cuenta, además, que en una situación de cuasi oligopolio resultante de corporaciones federadas, se pone en entredicho la tan aireada mayor capacidad de innovación del sector altruista. Hay estudios empíricos suficientes para afirmar que en esta situación la resistencia al cambio es notable, así como la tendencia a expulsar o excluir de los beneficios de la coalición a las organizaciones privadas más reivindicativas y radicales(47).

Otra supuesta fuente de reducciones de coste de la colaboración entre administraciones públicas y asociaciones altruistas es la debida al uso más intensivo de voluntarios altruistas. Esta opción política debe tener en cuenta, sin embargo, dos aspectos contradictorios de especial importancia: el primero es el riesgo de fomentar un mercado de trabajo asalariado encubierto con volun-

(45) R. Kramer, (1992).

(46) N. Johnson, (1990:153).

(47) A. Ware, (1990).

tariado, en condiciones de mayor precariedad y menor retribución que el de los funcionarios y algunos profesionales del sector privado; el segundo es el riesgo de que la mayor institucionalización del altruismo cívico acabe por desilusionar a los voluntarios y reducir así los niveles de conducta altruista de la ciudadanía(48). De hecho ambas tendencias pueden combinarse de modo que hagan posible una situación en la que los voluntarios de hoy, desencantados con la jerarquización, burocratización y prebendas de sus superiores, se recluyan en la intimidad y abandonen sus actividades para cederlas a pseudo-profesionales cuasiasalariados en busca de un futuro puesto de trabajo más gratificante. La incongruencia entre los salarios, ventajas y privilegios de los funcionarios frente a las condiciones del voluntariado puede alcanzar grados espectaculares y poner en peligro de colapso toda buena y eficaz relación entre lo privado y lo público(49).

Los males de la tecnocracia y del burocratismo no pueden atribuirse exclusivamente a los funcionarios públicos. Estos son igualmente aplicables a cualquier organización moderna de gran tamaño. Sin olvidar lo que ya es un lugar común en teoría de las organizaciones: éstas, una vez constituidas, tienden a moverse mucho más para garantizar su perpetuación que para alcanzar los objetivos programáticos de quienes las pusieron en marcha. El riesgo de que esta ley se cumpla una vez más entre el nuevo asociacionismo es mucho mayor si consideramos las fuertes presiones hacia la profesionalización del altruismo. El nuevo asociacionismo organizado, como la propia administración pública, está más que nunca preocupado por las técnicas de gestión. Está apareciendo así lo que en palabras de Drucker son las organizaciones de «trabajadores expertos»(50). Éstas son un rincón ecológico para una fracción de la nueva clase de servicio cuyo estatus no está tan vinculado a su ocupación o a la organización en la que trabajan como al poder de negociación del que disponen. Este emana de su conocimiento de técnicas organizativas y les permite una elevada movilidad profesional dentro de instituciones varias, ya sean éstas lucrativas, estatales o altruistas. Como mercenarios cuya vocación predilecta es la eficiencia gerencial, estos expertos se venden al mejor postor para su carrera profesional y son, en principio y por sí solos, una escasa garantía para profundizar la democracia y la justicia social. Ello no impide reconocer su función como garantes de la supervi-

(48) Riesgos ambos presentes en el proyecto de ley sobre voluntariado que pretendía aprobar el Ministerio de Asuntos Sociales y que ha contado con la oposición de sindicatos y organizaciones no gubernamentales. Ver *El País*, 1 de abril de 1995. La posibilidad de que la institucionalización acabe por debilitar el altruismo ha sido analizada por A. Ware (1990) y R. Wuthnow (1991) entre otros, y es una extensión del ya célebre estudio de Titmuss (1971) en el que se predecía una reducción del altruismo público si se introducían criterios de mercado en las organizaciones de bienestar.

(49) J. Vidal «Mixed Blessings of Rwandan Aid», *Guardian Weekly*, 9 Abril, 1995, p.11. Según el informe conductores de camión empleados bajo contrato por las Naciones Unidas llegan a ganar \$12.000 al mes, libres de impuestos. Un monitor de la misma ONU, de 20 años, sin experiencia previa, gana \$7.000 al mes. Oficiales de la ONU, \$ 20.000 o más, y todos ellos obtienen viáticos o *per diem* generosos, más alimentación y vivienda. Compárense estas condiciones con la de los voluntarios y misioneros.

(50) P. Drucker (1989).

vencia de unas organizaciones que en ciertos casos pueden ser utilizadas para esos fines(51).

Salvador Giner y
Sebastián Sarasa

La profundización de la democracia frente al despotismo tecnocrático supone una mayor responsabilidad ciudadana en la elaboración y gestión de políticas. A ello pueden contribuir las tendencias actuales hacia una mayor colaboración entre administraciones públicas y asociaciones altruistas. No debemos obviar, empero, las limitaciones y ambivalencias que pueden derivarse de lo aquí expuesto. Sobre todo, porque la solución a los problemas de la democracia y de la justicia social no debe buscarse ni en fórmulas magistrales que combinen proporciones adecuadas de sector público y privado, ni en la capacidad de los expertos. Tanto el sector público como el privado han sido incapaces hasta ahora de vencer la tozudez de la desigualdad. Su derrota requiere más voluntad política que estructura organizativa.

A modo de conclusión

Reflexiones realistas como las precedentes llevan hacia una visión sobria del potencial que puedan esconder las asociaciones altruistas como baluartes de la democracia. Empero, una vez tomados en cuenta defectos y carencias, nos encontramos con que hay pocas razones para pensar que ni unos ni otras sean siempre y necesariamente insuperables. Los fallos y límites de las asociaciones cívicas solidarias no bastan para destruir nuestra confianza en una concepción nueva de la democracia. Como mínimo, la reestructuración actual de la politeya y de la sociedad civil que se produce merced a su presencia no las ha hecho más recalcitrantes a la superación de los dilemas endémicos de la democracia, con cuya referencia abrimos estas reflexiones.

En algún sentido, podría ser que la nueva situación fuera más favorable a la democracia que la precedente(52). En la anterior, además de los dilemas y aporías señalados al principio, la democracia se movía pendularmente entre la participación (de los pocos) y la apatía y abstención (de los muchos), o entre una clase dirigente y una ciudadanía degradada en masa. La teoría política ni siquie-

(51) El papel de los profesionales en las asociaciones altruistas es una cuestión que genera más tensiones cuanto más joven y comprometida con unos ideales es la organización. El activista que ha contribuido, muchas veces a costa de su carrera profesional, a la defensa de una causa, no siempre acepta de buen grado que, una vez consolidada la organización, ésta pase a ser controlada en gran medida por unas personas cuyos méritos, muy bien retribuidos, son su experiencia técnica. Cualificación conseguida sobre todo a costa de no implicarse de manera altruista en causa moral alguna.

(52) J.E. Rodríguez Ibáñez (1995) opina que las asociaciones altruistas (ONGs) «han demostrado con la práctica que pueden erigirse en plataformas para las nuevas demandas democráticas» y que «no son otra cosa que la superficie... de la integración y vertebración de una sociedad... rompiendo las limitaciones que impone en la actualidad el debilitamiento del Estado de Bienestar». Ve en ellas «el camino de recuperación económica y moral que potenciaría mejor la vocación universal y global de las sociedades occidentales» (pp. 55-56).

ra contemplaba la posibilidad de que existiera un altruismo societario lo suficientemente intenso como para que pudiéramos atisbar una escapatoria (relativa, pero significativa) de esa polaridad: en consecuencia, la sociedad era vista como una «sociedad masa» vulnerable y manipulada(53).

Si, como hemos ido indicando, constatamos que la participación activa en asociaciones cívicas o altruistas *es también* participación en la politeya, la conclusión parece bastante clara. El hombre moderno (perdónesenos aquí la abstracción) podrá ser a menudo políticamente apático y abstenerse de votar o de afiliarse a partidos o sindicatos, pero hoy esa aparente apatía no impide que muchos ciudadanos participen en actividades “privadas” en la esfera pública que tienen repercusiones cruciales para el bienestar, la dignidad o hasta la supervivencia de los desvalidos o de los menos privilegiados y, por lo tanto, para el bien común. Tales actividades mejoran la calidad de la democracia cuando ésta se entiende no sólo como orden de representación en asambleas y gobiernos sino también como orden de participación en lo público, en nuestra vida e interés comunes(54).

Desde un punto de vista estrictamente tradicional las asociaciones altruistas pueden entenderse sólo como medios de participación política indirecta a través de presiones sobre las autoridades. Por definición, en una democracia pluralista no pueden integrarse en la esfera oficial. Prueba de ello sería que sólo los regímenes totalitarios han intentado cuadrar el círculo de su absorción en el ámbito político, con los consabidos resultados: en ellos sindicatos, organizaciones juveniles, asociaciones vecinales y toda suerte de entidades cívicas carecen de la más mínima autonomía, se truecan en juguetes del omnímodo poder del leviatán. Un leviatán que no es el Estado sino el aparato político único que lo coloniza. De ahí la desconfianza con la que los demócratas contemplan la excesiva dependencia del voluntariado y sus asociaciones de los gobiernos u otros patrocinadores oficiales. En el mejor de los casos una integración política de los cuerpos altruistas en la estructura política oficial significaría algo así como una suerte de *fascisme à visage humain*. Ningún demócrata en sus cabales podría aceptar un cámara política oficial o paraoficial de asociaciones voluntarias.

Esclarecer las temibles implicaciones de cualquier oficialización de las asociaciones voluntarias es una cosa. Otra, empero, es aceptar que poseen un peso político indudable en la vida de las nuevas democracias pluralistas. En efecto, las asociaciones altruistas entrañan un modo de representación indirecta a través de demandas, presiones y exigencias sobre el poder. Y entrañan también un modo de participación en los asuntos públicos a través de medios esencialmente distintos a los electorales, o a los del clientelismo y los servicios prestados a los aparatos políticos, por un lado, o a la participación que pueda obtenerse a través de la prensa y la opinión pública, por otro. La pertenencia y actividad en una asociación voluntaria cívica es un modo práctico de superar en buena medida las

(53) Ver G. di Palma (1970), como ejemplo. Ver S. Giner (1979).

(54) *Sobre bien e interés común*, C. Camps y S. Giner (1992).

carencias y contradicciones de la democracia y en especial su fallo más grave, el abismo que abre sus fauces entre la clase autoelegida de los políticos profesionales y el pueblo llano. El altruismo societario, en su riqueza, diversidad y topografía irregular y de diverso alcance representa un enriquecimiento del poder: aumenta su distribución y su dispersión por todo el ámbito social y por lo tanto socava su concentración clasista, monopolista u oligopolista. Es un antídoto relativo contra nuevas formas de *hybris* política: su mera existencia se produce contra el poder del demagogo mediático o el príncipe electo sumido en su cinismo. Las asociaciones cívicas son una forma de participación política democrática por otros medios.

Más allá del reino de lo político, hay una profunda afinidad electiva entre las asociaciones altruistas y el actual retorno a lo comunitario. Como es un retorno moralmente ambivalente, conviene recordar que tales asociaciones son esencialmente diferentes del neotribalismo, con tanta frecuencia sórdido y hasta peligroso, que ha surgido en muchas sociedades modernas. Se trata de un neotribalismo egoísta, agresivo, y afirmador de la diferencia merced al prejuicio, la xenofobia y el atolondramiento clánico. (Un tribalismo de nuevo cuño cantado, cómo no, por algunos filósofos olvidadizos, en nombre de una abstracta y pedestre noción de «diferencia» a la que se ensalza como si todo universalismo fuera totalitario, homogeneizador y dogmático, lo cual es manifiestamente falso.) Hecha esta crucial salvedad es bueno reconocer que las asociaciones cívicas y las altruistas poseen algunos componentes comunitarios esenciales. Recuperan y establecen ligámenes primordiales tanto entre sus miembros como entre éstos y las gentes con las que trabajan o a las que ayudan. Su comunitarismo convivencial no es extraño a la modernidad avanzada, como han supuesto algunas concepciones que la presentan como un universo entero y simplemente anónimo y homogeneizado. Al contrario, es connatural a ella, como ha podido comprobarse finalmente tras el debilitamiento de los vastos movimientos sociales e ideologías que en su día la caracterizaron y que también intentaron satisfacer necesidades primordiales comunitarias. El nuevo comunitarismo ha retenido mucho de lo que inspiró a algunos de esos movimientos: la ética del socialismo democrático, por ejemplo, puede sentirse latir en el seno de muchas asociaciones altruistas de hoy. Tal vez al perder algo de su providencialismo y fervor ideológico ese socialismo, metamorfoseado en las nuevas formas de la fraternidad, se habrá enriquecido con una mayor efectividad y realismo.

Sin mudanzas como las aquí reseñadas la democracia contemporánea hubiera topado con su techo de posibilidades tiempo ha. A lo sumo podría haber mejorado algo en algunos países. Hoy, de momento, no hay indicios de que, por sí sola, pueda hacerse mejor. Por su parte, la empresa privada no puede encontrar salida fuera de sus objetivos esenciales: se halla firmemente uncida a su lógica de lucro, productividad y mercado. Ni una ni otra esfera pueden ya dar más de sí, ni enmendarse sustancialmente.

La conclusión que querríamos alcanzar con las presentes razones es que un modo sugestivo de mejorar esta situación es equilibrar tanto la política democrá-

tica y la empresa industrial o mercantil con la reformulación del altruismo, la solidaridad y la fraternidad a través de la actividad voluntaria de la ciudadanía. Esta supera la vieja noción de lo privado según la cual se identifica, ya con la privacidad y la vida privada, ya con los intereses de un negocio o de una vida dirigida al lucro y al acopio de bienes, privilegios y distinciones individuales. Estas dos dimensiones clásicas de lo privado son legítimas: forman parte esencial de una civilización, la liberal, erigida sobre ellas. Pero no agotan las posibilidades de la mente y talante privados.

Lo interesante es que los modos tradicionales de lo privado —bien el logro individualista y competitivo, conseguido en la liza del mercado laboral, corporativo y honorífico, bien el logro del dominio íntimo y la búsqueda solitaria de plenitudes— no son incompatibles con un tercer modo expresivo, el que se vuelca hacia lo público sin socavar el albedrío del ciudadano ni convertirlo en un *homo politicus* profesional. Sólo cabe esperar que el auge de esta nueva —aunque vieja y perenne— expresividad no sea una corriente coyuntural y sí en cambio un síntoma serio de una mayor descentralización política, económica y cultural de las sociedades avanzadas, una manifestación de un enriquecimiento serio de la politeya democrática. El fracaso del movimiento hacia una presencia potente del altruismo y la solidaridad ciudadana en el ámbito de lo público, claro está, siempre podría ocurrir. Mas si fuera así, constituiría un revés difícil de reparar para la democracia tardomoderna.

El refuerzo y la expansión del asociacionismo cívico permiten que las gentes participen en el reino de lo público sin comprometer toda su voluntad privada. Es una participación que alcanza los tres niveles que ese reino posee, a saber, el estatal, el político (partidista, sindical y de interés organizado) y el de la plaza pública (o esfera pública). Su imbricación con cada nivel es, claro está, diferente en cada caso. Esa participación fomenta, como consecuencia inmediata e indirecta, las otras dos virtudes de la politeya democrática, la libertad y la igualdad. La participación cívica significa libertad de acción, para cualquiera que desee entrar en ella, y una reducción de la desigualdad para quienes reciben los beneficios así como para quienes la practican. Además, sus resultados son inmediatamente visibles: producen satisfacción entre quienes dan y quienes reciben, aunque en muchos casos esta dicotomía, afortunadamente, no sea válida, porque predomina la actividad común. Ello significa que el asociacionismo altruista satisface los requisitos más estrictos de una ciudadanía activa. Articula e integra a la ciudadanía dentro del cuerpo político por medios distintos a los de la urna electoral, la manifestación en la plaza pública y los ruegos a los gobernantes. No existe hoy mejor expresión de la ciudadanía genuina que la participación voluntaria de las gentes en el reino de lo público por medio de la acción social altruista.

OBRAS CITADAS

- ARBOS, X. y GINER, S. (1993), *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- ARROW, K. (1963), «Uncertainty and the welfare economics of medical care» en *American Economic Review*, 53, 941-73.

- ASCOLI, U. (1992), «L'azione volontaria nei sistemi di welfare», y «Nuovi scenari per le politiche sociali degli anni 90: uno spazio stabile per l'azione volontaria?», *Polis*, 3, pp. 429-436; y pp. 507-533.
- BARBER, B. (1984), *Strong democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press.
- BODDY, M. y C. FUDGE, (1984), *Local Socialism?*, Londres, Macmillan.
- BRENTON, M. (1985), *The Voluntary Sector in British Social Service*, Londres, Longman.
- BURNHEIM, J. (1985), *Is Democracy Possible?*, Los Angeles, University of California Press.
- CLOTFELTER, Ch. T. (1992), *Who Benefits from the Nonprofit Sector?*, Chicago, The University of Chicago Press.
- DÍAZ, E. (1984), *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Debate.
- DÍAZ, E. (1990), *Ética contra política: los intelectuales y el poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- DOMÈNECH, A. (1993), «Y fraternidad», *Isegoría*.
- DONATI, P. (1993), *La cittadinanza societaria*, Bari, Laterza.
- DONOLO, C. (1992), *Il sogno del buon governo: Apologia del regime democratico*, Milán, Anabasi.
- DRUCKER, P. (1969), «The Sickness of Government», *Public Interest*, 14-3-23.
- DRUCKER, P. (1989), *The New Realities in Government and Politics/ in Economic and Business/ in Society and World View*, Nueva York, Harper and Row.
- FONT, J. (1993), «Non-voting in Catalonia», Institut de Ciències Polítiques i Socials, *Working Paper*, 75.
- FUNES, M. J. (1994), «La dimensión social del altruismo», *Sociedad y Utopía*, 4, pp. 191-204.
- FUNES, M. J. (1993), «Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil», *Sistema*, 117, pp. 55-70.
- GIDRON, B., KRAMER, R. M. y SALAMON, L. M. (1992), *Government and the Third Sector*, San Francisco, I.B. Publishers.
- GINER, S. (1979), *Sociedad Masa*, Barcelona, Península, 1979 (1ª. ed. en inglés, 1975).
- GINER, S. (1987), *Ensayos civiles*, Barcelona, Península.
- GINER, S. y PÉREZ YRUELA, M. (1989), «La manufactura del carisma», C. Castilla del Pino, comp., *Teoría del personaje*, Madrid, Alianza, pp. 39-60.
- GINER, S. y SARASA, S. (1993), «Religión y modernidad en España», R. Díaz-Salazar y S. GINER (eds.), *Religión y sociedad en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 51-92.
- GOODWIN, B. (1992), *Justice by Lottery*, Hemel Hempstead, Simon & Schuster.
- GRAY, J. (1993), *Post-liberalism*, Londres, Routledge.
- HALL, P.D. (1992), *Inventing the Nonprofit Sector*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- HANSMANN, H. (1987), «Economic Theories of Nonprofit Organizations», W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press, pp. 27-42.
- HATCH, S. y MOCROFT, I. (1983), *Components of Welfare*, Londres, Bedford Square Press.
- HIRST, P. (1993), «Associational Democracy», D. Helds, comp., *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- JOHNSON, N. (1990), «The mixed Economy of Welfare», A. Ware y R.E. Goodin (eds.), *Needs and Welfare*, Londres, Sage, pp.145-64.
- LIPSET, S. (1987), *El hombre político*, Madrid, Tecnos.
- KRAMER, R.M. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press.
- KRAMER, R.M. (1992), «The Roles of voluntary Social Service Organizations in four European States», Kuhnle, S. y Selle, P. (eds.), *Government and Voluntary Organizations*, Aldershot, Avebury, pp. 34-52.
- KUHNLE, S. y SELLE, P. (1992), *Government and Voluntary Organizations*, Aldershot, Avebury.

- MONGARDINI, C. (1990), *Il futuro della politica*, Milán, Franco Angeli.
- MONTAGUT, T. (1994), *Democracia y servicios sociales*, Barcelona, Hacer.
- MONTAGUT, T. y SARASA, S. (1995), «Teoria social i Estat del Benestar», *Revista Catalana de Sociologia*, 1.
- MONTERO, J. R. (1990), «Non-voting in Spain: some quantitative and attitudinal Aspects», Institut de Ciències Polítiques i Socials (ed.), *Working Paper*, 22.
- NAGEL, T. (1970), *The possibility of Altruism*, Oxford University Press.
- OLSON, M. (1986), *Auge y decadencia de las naciones*, Barcelona, Ariel.
- PALMA, G. DI (1970), *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*, Nueva York, Free Press.
- PAUL, E. F., Miller, F. D., et al. (1987), *Beneficence, Philanthropy and the Public Good*, Oxford, Blackwell.
- PINKER, R. (1971), *Social Theory and Social Policy*, Londres, Heinemann.
- POGGI, G. (1978), *The Development of the Modern State*, Londres, Hutchinson.
- POWELL, W. y Friedkin, R. (1987), «Organizational Change in Nonprofit Organizations», W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press, pp. 180-94.
- RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, J. E. (1995), «Entre el 'posconvencionalismo' transnacional y el 'neotradicionalismo' integrista: las sinuosidades de la identidad social tardomoderna», *Sistema*, 125, pp. 45-57.
- RUBIO CARRACEDO, J. (1994), «El paradigma ético: justicia, solidaridad y autonomía», *Philosophica malacitana*, vol. VII, pp. 127-146.
- SARASA, S. (1993), *El servicio de lo social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales (INSERSO).
- SARASA, S. (1994), «Asociaciones altruistas y Estado del bienestar: una perspectiva comparada», ponencia presentada al *II Congrés Català de Sociologia*, Gerona, 15 y 16 de Abril (Actas en prensa).
- SCHMITT, C. (1963), *Der Begriff des Politischen*.
- SOSIN, M. (1986), *Private Benefits: Material Assistance in the Private Sector*, Londres, Academic Press.
- TITMUSS, R. M. (1968), *Commitment to Welfare*, Londres, Allen and Unwin.
- TITMUSS, R. M. (1971), *The Gift Relationship*, Nueva York, Pantheon.
- TOMAI, B. comp. (1991), *Assoziacionismo, volontariato e nuova cittadinanza sociale*, Milán, CENS.
- WARE, A. (1990), «Meeting needs through voluntary Action: Does Market Society corrode Altruism?», A. Ware y R.E. Goodin (eds.), *Needs and Welfare*, Londres, Sage, pp. 185-207.
- WEALE, A. (1983), *Political Theory and Social Policy*, Londres, Macmillan.
- WUTHNOW, R. (1991), *Between States and Markets*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo de varias personas e instituciones. En primer lugar, al entusiasmo de los profesores del Área de Sociología de la Universidad Pompeu Fabra cuando organizamos un seminario permanente dedicado a las transformaciones del Estado asistencial y a las nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil. Segundo, a la ayuda que obtuvimos de la DGICYT en el Proyecto PB92-0886. Por último, a todos quienes leyeron primeros borradores de este texto y nos ofrecieron críticas y sugerencias, en especial Angel Castiñeira, Jordi Guiu, Angela López y J.E. Rodríguez Ibáñez.
