

La crisis del Estado y el surgimiento del tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones

PIERPAOLO DONATI*

Resumen: El Estado benefactor encarna los principios políticos y éticos de la sociedad occidental del siglo XX. El autor trata de esclarecer, mediante un análisis de las condiciones actuales de existencia y funcionamiento del Estado, si la crisis actual del Welfare State es sólo una fase de dificultad temporal entre tantas otras por las que ha pasado, o representa un cambio radical; y en este caso, cuál sería su dirección. Sostiene la idea de que el Estado Benefactor no será desmantelado, sino completamente rediseñado en un esquema distinto y más general de "hacer sociedad", donde el tercer sector asume un papel central.

Abstract: The Welfare State embodies the political and ethical principles of 20th century Western society. Through an analysis of the current conditions of the State's existence and functioning, the author attempts to determine whether the current crisis of the Welfare State is simply a temporary phase of difficulty, like so many others it has experienced, or whether it constitutes a radical change. The author holds that the Welfare State will not be dismantled but entirely redesigned within a different, more general plan for "creating a society" in which the third sector assumes a central role.

1. DESPUÉS DE LA CRISIS DEL ESTADO: LAS TESIS DEL PRESENTE TRABAJO

1. DESDE MEDIADOS DE LOS SETENTA, la crisis del Estado social se ha hecho sentir cada vez más evidente y más fuerte, tanto en Europa como en otras partes del mundo. Hoy día esta crisis parece ser algo irreversible en muchos aspectos. Si bien en cada contexto nacional se presenta con sus propias peculiaridades, y sus causas y dinámicas varían considerablemente en tipo y grado de intensidad de un país a otro, puede verse algo común en todas sus manifestaciones: el eclipse del proyecto del "welfare total" garantizado por el Estado, como lo concibiera en sus inicios la modernidad.

En Europa todo el mundo se pregunta cuál será la suerte (el futuro) del Estado y qué es lo que vendrá después. Esto equivale a preguntarse cómo estará organizada la sociedad del siglo XXI y cuáles serán los principios políticos y éticos que la inspirarán.

No hay duda que, más allá de las luchas ideológicas, de las guerras mundiales y de las vicisitudes históricas del momento, el siglo XX se ha caracterizado por una políti-

* Dirigir correspondencia al Dpto. Sociología, Università Bologna, Strada Maggiore 45, 40245, Bologna, Italia; e-mail: donnati@spbo.unibo.it.

ca y una ética basadas en la búsqueda del mayor bienestar posible para la mayor cantidad posible de individuos, a través del crecimiento del *Estado benefactor* (de ahora en adelante abreviado E. B.).

El E. B. encarna los principios políticos y éticos de la sociedad occidental de este siglo, tanto en Europa como en América del Norte, si bien de manera distinta en esta última, pues representa el sueño del Estado moderno como proyecto nacional eudemonístico.

La pregunta es entonces: ¿la crisis actual del E. B. es sólo una fase de dificultad temporal entre tantas otras por las que ha pasado, o representa un cambio profundo y radical? Y, si es así, ¿en qué dirección?

La respuesta no puede ser ni definitiva ni simplista. Son demasiados los factores contingentes en juego. Pero lo que se puede intentar es hacer un análisis de lo que está ocurriendo para comprenderlo mejor.

Los signos son ambivalentes. Por una parte, puede decirse que el E. B. ha tenido éxito, y por la otra que ha fallado.

Ha tenido éxito porque no existe en el planeta un solo Estado que no intente construir su propio sistema de asistencia social. Hoy día, la legitimidad de cualquier sistema político depende de cuán en serio se tomen los problemas sociales concernientes a la felicidad de los ciudadanos. Por otra parte, se ha observado que precisamente gracias a un E. B. más desarrollado, los estados europeos y norteamericanos constituyen hoy el área del mundo más rica y poderosa, si bien otros países —en particular Japón y el sureste asiático—, avanzan en esta misma dirección. Pero hay maneras y maneras de entender y realizar el E. B.

Si lo confrontamos con las expectativas de felicidad que ha generado, es indudable que el diseño del E. B. *típicamente moderno* ha fallado en buena medida. Hoy día parece imposible expandirlo más, y en ciertos casos hasta mantenerlo como lo han conocido los países occidentales, ya sea por los graves problemas internos que él mismo genera, o por los desafíos externos que debe afrontar. La crisis del modelo escandinavo ha sido y continúa siendo paradigmática (Abrahamson, 1988; Baldwin, 1990).

Del E. B. se puede decir que representa la conquista política más grande de la modernidad, y al mismo tiempo el límite estructural de ésta. Si se traspasa ese límite, en el sentido de querer llevar el modelo industrial-fordista o keynesiano-beveridgiano de E. B. más allá de los confines señalados por la posibilidad de acción, la sociedad se vuelve “otra cosa”. Un exceso de control social modificaría fuertemente el orden *lib-lab* de los sistemas sociales actuales, y limitaría las libertades de la sociedad civil. Eso conduciría a una mayor descomposición de los vínculos sociales. El carácter “social” del E. B., por su capacidad de ser y hacer “sociedad” a partir de su naturaleza asociativa, perdería sentido en un contexto en el que las relaciones sociales se esfumasen.

El orden político y ético de la sociedad es hoy puesto en cuestión por el mucho o poco éxito que pueda tener el E. B. La crisis del E. B. y sus alternativas posibles

resultan incomprensibles si no son vistas en el marco de la crisis de la modernidad. Contra la opinión de los neoiluministas, neoliberales y neosocialistas, para quienes la crisis del sistema de *welfare* es sólo una cuestión de redefinición interna del modelo moderno de E. B. (del cual me ocuparé en el inciso 2), yo sostengo, en cambio, que la crisis del E. B. es más radical, tanto en sus fines como en sus medios, y afirmo que el E. B. estará obligado a modificar los principios políticos y éticos fundamentales (“modernos”) sobre los cuales se ha regido en el periodo histórico que comprende desde la primera industrialización hasta el presente. La sociedad del siglo XXI y el orden del E. B. en su interior, serán “post-modernos” en muchos aspectos. ¿Pero cuáles? ¿Cómo será el *post-Estado benefactor*?

Es éste, precisamente, el objeto del presente trabajo. Me enfocaré sobre el E. B. como parte de la sociedad entera, y sostendré la idea de que, predicablemente, no será desmantelado sino, por el contrario, deberá ser completamente rediseñado en un esquema distinto y más general del “hacer sociedad” del que conocía la modernidad. En esta nueva configuración, que yo llamo *relacional*, el tercer sector asume un papel central.

1.2. Las tesis que me propongo presentar y discutir aquí son las siguientes.

La sociedad moderna se ha venido construyendo a través de procesos de diferenciación que han “agrandado” el organismo social a través de ciertas distinciones elementales. Fundamentalmente son dos: la distinción individuo/Estado y la distinción masa/categoría social particular. Estas dos distinciones residen en la base de la ciudadanía moderna (llamada social, pero en realidad individual) y de sus derechos incondicionales (llamados universales, pero en realidad siempre más selectivos, en cuanto que están dirigidos a grupos sociales particulares).

Es construyendo lo social (“haciendo sociedad”) sobre la base de estas distinciones y no otras, que la modernidad disuelve aquel tejido comunitario del cual ha derivado su propia esencia vital, y que se ha mantenido en la base del funcionamiento del E. B. en la modernidad. Cuanto más se expande *este tipo* de E. B., más se erosionan sus propias premisas de existencia.

En la modernidad, mientras más diferenciadas son las relaciones sociales, más se especializan las tareas de cada esfera de la sociedad, y a medida que esto sucede aumenta la necesidad de una respuesta integradora global (Parsons, 1969). Este proceso, como lógica del desarrollo del E. B., es herencia del orden moderno de la sociedad. Pero hoy ya no disponemos de la solución inventada por la sociedad moderna para hacer frente a esta dinámica, es decir, el aumento de la fuerza integradora y omniabarcante del Estado-nación, concebido como centro y vértice de la sociedad humana (Luhmann, 1970). Con el agotamiento del orden moderno, todo el sistema social, no sólo el Estado o la economía o la ética, entra en crisis, en el sentido etimológico del término (*Krisis*).

Lo que debe cambiar es la distinción fundamental en la que se apoya el proceso de diferenciación social. En lugar de yo/no-yo (es decir, la privatización o subjetivación de la sociedad, bajo la égida protectora del E. B.) que ha producido la “socie-

dad de individuos”, podrían surgir otras definiciones. Por ejemplo, está la distinción entre subjetividad social/no-subjetividad social que se encuentra en la base de una posible “sociedad de formaciones sociales”, entre el individuo y el Estado. Esto supone una redefinición de todo el orden social y exige en particular que las formaciones sociales que compondrán la sociedad del siguiente milenio cuenten con un nuevo arte de gobernar, ético y político.

Para elucidar esta tesis, desarrollaré los siguientes incisos. En primer lugar repasaré brevemente la historia del E. B. y las razones por las que se topa con límites insuperables (inciso 2). Trataré entonces de enfocarme sobre los dilemas actuales y las posibles soluciones alternativas (inciso 3). Por último, delinearé el escenario del futuro y cómo podemos, a mi juicio, concebir la “nueva sociedad” (inciso 4). Concluiré precisando lo que a mí me parece ser el desafío más grande del siglo XXI: la “sociedad del humano” (inciso 5).

2. LA CRISIS DEL ESTADO PONE FIN AL PROYECTO DE TODA UNA ÉPOCA Y UN ORDEN HISTÓRICO

2.1. El E. B. tiene una larga historia que conviene recordar con el fin de adoptar la distancia necesaria para una observación adecuada.

Hasta Aristóteles, la política era entendida como una actividad que tenía como fin la felicidad del hombre. Pero puede decirse que el E. B. nace en sentido propiamente moderno cuando viene a ser configurado como Estado de *politeia* (“buen gobierno”), a partir de los monarcas absolutistas “iluminados” del siglo XVIII, y tiene su desarrollo en el curso de los últimos dos siglos, a través de varias fases y varios modelos: en un principio, en los estados nacionales de régimen constitucional, más tarde en las democracias modernas de régimen parlamentario o presidencial, y por último en las formas de democracia neocorporativa contemporánea.

Desde las leyes para los pobres de Isabel de Inglaterra, pasando por los estados iluminados (llamados “de policía”) de Federico II de Prusia y de los emperadores de Austro-Hungría, así como por la famosa Constitución de la Revolución francesa (1793), los altibajos de la *Speenhamland Law* (1795) y la sucesiva legislación británica sobre los pobres (*Reform Bill* de 1832 y *Poor Law Amendment Act* de 1834), hasta el comienzo del sistema de seguridad social lanzado por Von Bismarck a partir de 1883, y más aún con la legislación social de los primeros decenios del siglo XX, el *new deal* adoptado después de la gran depresión de 1929, y en fin, con la economía de J. M. Keynes y los planes de seguridad social de lord Beveridge, el E. B. ha crecido incesantemente como signo de la afirmación de un paquete cada vez más grande de derechos sociales, en el interior del conjunto de la ciudadanía democrática típicamente moderna.

Titmuss (1974:30-31) distingue entre tres modelos: el *residual welfare model*, el *industrial achievement-performance model*, y el *modelo de Estado benefactor total*, cuyo prototipo ha sido el marxista-comunista-soviético (Donati, 1982).

En el curso de su historia, el E. B. a menudo ha sido visto como producto de una ideología particular. Pero creo que sería incorrecto ver en el crecimiento del E. B. un solo color político. A ese crecimiento han contribuido socialistas y liberales, corrientes humanitarias y pensamiento católico, movimientos desde arriba y movimientos desde abajo. El E. B., en resumen, tiene muchos padres. Me atrevería a decir que tiene muchos cuerpos y muchas almas, en cuanto que es proteico.

No obstante, los sociólogos han señalado que, por muy diversos que puedan haber sido los instrumentos, las instituciones y las vías de afirmación del E. B., existe un "hilo conductor" que unifica el proceso de crecimiento del Estado como aparato social desde inicios del siglo XVII hasta nuestros días. Según Cloward y Fox-Piven (1971), es la "regulación de los pobres". Según Foucault (1988), es el espíritu moderno del *Panóptico* (término que, como es obvio, toma de J. Bentham) o de la "sociedad disciplinaria". Según Donzelot (1979), es la "policía de las familias". Según otros más es la idea de un Estado que se convierte en "Providencia"; así de hecho viene a ser llamado en Francia, patria de la idea jacobina del E. B. (Ewald, 1986).

2.2. Y bien, es precisamente este proyecto el que, hasta cierto punto, entra en una crisis profunda, cuyas causas pueden ser tanto internas como externas al Estado, entendido en sentido estricto como sistema político-administrativo que decide y gestiona las medidas de la política social y los aparatos relativos.

a) Las *causas internas* al Estado pueden ser resumidas en cuatro órdenes de problemas.

Problemas de legitimación política y cultural. He aquí la nueva pregunta: ¿de qué manera y en qué medida el Estado es legitimado para hacer del bienestar una cuestión de redistribución, más que de intercambios sociales entre los directamente interesados?

Problemas de organización. La pregunta aquí es: la organización burocrática del mando (con su actuación jerárquica sobre la base de la ley estatal) ¿es la mejor manera de ofrecer a los ciudadanos y a los grupos sociales los bienes y servicios más apropiados?

Problemas de regulación social. La pregunta aquí es: ¿quién establece, y cómo, las reglas de *welfare* (universales o selectivas, uniformes o diferenciadas)? ¿Deben emanar de un centro (el Estado) hacia la periferia de la sociedad, o deben ser hechas por los mismos actores del bienestar?

Problemas de recursos y de costos. Las preguntas aquí son: ¿de dónde obtiene el E. B. sus recursos? ¿Cuánto debe ser recaudado por vía fiscal, y cuánto por la vía retributiva y voluntaria? ¿Qué tan eficiente es el E. B. (es decir, cuánto cuesta administrar los aparatos de servicio, en relación con las prestaciones efectivas que éstos logran dar a los ciudadanos)?

b) Las *causas externas* al Estado nos conducen a una serie de problemas, entre los cuales sobresalen los siguientes.

Problemas de inversión económica. La pregunta crucial aquí es: puesto que los recursos económicos provienen del mercado, ¿en qué medida la satisfacción de las necesidades y de los derechos sociales debe depender del hecho de que la coyuntura económica del mercado sea favorable?

Problemas que provienen de las formaciones sociales intermedias. La cuestión aquí es: puesto que el E. B. debe, por su lógica interna, regular y/o substituir progresivamente las formaciones sociales intermedias, ¿de cuántas y cuáles tareas previamente desempeñadas por estos sujetos sociales puede y debe hacerse cargo?

Cambios demográficos. Las cuestiones más graves son las siguientes: si con el aumento del bienestar de la población baja la natalidad y aumenta el envejecimiento, ¿cómo se puede administrar un sistema que presenta recursos decrecientes frente a crecientes y potencialmente ilimitadas necesidades de seguridad social? ¿Y qué decir de los inmigrantes que el E. B. atrae, mas no está ya en posibilidad de incluir?

Dificultades con la administración de grupos y estratos sociales ajenos al E. B. La cuestión general es: ¿qué hacer con las minorías sociales (entre ellas algunos segmentos del *underclass* y de los *homeless*) y las minorías culturales (como las minorías étnicas) que no aceptan un régimen de tipo inclusivo y uniformizante como el del E. B.?

Es necesario destacar que muchas de las causas externas son, en realidad, efectos no intencionales producidos por el mismo E. B. Es precisamente el modo de buscar el bienestar, y la concesión que para ello tiene, lo que se voltea en contra del E. B. Básicamente, el E. B. no resuelve el problema de la pobreza, sino que se limita a controlarlo (Sgritta, 1982). Entre los distintos círculos viciosos en los que se desarrolla, podemos mencionar tres.

Primero, cuanto más acentúa la presión fiscal, más riesgo corre el E. B. de relajar el crecimiento económico del cual provienen sus recursos financieros (crisis fiscal). Segundo, mientras más interviene en las formaciones sociales intermedias, más debilita a aquellos sujetos de la sociedad civil de quienes dependen las prácticas de ética solidaria del *welfare* para asistir a quien se encuentra necesitado, y no sólo a quien ha caído ya en la pobreza. Tercero, mientras más interviene en la vida familiar, más riesgo corre de perpetuar las roturas y fragmentaciones del tejido conectivo de las familias y las redes primarias, provocando con ello —paradójicamente— el aumento de la necesidad de asistencia a mujeres, niños y ancianos.

También se ha dicho que mientras más éxito tiene el E. B. más se autodestruye. Es importante insistir en que se trata de una lógica precisa de modelo (un patrón sistémico). El E. B. entra en una espiral negativa no sólo por cuestiones de opinión y de ideologías políticas, o de luchas entre intereses particulares, sino más bien a causa de círculos viciosos estructurales internos, y de relaciones con el exterior.

Se sabe también que los conflictos alrededor del E. B. no son sólo conflictos de interés, sino sobre todo de identidad. Es cierto que los intereses materiales son muy importantes. En los años ochenta asistimos a fuertes críticas al E. B. y a movimien-

tos políticos en su contra, en particular en lo tocante a la reversión de los impuestos de asistencia social (*tax welfare backlash*), cuyo origen estaba ciertamente en los conflictos de interés entre grupos sociales particulares. Pero en mi modesta opinión, no es éste el mayor obstáculo del E. B. Sus conflictos de interés pueden ser negociados, y los economistas son muy eficientes cuando se trata de inventar algún artificio para alterar las cuentas. Lo más difícil de negociar son los conflictos de identidad cultural, como los que existen entre las diversas maneras de entender el bienestar. A fin de cuentas, lo que pone en dificultad extrema al E. B. es la disminución en su identificación con la ciudadanía (en particular la nacional). El sentido de la ciudadanía tiende a disminuir por todas partes, aun en el caso de que el E. B. tenga éxito, y con más razón si no lo tiene. Lo que ha sido llamado “revolución de las expectativas crecientes” que modifica las identidades personales y sociales, es sólo un aspecto, y no el más importante, de esta problemática.

En los últimos dos decenios se ha producido una vasta bibliografía que describe y discute estos problemas. Pero el punto que nos interesa no parece haberse aclarado lo suficiente, o sea, el de las conexiones entre la política y la ética del E. B.

La bibliografía se ha concentrado en gran parte en los problemas instrumentales y de adaptación, sin ver y discutir a fondo los problemas de legitimación cultural y política. Tampoco se ha ocupado de los conflictos de relaciones que proceden de las conexiones entre las distintas dimensiones del sistema total de asistencia social.

Se ha discutido el nivel de presión fiscal que puede tolerar el mercado, así como los niveles de las contribuciones por prestaciones de asistencia social, las boletas, la mayor o menor selectividad que deben tener las asignaciones familiares, la edad de las jubilaciones, etc. Problemas importantes todos, pero en cierta medida “técnicos”, para los cuales se pueden encontrar soluciones de mínimo-máximo. Mientras tanto, sigue sin ponerse suficiente atención sobre lo que le quita legitimidad al E. B. en su raíz, y le resta capacidad propulsiva, a saber: los estilos de vida que el mismo E. B. sostiene, estilos que hacen estallar los estratos sociales y provocan soledad y fragmentación social que el E. B. no puede remediar. Se ha discutido mucho acerca del grado de consenso de la opinión pública en cuanto a los niveles sostenibles y compatibles de gastos sociales por parte del E. B. Pero se ha callado en cuanto a las responsabilidades morales públicas y privadas que conlleva el aumento de tales gastos (como ha señalado Mead, 1986).

De hecho, el E. B. continúa siendo concebido y manejado según una interpretación dominante, la del *lib-lab* que procede a veces accionando la palanca *lab* de la intervención estatal, y a veces la palanca *lib* de la desregulación de mercado.

2.3. La teoría de Ralph Dahrendorf puede ser considerada representativa de este paradigma que hipostasía el compromiso entre liberalismo y socialdemocracia.

En la concepción de Dahrendorf (1987, 1994), el E. B. es la práctica política de élites iluminadas que extienden a grupos de individuos antes excluidos los derechos incondicionales (*entitlements*) de poder usufructuar los bienes producidos en el mercado libre (*provisions*). La ética sobre la cual se basa esta concepción es estrictamente individualista y concesionaria. La expansión de la asistencia social (*welfare*)

consiste en beneficios otorgados a un número cada vez mayor de individuos, en lugar del reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de las personas y las formaciones sociales en las que realizan su personalidad (he desarrollado amplia y críticamente estos aspectos en Donati, 1993:229-260).

Hasta hoy, el E. B. continúa avanzando como liberalismo (en el campo económico, político y ético) que garantiza condiciones de estabilidad y de orden social en un marco regulador macroinstitucional de índole socialdemocrática.

No debe menospreciarse la fuerza de este orden que, en el curso de los últimos cincuenta años, ha garantizado el compromiso histórico entre la democracia social y el mercado liberal. Para ello, ha asumido un compromiso ético cardinal: asegurar el máximo de libertades individuales sin que la sociedad intervenga para dar dirección ético-normativa a los ciudadanos, a los cuales, en cambio, se les obliga a dar beneficios igualitarios e incondicionales (Jordan, 1987). Es un orden cuya fuerza reside, precisamente, en la neutralización de la ética, en cuanto que *asume la forma de una ética pública neutral respecto de todas las éticas particulares*.

Bajo el perfil ético-político, este paradigma produce el fenómeno que yo llamo de "privatización de lo privado", es decir, una progresiva exención del individuo de los vínculos y responsabilidades sociales. Un proceso que, a fin de cuentas, conduce a la erosión del tejido social de solidaridad que debería constituir el recurso fundamental del E. B.

Pocos han observado que el orden ético del E. B. de tipo *lib-lab* no sólo mina las bases de la socialdemocracia, sino que está sujeto también a la deriva histórica del liberalismo, el cual, en el E. B. y a través de él, se muerde la cola. El compromiso histórico entre Estado (democrático) y mercado (liberal) se vuelve siempre más difícil de sostener, pese a los intentos que los gobiernos en turno hacen por encontrar siempre nuevos artificios para mantenerlo en pie.

Si la política de asistencia social busca sostener niveles de conectividad y solidaridad social suficientes para no llevar al E. B. a la ruina, debe cambiar radicalmente sus bases éticas y, a partir de ello, modificar sus relaciones con la economía y las esferas de integración social.

Como ha observado A. Zijderveld (1986), los sistemas de asistencia social son rara vez morales (lo es, por ejemplo, el estadounidense), y más a menudo son amorales (como el italiano) o inmorales (como el holandés). Los sistemas morales tratan a las personas de acuerdo con su comportamiento, o sea, tienen en cuenta las responsabilidades morales de cada uno de los individuos. Los sistemas amorales prescinden del comportamiento de las personas, y de las consecuencias que este comportamiento pueda traer, en el sentido de que consideran al comportamiento como éticamente indiferente a los fines del goce de los derechos de asistencia social. Los sistemas inmorales ofrecen compensaciones sin condiciones, e incluso premian (si bien indirectamente) el comportamiento menos responsable desde el punto de vista ético. Sólo los primeros pueden afrontar de manera adecuada los desafíos sociales que resultan de una inclusión constante y progresiva de la población en las políticas de asistencia social.

3. ¿CUÁLES SON LAS DIFICULTADES PARA CONFIGURAR UN NUEVO ESTADO BENEFACTOR? DILEMAS Y SOLUCIONES ALTERNATIVAS

3.1. De cara a la crisis del E. B., las sociedades occidentales deben enfrentar los siguientes dilemas:

- garantizar más libertad a los ciudadanos, pero al mismo tiempo responsabilizarlos más por las consecuencias de su comportamiento personal
- garantizar más autonomía (autogestión) en las esferas sociales intermedias, pero al mismo tiempo orientarlas al bien común
- garantizar más seguridad social, pero evitar la burocratización de la sociedad
- garantizar más igualdad social, pero también más respeto de las diferencias (por ejemplo, culturales y de género)
- responder a las exigencias de cada individuo, pero también favorecer la solidaridad entre las personas
- abrirse a la globalización, pero también responder a las exigencias locales.

Pareciera que se trata de encontrarle la cuadratura al círculo. Y sin embargo, éstas son las líneas de fuerza de los procesos históricos actuales, más allá de los enmascaramientos ideológicos.

Podemos resumir estas tendencias diciendo que el “nuevo” E. B. debe desatar un nudo gordiano: debe permitir más diferenciaciones sociales, pero también asegurar una mayor integración social; en otras palabras, debe desestatizar a la sociedad, pero debe también ofrecer más coordinación y dirección política, orientadas hacia el bien común de la sociedad entera.

Para hacer esto, debe adoptar cursos de acción que implican decisiones éticas. Es éste su problema. ¿Pero qué paradigmas éticos están disponibles? La modernidad ha ofrecido y aún ofrece esencialmente tres: *a)* el paradigma mandeviliano del E. B., según el cual los vicios privados pueden coexistir con (y pueden incluso generar) las virtudes públicas (aquí se ubican muchas de las éticas liberales); *b)* la ética “nacional” del E. B. (“nacionalizar” el E. B. es un *slogan* recientemente lanzado por Pierre Rosanvallon, 1995); *c)* la ética de la asistencia a quien no está en posibilidades de sostenerse y debe ser incluido mediante actos de solidaridad política gratuita (lo que ha generado lo que en Italia se conoce como “asistencialismo”).

La cuestión es: ¿puede el E. B. de derivación moderna resolver sus dilemas con estas normas éticas? Mi respuesta, en términos generales, es negativa. No sólo porque estas normas éticas se encuentran en declive histórico, sino porque el E. B. moderno —especialmente en Europa— ha crecido precisamente sobre el presupuesto de la neutralización de la ética. Para resolver sus dilemas, el E. B. necesita un cambio radical de los principios éticos sobre los cuales se rige, y de un gobierno político que se haga cargo de ello. Pedir un nuevo E. B. significa pedir que el sistema político-administrativo se ponga al servicio de aquellas instancias éticas de la socie-

dad que están en posibilidad de afrontar los dilemas mencionados, y de desatar el nudo gordiano de la obtención *simultánea* de más diferenciación y más integración social.

3.2. Hasta hoy estos dilemas han sido afrontados mediante varias modalidades, la revisión y discusión de las cuales ocuparían demasiado espacio en este trabajo.

En términos generales, estas modalidades han tendido a desincorporar el sistema de asistencia social del Estado, y a establecer una especie de campo intermedio entre las funciones de decisión política del Estado y la llamada *welfare society*, o *caring society*.

Tanto se ha expandido la esfera de lo *social* que algunos —a partir de H. Arendt (1964)— la consideran “impolítica”, o al menos parecen practicar “el olvido de lo político” (Caillé, 1994). En realidad esta esfera de lo social, intermedia entre el Estado y la sociedad civil, es blanco de atención de la economía de mercado y sufre alteraciones junto con ella.

En Europa, lo social está condicionado principalmente por el Estado, mientras que en los Estados Unidos se encuentra vinculado principalmente al mercado. Tanto en un caso como en el otro, el Estado y el mercado tienden a invadirlo, al menos en el sentido de imponerle criterios éticos dictados por la política o la economía. Es precisamente esto lo que impide el surgimiento de una nueva ética del bienestar y de instituciones sociales adecuadas.

En todo Occidente resulta evidente la necesidad de lograr (y al mismo tiempo la dificultad para hacerlo) una constitución autónoma de la “esfera de lo social” (o de la socialidad en las redes asociativas extrafamiliares), de manera que surja una sociedad *sui generis* que termine por convertirse en un verdadero tercer sector simétrico y de igual dignidad que sus contrapartes (Estado y mercado) (Donati [coord.], 1996).

Hasta ahora, los tres grandes actores del pasaje a un nuevo orden social (el Estado, el mercado y el tercer sector) se han combinado de maneras confusas, se han mezclado y han interactuado sin encontrar un orden social que respete las diferencias entre ellos y los integre sin que un sector colonice al otro.

Si eso ha sucedido y todavía sucede (he aquí mi tesis) se debe a que el “cuarto sector”, aquel constituido por las familias y las redes informales (de parentesco, amistad, vecindad, voluntariado) ha sido sofocado y no logra ya producir una ética capaz de influir sobre los procesos sociales. Los tres sectores institucionales de la asistencia social (Estado, mercado, organizaciones no lucrativas) prosiguen cada uno sobre la base de una moral propia, que puede ser más fuerte o más débil, según los contextos nacionales y regionales, sin que exista un cemento ético común, que debería proceder del mundo vital de la familia.

Es difícil decir, así pues, cómo hacer frente a los dilemas y cómo resolverlos. Pero es evidente que la prioridad regresa hoy al mundo de la vida cotidiana. La asistencia social debe ser rediseñada como un problema de *mezcla*, esto es, de diferenciación y sinergia, entre los distintos sectores participantes. Hay que buscar nuevos horizontes de *pluralismo en la asistencia social* (Evers, Olk, 1996). En el cuadro de la sociología relacional, esto es posible en la medida en que se logre asumir al sector constituido

por las familias como punto privilegiado de observación y de acción, ya que es ahí, en los estilos de vida, donde se deciden los recursos éticos y los posibles éxitos que puedan tener las acciones de los otros tres sectores (Estado, mercado, organizaciones no lucrativas) en la salvaguarda del bienestar de las personas.

3.3. Es necesario constatar que las soluciones hasta hoy encontradas a los dilemas del E. B. han estado inspiradas en ciertos tipos de lógica que no conducen a una solución. Estas lógicas son, por un lado, la de la integración sistémica, y por el otro, la de la desregulación social. En el primer caso, se trata de asegurar la asistencia social por la vía sistémica; en el segundo caso, por la vía de un neoliberalismo que sólo en mínima parte va dirigido a hacer frente a las exigencias de una cultura civil de lo cotidiano.

a) *El gobierno basado en lógicas sistémicas.* Heredero del marxismo y de las varias ideologías socialistas, este tipo de gobierno ha colocado los aspectos político y funcional del Estado en el centro de la comunicación sistémica. La asistencia social es aquí administrada a través de aparatos impersonales y de organizaciones “automáticas” que procuran ser inmunes a su ambiente humano (esto es, al comportamiento de las personas, con su subjetividad), y que están, por tanto, abiertas a procesos de globalización, entendidos no sólo como procesos de creciente interdependencia funcional a escala mundial, sino sobre todo como procesos que alimentan formas estandarizadas de actuar, uniformes y/o altamente anónimas, también en el campo de la asistencia social.

b) *El gobierno con base en lógicas de desregulación social.* Heredero del liberalismo, este tipo de gobierno obra de acuerdo con la desregulación y la emancipación de una nueva sociedad civil, compuesta por sujetos individuales con sus grupos y asociaciones para construir el bienestar (*caring*, o *friendly society*).

No hay que pensar, como algunos sostienen, que estas dos modalidades son opuestas y conflictivas. Al contrario, son en gran medida complementarias y hasta sinérgicas. Su combinación da lugar a lo que yo he llamado el modelo *lib-lab* de gestión de los sistemas de asistencia social. El problema reside más bien en el hecho de que al relacionarse entre sí, estas lógicas no persiguen los objetivos más virtuosos de cada una, sino al contrario. En lugar de que las lógicas sistémicas persigan el bien común de sujetos libres y responsables, lo que se tiene es una lógica que persigue todos los fines particularistas imaginables, en relación con comportamientos lo más desprovistos de cualquier responsabilidad subjetiva. Las lógicas sistémicas contribuyen a crear un tipo específico de “sociedad civil” (frase moderna que ya no corresponde a los hechos) que descarga su propia responsabilidad en máquinas impersonales de organización de la seguridad social.

El modo en que estas dos lógicas funcionan hoy día en los intercambios recíprocos tiene el carácter de una sinergia perversa: no tienden a reforzar los sujetos sociales del mundo cotidiano para que sean más autónomos y responsables sino, por el contrario, los privatizan y los enajenan cada vez más. Es como si el bienestar estuviera dividido en dos campos: el “público”, dejado a las grandes máquinas anónimas de la seguridad social (éticamente indiferentes) y el “privado”, en el cual se busca una

humanización de los servicios de asistencia social que, si bien no está privada de sensibilidad ética, aún no se rige por aquellos nexos significativos entre libertad y responsabilidad de los sujetos, que es precisamente en lo que consiste una vida virtuosa.

La sinergia entre las lógicas sistémicas y las lógicas de desregulación social produce una forma de E. B. que en lugar de estimular a las personas y grupos sociales a emprender iniciativas para salir de su estado de necesidad (las varias formas, viejas y nuevas, de pobreza), las inmoviliza y contribuye, aunque indirectamente, a hacer prevalecer los procesos de mercantilización de la vida humana, contra los cuales luchan en vano las éticas del mundo cotidiano. Un E. B. concebido como “institución de desagravio moral” (Gehlen, 1994) representa la fuerza y la debilidad de la llamada civilización occidental de capitalismo tardío. De aquí se genera la impresión francamente difusa de hoy en día de que nuestra civilización avanza como el *Titanic*: invitando al baile al tiempo que se encamina a chocar con el iceberg.

Si Occidente se propone salir de sus contradicciones y de la ruta de colisión que lo conduce a la autodestrucción (es decir, la ruta del autoanonadamiento) debe cambiar de dirección en cuanto a las lógicas y las soluciones concretas sobre las que aún avanza. Pero, ¿hacia dónde?

4. EL ESCENARIO DEL FUTURO PRÓXIMO Y CÓMO CONCEBIR LA NUEVA SOCIEDAD

4.1. Como ya he dicho, el escenario actual se caracteriza por una mezcla de las vías de la integración sistémica y de la desregulación social, mismas que se persiguen unas a otras en un círculo perverso. La dirección a seguir debería ser la de romper este círculo y producir una diferenciación-integración virtuosa de los dos tipos de lógicas. Para ello es necesario un modelo de desarrollo de la vida social en el que tanto las dinámicas sistémicas como las de integración social refuercen sus mejores aspectos, presten sus mejores funciones y den sentido a la producción de relaciones solidarias bien establecidas que propicien un incremento de las capacidades de reciprocidad humana, en lugar de anular, debilitar o distorsionar tales relaciones.

Hace falta partir de la realidad concreta, esto es, del hecho de que se está produciendo una diferenciación de la sociedad que la acerca a un nuevo escenario hasta ahora latente por largo tiempo. Este escenario es dominado por cuatro grandes sectores de la asistencia social con sus características peculiares (véase esquema 1 en la p. 29).

¿Qué implicaciones tiene este proceso de diferenciación de las esferas de asistencia social en el plano político y ético?

Quisiera subrayar algunas aquí.

i) La política se vuelve una “función más difusa”, diferenciada en los diversos sectores, y deja de ser monopolio del Estado. Cada sector y cada actor tiene y realiza una política propia de asistencia social.

ii) De igual manera, la ética se vuelve una “función más difusa” que debe establecer criterios adecuados en cada sector específico, y por lo tanto no pertenece a una esfera especializada, y en cierto sentido separada, de la sociedad como lo era antes.

Naturalmente, en este tipo de sociedad los riesgos de la política y de la ética son todavía mayores que antes, en vista de la posible fragmentación del sistema conjunto, al no existir ya un centro o vértice de la ética y la política. Pero este hecho, que es un legado de la modernidad, no puede ser eliminado. La mayor contingencia de la sociedad entera puede ser afrontada y resuelta sólo en la medida en que las personas puedan actuar en esferas concretas y personalizadas (aunque limitadas) en las que sea posible tener una “comunidad social”, esto es, la orientación hacia unos valores comunes elevados a universales, más allá de las lealtades singulares y particulares, pertenencias y características de adscripción de los individuos. Por otra parte, el mismo carácter “difuso” de la ética y la política deberá proporcionar esa generalización de valores mínimos comunes necesaria para la integración de las varias esferas de asistencia social y de los distintos segmentos (*networks*) de sociedad, en su interior y entre ellos.

4.2. A través de estos procesos de diferenciación, siempre y cuando no degeneren, podría nacer una nueva cultura del “hacer sociedad”.

La diferencia con la asistencia social moderna está básicamente en el hecho de que el Estado ha dejado de ser el centro y el vértice de la organización para el bienestar. Los principios sobre los cuales se rige la sociedad mutan radicalmente.

En este orden, el bienestar no es ya cuestión de individuos y categorías sociales abstractas, sino de asociaciones y redes comunitarias, de pluralismo de intervenciones en red en una “sociedad de los cuidados” (*caring society*) regulada bajo un principio de subsidiaridad postliberal y postsocialista, y en la cual el bien común, cuya exigencia es justamente reivindicada (Jordan, 1989), se vuelve una *bien relacional*, realizable a escalas específicas (Donati, 1993, cap. 2; 1997b, cap. 3).

Mi opinión es que puede avanzarse en esa dirección mediante un pacto para concebir la asistencia social en el marco de una ciudadanía postmoderna que no absorba ya al hombre, sino trace una línea clara y distinta entre *hombre y ciudadano* [*homme y citoyen*]. Expreso este cambio con la fórmula: *pasar de la ciudadanía estatal a la ciudadanía del hacer sociedad* (Donati, 1993). En ésta última se puede hacer sociedad de diversas maneras y en escalas (territoriales y comunicativas) diferenciadas, en las que el hombre permanece como ambiente y modelo del ciudadano. Este pasaje, ciertamente, se presenta como muy problemático. Pero hoy día parece ser una vía obligada en todos los casos.

En las sociedades postindustriales o complejas, las políticas sociales son rediseñadas según un modelo en el que el Estado funge como ordenador general de un sistema hasta cierto punto autorregulado. En el esquema 2 sintetizo estas ideas (tomado de Donati, 1993, cap. 1).

El método adoptado puede llamarse en sentido lato “guía relacional”, según el cual la sociedad se autorregula mediante el máximo posible de autonomías sociales, y las reglas que han de determinar la producción de decisiones generales son concer-

tadas en cooperación. El principio mutualista regresa a escena, pero con otro significado y otras estructuras y funciones de las que tenían las sociedades de “socorro mutuo” del siglo XIX. La mutualidad: *a*) está desligada de la división social (mercado) del trabajo, en tanto que debe corresponder a otras necesidades sociales, y *b*) es gestada a través de una pluralidad de autores, en combinaciones en las que, aparte de los sujetos de la mutualidad, también pueden participar el Estado (entes públicos o semipúblicos), las agencias de mercado y las familias con sus redes informales.

Hoy día hay quienes piensan que la ciudadanía podrá ser garantizada sólo si el mercado es sometido a reglas de funcionamiento que por una parte recuperen eficiencia y productividad (mediante una mayor profesionalización y tecnologización) y, por la otra, ofrezcan más recursos para la inclusión política de los sectores débiles de población (por ejemplo, a través de la reducción de los horarios de trabajo y otras medidas). Pero la fórmula “más ciudadanía a través de más mercado” (o bien, “más ciudadanía a través de un mercado más eficiente”) resulta equívoca y limitante, pues perpetúa la idea de que la ciudadanía es una cuestión de *negociación* entre el Estado y el mercado, y limita los contenidos de la ciudadanía a tales intercambios.

Por el contrario, la sociedad postindustrial no puede ser entendida en continuidad con la que la precedió, ya que presenta fuertes fracturas y discontinuidades. En particular, hasta donde es posible ver, se delinean dos grandes tendencias.

a) La *ciudadanía postindustrial* se vuelve un diseño complejo que debe poder distinguir entre las distintas esferas (sociales, económicas, políticas, culturales) sin que éstas se separen o confundan, y hallarle a cada una sus reglas más apropiadas. El sentido y la metodología de los derechos de ciudadanía no son los mismos si ésta es observada en el sistema económico o en el político, el social o, incluso, el cultural. El referente no es ya el trabajador sino el hombre, es decir, la persona humana concreta. La nueva ciudadanía tiene su referente simbólico no en la lucha contra la simple pobreza material o los riesgos del industrialismo, sino en la promoción de una cultura centrada en la calidad de vida.

b) Las *políticas sociales* no se encuentran sólo en el binomio Estado-mercado, sino revelan un dinamismo propio y diferenciado en las otras esferas (fuera del mercado y del Estado) con actores, procesos e instituciones propios. Son estas subjetividades las que redefinen las necesidades (como intereses) y los derechos (como identidades), y es de ahí que se genera el enfrentamiento con el complejo “político-económico”. La variable ecológica impone una nueva reflexión en torno al impacto de las políticas sociales sobre el ambiente demográfico, social, económico y político, además del ecosistema físico. Esta variable establece nuevas fronteras ahí donde la política social ha dejado de ser mera cuestión de distribución de los recursos producidos por el mercado, para convertirse en contraste de intereses entre productores y consumidores del ambiente, así como entre identidades socioculturales diversas.

En este escenario profundamente cambiado se requieren nuevas bases estructurales, funcionales y morales de la ciudadanía, sin las cuales las políticas sociales no pueden ser llevadas adelante.

5. EL PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LA NUEVA CONFIGURACIÓN RELACIONAL

5.1. En el nacimiento de la nueva configuración de relaciones, el tercer sector desempeña un papel fundamental. ¿Cuál es y cómo podrá desarrollarse dicho papel?

En los años ochenta y noventa, en todos los países más avanzados ha podido presenciarse la proliferación de agrupaciones conocidas como sociedades privadas, o del tercer sector.

Se dice que se trata de iniciativas de voluntariado, de altruismo social, de cooperación, de mutualidad, de formas de asociación con grados variables de organización estructurada que vendrían a hacerse cargo de las necesidades sociales descuidadas por el Estado, y en ese sentido serían iniciativas de apoyo, integración y estímulo crítico a las instituciones públicas. Tal visión es, a mi juicio, totalmente engañosa. Quisiera decir aquí por qué y en qué sentido el tercer sector es otra cosa.

Las tendencias *profundas, estructurales y a largo plazo* que el aumento de estas iniciativas expresa están ligadas sólo parcialmente a las carencias o fallas del Estado. El significado del tercer sector debe ser más bien interpretado como el de un “espía” o “indicador” de una reorganización completa de la sociedad, reorganización que puede ser entendida ya sea como *redefinición de las relaciones entre sociedad civil e instituciones políticas* (según una versión sociológica tradicional), o como *readaptación del sistema social en su conjunto* (según una visión sistémica actualizada), o incluso como *emergencia de nuevas redes* (según la perspectiva relacional).

Las instancias del tercer sector no residen sólo en las subculturas (tradicionales o modernizantes) que expresan una fuerte adhesión a las relaciones sociales primarias y a las motivaciones prosociales de los sujetos, en un llamado a nuevos estilos de iniciativas desde abajo y de activismo social, sino que centran sus esfuerzos en exigencias “sistémicas” mucho más complejas. Considerarlas solamente como expresiones de buena voluntad, de benevolencia, de civismo más o menos de tiempo libre, de empatía intersubjetiva, de persistencia en las agrupaciones localistas, y así sucesivamente, significa reducir el sentido y la importancia de lo que en realidad es una modificación mucho más radical de la sociedad, tanto micro como macrorrelacional.

El hecho es que aún no contamos con las categorías interpretativas suficientes para comprender el fenómeno. Hacen falta nuevas categorías jurídicas, políticas, administrativas y económicas que puedan observar y regular el fenómeno del tercer sector en cuanto expresión de una esfera social ni de derecho público ni de derecho privado. Naturalmente, tales desarrollos no serán deterministas, sino que dependerán de una serie de condiciones sociales, como el comportamiento de los fenómenos demográficos, las nuevas reglas del mercado y de las relaciones postindustriales, las políticas de inmigración, la extensión de las patologías sociales, además de las consecuencias que pueda tener la crisis del sistema político.

Lo cierto es que ya no funcionan las interpretaciones del tercer sector según el *continuum* público-privado. Quien todavía se atenga a una visión del tercer sector como una combinación o mediación entre los dos polos de lo público (el Estado) y

de lo privado (el mercado) se arriesga a llegar a conclusiones limitadas, como aquellas que aparecen en un reciente volumen a cargo de A. K. Anheier y W. Seibel (1990:380-385). Estos autores llegan a las siguientes cuatro tesis finales: 1) lo "público" y lo "privado" no son dicotomías; "más privado" no implica necesariamente "menos público", y viceversa; 2) las organizaciones del tercer sector son instituciones que al mismo tiempo median entre intereses y proporcionan servicios; 3) los modelos nacionales de estructuración del tercer sector son forjados más por las funciones de la integración sociopolítica que por criterios de eficiencia económica; 4) el tipo de régimen regulador prevaleciente en una sociedad influye en la orientación del tercer sector (los países europeos-continetales tienen un tercer sector más orientado hacia el Estado, mientras que los países anglosajones lo tienen más orientado hacia el mercado).

Las conclusiones de Anheier y Seibel son indudablemente válidas, pero un tanto previsibles y reductivas. La interpretación de estos autores coloca al tercer sector en medio de un *continuum* oscilatorio que no permite abarcar las líneas de fuerza interna de los distintos sectores y sus combinaciones e interacciones. El hecho es que definir al tercer sector por referencia a la distinción público/privado se ha vuelto demasiado simplista y no abarca la complejidad de los fenómenos en acción.

5.2. Para comprender la novedad del fenómeno del tercer sector, podemos valernos de dos argumentaciones.

i) La primera sostiene que la sociedad se está reorganizando sobre cuatro polos cuya interacción genera formas mixtas de distintos tipos. Los cuatro polos son:

- el mercado, entendido como el sistema de las empresas lucrativas;
- el Estado, que se caracteriza por el uso del instrumento de poder político (y por lo tanto del derecho) por la imposición forzosa de las obligaciones de ciudadanía (en primer lugar los impuestos y las contribuciones) y la redistribución de los recursos;
- el tercer sector, como conjunto de las organizaciones autónomas no-lucrativas que actúan sobre la base de fines solidarios, usando principalmente, si bien no exclusivamente, medios solidarios;
- las llamadas redes primarias, o sea la familia, los parientes, los grupos de amigos y las redes informales que pueden ser consideradas como un "cuarto sistema" en cuanto que tienen funciones sociales insustituibles (sin equivalentes funcionales).

A manera de principio, se podría hablar también de un quinto sistema constituido por sujetos que echan mano de combinaciones mixtas de factores y recursos provenientes de los otros cuatro.

Este esquema incorpora al anterior (que se basaba en la simple distinción público/privado), pero en un nivel de diferenciaciones mucho más elaboradas. La vertiente mercado-Estado define la esfera pública en un sentido moderno, la ver-

tiente tercer sector-redes informales define la vertiente de lo privado, siguiendo siempre las categorías interpretativas de la modernidad. Pero las nuevas distinciones apenas mencionadas nos permiten ir más allá en la comprensión de los procesos en acción.

En realidad los confines entre todos estos sectores varían en su continuidad, ya que se reorganizan según las exigencias “temporales” y “locales” (es decir, en el espacio-tiempo). Todas las tentativas más recientes de trazar un mapa con contornos definidos han tenido que concluir que tal objetivo tiene poco sentido. Es necesario proceder de otra manera.

Las teorías políticas y jurídicas no han definido aún al tercer sector (ni mucho menos al informal), ya que en general se mantienen ligadas al cuadro de la modernidad, pues nos encontramos ya más allá de ésta y de sus instituciones políticas y jurídicas originales. Sería necesario también desarrollar un *derecho social* como expresión de esta realidad emergente, pero los juristas tienen grandes dificultades para entender lo que esto significa. Así pues, hasta hoy el tercer sector debe ser colocado en la esfera jurídica de lo privado, lo cual contrasta con su naturaleza social (que no obstante tampoco es pública).

ii) La segunda argumentación, complementaria en cierta manera con la primera, ve las cosas desde el ángulo de la teoría de los bienes. Con un enfoque más específico, de carácter originalmente económico, el tercer sector puede encontrar una teorización particular por referencia al tipo de bienes producidos. Lo que quiere decir que el tercer sector se caracteriza por la producción de bienes peculiares, cuya comprensión requiere una teoría sociológica generalizada (no meramente económica) de los bienes sociales.

En resumen, si el Estado produce *bienes públicos*, y el mercado *bienes privados*, habría, a mi juicio, que hablar del tercer sector como de una *economía de compartir* (*sharing*), es decir, de la producción de *bienes relacionales colectivos*. Éstos últimos son en buena medida interdependientes y están interrelacionados con aquel sector de la sociedad que produce bienes relacionales primarios,¹ los cuales tienen su propio referente fundamental en las redes de solidaridad primaria (familia, redes de parientes y amigos).

El carácter relacional tiene su paradigma de referencia cultural-simbólico (que no organizativo) en el subsistema de la familia y de las redes primarias (de las cuales provienen, por otra parte, aquellos medios generales de intercambios simbólicos y fundamentales: la confianza y la reciprocidad). Los bienes relacionales colectivos son también relacionales en cuanto a la distribución en el interior de su esfera de autonomía social específica. Los bienes públicos no son necesariamente relacionales (aunque a veces puedan serlo), porque implican formas de mando y agregaciones de

¹ Con el término *bien relacional* me refiero a un bien que puede ser producido y consumido sólo en conjunto con aquellos que son ni más ni menos que los mismos productores y consumidores, por medio de las relaciones que conectan a los sujetos involucrados. El bien es así pues llamado relacional por el hecho de que es (“se encuentra dentro de la”), relación (Donati, 1993, cap. 2).

carácter impersonal, formal y abstracto. Los bienes privados no son relacionales “por definición”, en cuanto que no necesariamente suponen una repartición.

Desde el punto de vista que se quiere proponer aquí, el bien público es una forma constrictiva de *sharing*, mientras que el bien privado no implica de por sí alguna repartición. Los bienes producidos en el tercer sector, en cambio, implican repartición, y sólo pueden ser producidos y consumidos en conjunto, sobre bases voluntarias, siguiendo un *continuum* más o menos regulado de formalización de las relaciones: más reguladas hacia los confines del tercer sector con los bienes públicos, menos reguladas en el cuarto sector, llamado informal, en los confines con los bienes privados.

Según esta argumentación, así pues, el tercer sector produce bienes relacionales primarios y colectivos. La teoría económica, empero, no tiene aún una elaboración convincente de los bienes relacionales.

A estas alturas, la razón de tal deficiencia debería ser clara. Al igual que el derecho, la teoría económica está construida sobre la dicotomía público/privado. Por mucho que hoy surjan nuevas tentativas de introducir una tercera categoría,² la teoría económica aún no ha captado realmente que la sociedad debe diferenciarse y, por ende, debe producir una relacionalidad totalmente nueva, sin precedentes. Las recientes tentativas de introducir la categoría de los “bienes públicos intermedios”, o bien de reconsiderar la oferta y la producción privada de bienes públicos, están todavía muy lejos de alcanzar una visión así.

En un enfoque relacional, el tercer sector no es una *mezcla* de público y privado, sino una realidad *sui generis*.

5.3. La relacionalidad básica en el surgimiento del tercer sector debe entenderse como *morfogénesis cualitativa de lo social, en cuanto relación de grupo (intersubjetiva), y en cuanto relación institucional (funciones realizadas por el orden del sistema social)*. Pero, ¿en qué consiste la morfogénesis?

Responderé en breve con lo siguiente.

a) Por una parte, los grupos sociales primarios y secundarios se vuelven siempre más *autopoiéticos*, esto es, tienden a constituirse sobre la base de los comportamientos siempre más individualizados y autónomos que presentan los sujetos, titulares también de cada vez más derechos individuales. Se evidencia la necesidad de una nueva autonormatividad social de los grupos primarios y secundarios. El que tales sujetos se vuelvan cada vez más autopoiéticos significa que tienden a convertirse en norma de sí mismos, a crear por sí mismos las propias estructuras relacionales. Apparentemente esto acontece sobre la base de comportamientos altamente individualizados. Se dice que la familia, los grupos de voluntariado, las asociaciones y las cooperativas se vuelven cada vez más una trama de vidas individuales altamente contingentes.

² En particular pueden señalarse las tentativas desarrolladas en Italia por economistas como B. Gui y C. Borzaga, orientadas a la comprensión económica del *non profit* como categoría en sí. Cf. C. Borzaga (coord.), 1991.

En realidad se trata de un nuevo orden social emergente, en cuyo seno esas formas de actuar social son al mismo tiempo procuradas como ámbito de humanización, e inhibidas como estructuras de acción solidaria realmente autónoma. Resulta incomprensible entonces que con todas las libertades civiles que nuestro orden jurídico consiente, estas formas demanden más autonomía. Al mismo tiempo es igualmente evidente que mientras tales autonomías no encuentren formas de coordinación y regulación social, se corre el riesgo de invertir recursos en programas que no hacen sino aumentar el aislamiento de las personas y otras condiciones de marginación.

b) Por otra parte, como instituciones sociales, las formaciones sociales primarias y secundarias se convierten en un frente fundamental para las políticas de asistencia social. Hay que prever un nuevo papel institucional de los sujetos sociales del tercer sector. Quiérase o no, éstos se convierten en un referente *inédito* para las políticas sociales. Se necesitan nuevos trabajadores sociales que, en concreto, tengan en cuenta las necesidades de la vida cotidiana de las familias, en particular:

- la exigencia de una mayor tutela de derecho y de hecho de las personas débiles en el interior de la familia, ya sea a consecuencia de rupturas conyugales, o por la presencia de portadores de algún tipo de incapacidad, enfermedad, o personas no autosuficientes;
- la exigencia de armonizar la vida familiar con las esferas de consumo, tiempo libre y participación social (horarios de negocios y oficinas, la calidad de los programas de televisión y de los demás medios masivos, colaboraciones con la escuela, etc.);
- la exigencia de combatir la pobreza sin estigmatizar a la familia y a sus integrantes;
- la exigencia de que los trabajadores sociales de asistencia tengan en consideración la estructura diferenciada de las necesidades familiares: en otras palabras, las familias sienten la exigencia de una “familiarización” de los servicios y paquetes de asistencia social;
- la necesidad de una mayor consideración de la familia como sujeto de empresa asociativa, de mutualidad, de solidaridad agrandada (*mutual help*, cooperación, autogestión, especialmente en el campo de los servicios a las personas): es el amplio tema de la “*atención a la comunidad*”;
- la exigencia de una representación política para supervisar y promover los derechos de las familias como consumidores y usuarios de los servicios.

Las nuevas necesidades de la familia y de los grupos primarios y secundarios deben ser interpretadas, ubicadas y afrontadas en estas dos líneas de tendencias que son de por sí ambivalentes: por un lado, tales sujetos exigen más libertad; por el otro, requieren nuevas reglas para el bien común.

El problema de reconocer el “papel social” de las esferas del tercer sector coincide con el problema de la relevancia que tienen estas esferas para los fines de definir

y perseguir el bien común en términos relacionales. Se trata de las mismas condiciones que hacen de la esfera de lo privado o del tercer sector una expresión de lo que suele llamarse la “cultura de la ciudadanía”, o “cultura cívica”, como complejo de las “virtudes cívicas”.

En muchos países, la legislación ha comenzado a moverse en dirección del reconocimiento y de la promoción del tercer sector, con referencia específica al voluntariado, a la cooperación de solidaridad social, al asociacionismo social, a las fundaciones sociales y, en general, a las llamadas organizaciones “*non-profit*” u “organizaciones no gubernamentales”. Pero, debido al modo en que han sido concebidas, las regulaciones legislativas nacionales se están mostrando aún demasiado tímidas y demasiado instrumentales, en el sentido de que corren el riesgo de configurar al tercer sector como un conjunto de “agencias de segunda o tercera clase”, en las que el E. B. descarga ciertas responsabilidades. Hay que estar conscientes de que las leyes pueden tener efectos perjudiciales (como lo es una creciente burocratización del tercer sector) si no reconoce a los sujetos sociales del tercer sector como “realidad originaria y original”.

5.4. Muchos comparten la idea de que es posible encontrar y se debe buscar una “*solución estatutaria*” para el tercer sector, es decir, una solución institucional capaz de colocarlo en un nivel de igual dignidad con los otros dos polos (el Estado y el mercado), en el cuadro de una nueva *ciudadanía social*. Mucho hay por hacer, sin duda, para obtener una nueva configuración del tercer sector en estos términos.

Asistimos hoy a un intento patente del Estado por incluir “piezas” del tercer sector (el voluntariado, la cooperación social, las asociaciones, las fundaciones más estructuradas y más cercanas a las instituciones públicas) como agencias privadas que pueden proporcionar servicios ante un aparato público-estatal incapaz de hacerlo, o imposibilitado para ello. En perjuicio de las ventajas aparentes inmediatas que estas soluciones puedan ofrecer, si el tercer sector pretende crecer y adoptar una identidad propia no puede dejarse llevar por ese camino, ciertamente atrasado desde el punto de vista histórico, donde todo se le presenta demasiado fácil. Sólo el sentido de la propia *autonomía social* constitutiva y original puede trazar la distinción básica entre lo que es el tercer sector y aquello que no lo es. Es verdad que existen “muchos voluntariados”, muchas formas corporativas, diversas modalidades de asociación en la sociedad. Pero debemos poder ver qué es lo que agrega a estas formas con aquello que no es tercer sector. Quien proponga diferenciar al tercer sector con base en un criterio de inclusión/exclusión al compararlo con el Estado (o, por otra parte, con el mercado) propone con eso mismo un esquema totalmente equivocado, cuya consecuencia es hacer permanecer la centralidad dualística del binomio Estado-mercado. Si se sigue tal esquema teórico, el resultado inevitable es el de dividir el tercer sector en dos partes: por un lado, las organizaciones más estructuradas que logran sobrevivir, pero a condición de hacerse colonizar por el Estado, y por el otro, las organizaciones menos estructuradas (aquellas que no entran en contratación con el E. B.) que serán exaltadas como factores de estímulo crítico, pero permanecen marginadas de la vida pública.

Si se concibe al tercer sector en términos de inclusión/exclusión de lo que le es externo, se está ya preso dentro de una trampa. Si se razona acerca de los sujetos del tercer sector como referentes de un diálogo visto en términos puramente comunicativos, se termina por reducir y distorsionar la realidad de las *relaciones sociales* (aquellas *sui generis* del sector privado) que son mucho más que comunicaciones, en cuanto que implican acciones (iniciativas, empresas, actividades) recíprocas. Esto no significa que los esquemas comunicativos —a la manera de Habermas (1981) o de Luhmann (1970)— no sean útiles. La comunicación es esencial, pero no es más que un factor necesario e insuficiente para comprender hacia dónde va y hacia dónde puede ir el tercer sector. La diferenciación del tercer sector está ciertamente en relación con su “exterior”. Pero para comprender tales diferenciaciones (articulaciones internas) hay que comprender la naturaleza relacional propia de cada “organización” que se diferencia con base en las propias distinciones direccionales internas y autónomas. También por este motivo, el tercer sector deberá en el futuro dejar de esperar que el sistema político-administrativo logre observarlo adecuadamente, que se comunique con él de manera sensata y que esté dispuesto a hacer leyes más detalladas y a emitir en tiempo razonable los procedimientos administrativos necesarios para la actuación de las leyes, etcétera.

En otros términos, el tercer sector se encuentra en la necesidad de caminar cada vez más con sus propias piernas. En las condiciones de la presente crisis de la sociedad, debe saber contar más consigo mismo que con una “mayor comprensión” por parte de su “ambiente sistémico”.

Está por abrirse un nuevo ciclo histórico. En el pasado la secuencia era: existe el altruismo humano, y éste comporta una libertad de expresión de ayuda y tiene un valor político y da vida a formas de beneficencia y filantropía en la sociedad. La nueva secuencia parece ser, en cambio: existen personas que demandan el reconocimiento y la actuación de una relación social de donación en un contexto de derechos humanos; se debe entonces reconocer una norma generalizada de reciprocidad que conduzca a una “solución estatutaria” del tercer sector, incluyendo formas de organización más avanzadas con carácter no sólo de participación solidaria, sino de autonomía social como lugar y modo nuevos de conjugar lo particular y lo universal.

6. CONCLUSIONES

La sociedad actual se encuentra en la necesidad de modificar la distinción clave que hasta ahora ha precedido a la creación del bienestar social. Siguiendo a la modernidad, esta distinción ha acentuado (y continúa haciéndolo) el partearguas entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas sociales han estado orientadas por la idea de que el bien está en el Estado (*welfare*), mientras que el mal está instalado en la sociedad civil (*warfare*). ¿Cuál será la distinción clave de las políticas sociales en el siglo XXI?

En mi opinión, la distinción clave que se está volviendo dominante en la sociedad postmoderna es aquella entre *sociedad del humano* (en la cual el bienestar es *labour intensive* y se basa en relaciones interpersonales de atención [*care*]) y *sociedad de la técnica* (que incluye las grandes estructuras de la asistencia social sistémica, administrada por burocracias impersonales).

La sociedad postmoderna verá una dialéctica entre estas dos formas de asistencia social que podríamos llamar bienestar humano y bienestar técnico-administrativo. Es importante que éstas sean entendidas como distintas, pero que no se las separe.

En el curso de los últimos dos decenios, ciertos movimientos sociales han vuelto a poner en discusión el concepto y las prácticas sociales de bienestar, llevándolas a una relación más equilibrada con la naturaleza interna y externa del hombre, con estilos menos apropiativos y materiales, menos faustianos, postfordistas y así sucesivamente. En esos movimientos sociales se encuentra inmersa la reivindicación de una dimensión humana que reclama alguna analogía con el “regreso” a la sociedad civil (Donati, 1997a).

Pero entiéndase: personalmente estoy convencido de que el reclamo a la sociedad civil tiene un sentido, pero a condición de aceptar que la sociedad civil de la que hablamos no puede ser ya la del pasado. No es ya la aristotélica, coincidente con la *polis* entera (constituída por distinción con los bárbaros), ni la moderna, en las dos versiones respectivamente de los iluministas escoceses (como mercado) y de la tradición europeo-continental (como Estado jacobino y luego hegeliano, con todas sus derivaciones). Más bien se parece a la sociedad toqueviliana correspondiente al “arte del asociacionismo”. Es una sociedad civil que nace de “tomar en serio” las relaciones sociales, y que las ve como algo diferenciado en una dimensión humana y en una dimensión técnica, ahí donde el bienestar técnico-artificial debe y puede ser reorientado hacia la dimensión humana, que lo es por ser significativa e intencional.

La sociedad civil que deberá informar al E. B. es una sociedad compuesta por hombres libres y responsables, iguales y solidarios, que trabajan en el silencio activo de una vida cotidiana vivida como un continuo desafío ético de las propias capacidades autónomas de respuesta. Esta sociedad crece a medida que las personas construyen sus propias relaciones sociales, orientándose la una a la otra sobre la base de un sentido fundamental de humanidad.

Esta sociedad no es visible a simple vista, y es en gran parte ignorada por la sociedad constituída por las instituciones “oficiales” y el *establishment*. No nace de las instituciones políticas, a las cuales en cambio proporciona motivaciones y razones de legitimidad democrática. Y tampoco nace del mercado al cual, por el contrario, proporciona los recursos culturales de la moralidad mercantil basada en la igualdad de los contratos. Tampoco coincide con la esfera de la familia, a la cual en cambio ofrece alimento por la apertura a una confianza social agrandada, no particularista.

Esta sociedad civil vive una vida propia, con su propio tejido moral. A juicio mío, consiste de asociaciones universalistas que producen bienes comunes de tipo relacional. Se trata de todas aquellas formas de asociación en las que se redescubre

el lugar preponderante de la persona humana, y la importancia de desarrollar un tejido de relaciones sociales que operen de acuerdo con su dignidad, articulando la sociedad sobre los principios cardinales de la solidaridad y la subsidiaridad (Donati, 1997b). En resumen, la nueva sociedad civil que se expresa en el tercer sector está inspirada por una solidaridad universalista realizada en la realidad concreta de cada contexto social autónomo, que es autónomo en cuanto opere a través del *nexo* entre libertad y responsabilidad de cada actor.

La nueva sociedad civil de las formaciones sociales del tercer sector puede ser mejor o peor, según se la trate en las instituciones centrales de la sociedad. Puede brotar o morir, o puede hacerse crecer sólo al margen de un sistema incapaz de renovarse. En los países de la Europa mediterránea se encuentra aún en estado embrionario. En los países anglosajones y del centro-norte de Europa, donde la sociedad civil moderna tiene una tradición más larga y se encuentra hoy en crisis, puede emerger sólo con una nueva visión de la vida social.

Se abre un nuevo escenario de sociedad postmoderna, la cual se caracterizará por una dialéctica específica entre la “*sociedad del yo*” (la de los individuos, como la ha llamado N. Elías) y la “*sociedad de las formaciones sociales*” (o de los sujetos sociales, como prefiero llamarla yo), que se presenta como necesaria en la postmodernidad.

La política y la ética del siglo XXI estarán marcadas por esta dialéctica que toma el lugar de la dialéctica moderna Estado/sociedad civil.

Esta nueva sociedad civil pasa a través de las nuevas redes de comunicación de la globalización. Habrá que ver si las redes comunicativas que distinguen el nacimiento de esta nueva sociedad civil trabajarán a favor de uno u otro tipos de sociedad (la sociedad del yo o la sociedad de las subjetividades sociales), siendo evidente que —de hecho— pueden operar en una u otra direcciones.

Es verdad que no necesariamente trabajan en favor de una “comunidad”, como piensa De Kerckhove (1997), quien parece inclinado a un cierto determinismo ideológico. Mi opinión es que la comunidad —el bienestar como bien relacional— es parte de aquella sociedad del ser humano que ha dejado de ser un producto inmediato de la comunicación social. A guisa de principio, lo que sucede es más bien que las redes de *mass-media*, en cuanto que pertenecen a la realidad virtual, no forman parte inmediata de la sociedad del ser humano. Y he ahí por qué la asistencia social se vuelve como nunca antes el objetivo de una actuación voluntaria e intencional, es decir, ética. Este fenómeno se manifiesta en esferas que no son ya —estrictamente hablando— ni políticas ni económicas, puesto que se encuentran fuera del sistema político y no son originadas por un motivo meramente económico, si bien están en relación con el contexto ya sea del sistema político, ya del mercado.

El siglo XX nos deja como herencia un E. B. concebido como un “condominio funcional” entre propietarios e inquilinos que se mantienen juntos sólo en cuanto se encuentran constreñidos a habitar en el mismo palacio. Un condominio de este tipo genera malestar y anomia, como consecuencia del hecho de que el bien común es concebido en sentido meramente funcional, como mera administración de las cosas. Las sociedades avanzadas manifiestan la exigencia de una forma de convivencia a

manera de un “condominio humano”, donde sea posible vivir una “vida buena” en común, con respeto a las diferencias y a la pluralidad de los modos de ser humanos. Necesitan, por lo tanto, de una concesión por encima de lo funcional, y yo diría relacional, del bien común. Éste, precisamente, es el desafío que el tercer sector lanza sobre el E. B. para el siglo XXI.

Traducción de Luis L. Esparza

BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, P. (comp.), 1988, *Welfare State in Crisis: The Crumbling of the Scandinavian Model*, Forlaget Sociologi, Copenhagen.
- Alexander, J. C., 1997, “La società civile democratica: istituzioni e valori”, en P. Donati (coord.), *L'etica alla fine del XX secolo: tre scenari*, Leonardo, Milán, pp. 107-156.
- Anheier, H. K. y W. Seibel (comps.), 1990, *The Third Sector: Comparative Studies of Non-profit Organizations*, Walter de Gruyter, Berlín-Nueva York.
- Arendt, H., 1964, *Vita activa* (1958), Bompiani, Milán.
- Baldwin, P., 1990, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875 to 1975*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Borzaga, C. (coord.), 1991, *Il Terzo sistema: una nuova dimensione della complessità economica e Sociale*, Edizioni Fondazione E. Zancan, Padua.
- Caillé, A., 1993, *La démission des clercs. La crise des sciences sociales et l'oubli du politique*, La Découverte, París (trad. al italiano: *Il Tramonto del Politico. Crisi, Rinuncia e Riscatto delle Scienze Sociali*, Edizioni Dedalo, Bari, 1996).
- Cloward, R. y F. Fox-Piven, 1971, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Tavistock Publications, Londres.
- Dahrendorf, R., 1987, *Fragmente eines neuen Liberalismus*, Deutsche Verlag-Anstalt GmSH, Stuttgart (tr. al italiano: *Per un Nuovo Liberalismo*, La Terza, Roma-Bari, 1988).
- Dahrendorf, R., 1994, “The Changing Quality of Citizenship”, en B. Van Stinberger (comp.), *The Condition of Citizenship*, Sage, Londres, pp. 10-19.
- De Kerckhove, D., 1997, “I Nuovi Media e la Società Civile”, en P. Donati (coord.), *L'etica civile alla fine del XX secolo: tre scenari*, Leonardo, Milán, pp. 83-106.
- Donati, P., 1982, “Natura, problemi e limiti del welfare state: un'interpretazione”, en G. Rossi y P. Donati (coords.), *Welfare State: problemi e alternative*, Angeli, Milán, pp. 55-107.

- Donati, P., 1991, *Teoria relazionale della società*, Angeli, Milán.
- Donati, P., 1993, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Donati, P., 1997a, “Alla ricerca di una società civile. Che cosa dobbiamo fare per aumentare le capacità di civilizzazione del Paese?”, en P. Donati (coord.), *Rapporto Mondadori sulla società civile*, Mondadori, Milán.
- Donati, P., 1997b, *Pensiero sociale cristiano e società post-moderna*, Editrice Ave, Roma.
- Donati, P. (coord.), 1996, *Sociologia del terzo settore*, Nis, Roma.
- Donzelot, J., 1979, *The Policing of Families*, Hutchinson, Londres.
- Evers, A. y Th. Olk (comp.), 1996, *Wohlfahrtspluralismus*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Ewald, F., 1986, *L'État providence*, Bernard Grasset, París.
- Foucault, M., 1988, “La technologie politique des individus”, en *The Technology of the Self. A Seminar with Michel Foucault*, The University of Massachusetts, Amherst (tr. al italiano: “La tecnologia politica degli individui”, en *Tecnologie del sé*, Bollati Boringhieri, Turín, 1992, pp. 135-154).
- Gehlen, A., 1994, *Le Origini dell'uomo e la Tarda Cultura* (tr. al italiano), Il Saggiatore, Milán.
- Habermas, J., 1981, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Francfort, a. M., 2 vols. (trad. al italiano: *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Boloña, 1986, 2 vols.).
- Jordan, B., 1987, *Rethinking Welfare*, Basil Blackwell, Oxford (tr. italiano: *Per un nuovo stato sociale. Equità e benessere nella società contemporanea*, Otium Ed., Ancona, 1989).
- Jordan, B., 1989, *The Common Good. Citizenship, Morality and Self-Interest*, Basil Blackwell, Oxford.
- Luhmann, N., 1970, “Soziologie des Politische Systems”, en *Soziologische Aufklärung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, vol. 1 (trad. italiano: “La Sociologia dei Sistemi Politici”, en *Illuminismo Sociologico*, Il Saggiatore, Milán, 1983).
- Mead, L., 1986, *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*, The Free Press, Nueva York.
- Parsons, T., 1969, *Politics and Social Structure*, Free Press, Nueva York (trad. italiano: *Sistema Politico e Struttura Sociale*, Giuffré, Milán, 1975, cap. 1).
- Rosanvallon, P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, París.
- Sgritta, G., 1982, “Il Dilemma Selettività-Universalità: Genesi, Trasformazioni e Limiti”, en G. Rossi y P. Donati (coords.), *Welfare State: Problemi e Alternative*, Angeli, Milán, pp. 401-461.

Titmuss, R., 1974, *Social Policy: An Introduction*, Allen and Unwin, Londres.

Zijderveld, A., 1986, "The Ethos of the Welfare State", *International Sociology*, vol. 1, núm. 4, pp. 443-457.

ESQUEMA 1

SECTORES QUE PRODUCEN BIENESTAR Y ALGUNOS INDICADORES RELATIVOS

Institución <i>Sectores que producen welfare</i>	Estado <i>Sector estatal</i>	Mercado <i>Sector mercantil</i>	Sociedad civil <i>Tercer sector (privado social)</i>	Familia y redes informales <i>Sector informal (familia y redes primarias)</i>
1. Principio de coord.	Jerarquía (mando)	Competencia	Libre albedrío	Obligaciones personales
2. Actor colectivo (del lado de la oferta)	Administración pública	Empresas privadas	Asociaciones no lucrativas	Familia y redes de parentesco, amistad y vecindad
3. Titularidad del solicitante (del lado de la demanda)	Ciudadano (derechos sociales de ciudadanía)	Consumidor o cliente	Socio real o potencial de la asociación	Miembro de la comunidad (familiar, local o red personal)
4. Regla de acceso	Derecho garantizado bajo petición legal	Capacidad de pago	Necesidad compartida	Adscripción o cooptación
5. Medio de cambio	Derecho	Dinero	Argumento (comunicación)	Valoración (atención personal)
6. Valor central de ingreso	Igualdad	Libertad de elección	Solidaridad	Reciprocidad (de naturaleza altruista)
7. Criterio del bien agregado	Seguridad colectiva (bienes públicos)	Consumo (de bienes privados)	Actividades sociales y políticas (bienes relacionales secundarios)	Voluntad personal de compartir (bienes relacionales primarios)
8. Déficit central característico de cada sector	Negligencia en la atención a las necesidades de carácter personal	Desigualdad debida a la falta de dinero	Distribución desigual de bienes y servicios, poca eficacia de las estructuras organizativas y de administración	Limitaciones de la libertad de elección, debidas a las obligaciones morales de las personas con familia y redes primarias

ESQUEMA 2

EL SISTEMA DE DERECHOS SOCIALES DE CIUDADANÍA (O SISTEMA DE WELFARE) EN TRES FASES HISTÓRICAS DISTINTAS
(PRIMERA INDUSTRIALIZACIÓN, SOCIEDAD INDUSTRIAL Y SOCIEDAD POSTMODERNA)

<i>Caractérs</i>	<i>Modelo mutualista (primera industrialización)</i>	<i>Modelo estatal (segunda industrialización)</i>	<i>Modelo social (sociedad postindustrial)</i>
Principio de ciudadanía	Mínimo o residual (asistencial)	Maximización de la inclusión política	Generalización y diferenciación según las pertenencias
Referente de las políticas sociales	Rangos sociales y condiciones de pobreza	Clases sociales definidas en relación con el mercado capitalista	Condiciones y estilos de vida de cada persona
Cobertura de riesgos	Mutualidad y asistencia <i>ex-post</i> con formas mixtas de intervención entre Estado y solidaridades locales y profesionales	A través de aseguraciones obligatorias generales por categorías profesionales, y en parte por vías fiscales	Nuevas mezclas y combinaciones entre Estado, mercado, solidaridad asociativa y solidaridades primarias (redes informales)
Reglas de asignación	Según una lógica asistencial	Según una lógica redistributiva	Según una lógica distributiva
Papel del Estado	<i>Welfare state</i> residual	<i>Welfare state</i> institucional	<i>Welfare state</i> como ordenador general y guía relacional
Extensión de la ciudadanía	Limitada según la categoría social de pertenencia	Universalista, pero sólo para los sujetos del trabajo	Universalista por condiciones de vida (edad, género, estructura familiar, etc.)
Sujetos de la ciudadanía	Individuos en cuanto pertenecientes a comunidades tradicionales	Individuos en cuanto pertenecientes a colectivos de trabajo	Individuos en cuanto pertenecientes a sujetos sociales