

La Coconstrucción y la Coproducción de las políticas públicas y la Contribución de la Sociedad Civil

Yves Vaillancourt, Ph. D., LAREPPS / ARUC-ÉS / CRISES
Profesor Titular asociado

Université du Québec à Montréal (UQAM)

E-Mail: vaillancourt.yves@uqam.ca

Cátedra UNESCO sobre las manifestaciones
actuales de la cuestión social

Bartolomé Mitre 1419, Buenos Aires, Argentina
28 de Noviembre de 2007

Introducción no. 1:

1. Dos períodos en mi trayectoria como investigador en el campo de las políticas sociales (PS) por 35 años
 - n Los años 1970 y 1980: la valorización de lo público estatal acompañado por un « downsizing » de la sociedad civil y del sector privado con fines de lucro
 - n Los años 1990 y 2000: la valorización de la alianza entre lo público estatal y los actores de la sociedad civil y del mercado de trabajo: el desafío de salir de los planteamientos teóricos y políticos de tipo binario (el todo por el Estado versus el todo por el mercado)
2. La importancia de la investigación hecha en « partenariado » entre los académicos y los actores de la Sociedad Civil (SC) (Cf. Vaillancourt in CAROLD INSTITUTE (2007). Cf. www.carold.ca).
3. La búsqueda de la hibridación de 4 corrientes o redes de literatura internacional:
 - n La red progresista del CLAD (Nuria Cunill et alii) y la revista *Reforma y Democracia*
 - n La red de la ISTR (International Society for Third Sector Research) y la revista *Voluntas*
 - n La red del CIRIEC Internacional (relacionado a la economía pública y cooperativa)
 - n La red del RIPESS: Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria y el evento de DAKAR 2005

NB: Mi charla de hoy esta basada sobre un « paper » de 40 paginas que estoy revisando y será publicado como cuaderno de investigación a principios de Diciembre. VER: www.larepps.uqam.ca. Di una ponencia sobre este tema en el congreso del CIRIEC internacional sobre la economía social el mes pasado en Victoria, Canadá

Introducción no 2:

1. Una cita de Joan SUBIRATS al momento de su participación en un reciente congreso de Administración Pública en Buenos Aires: « Una nueva política democrática tiene que alcanzar **tres metas** : incorporar la diversidad; favorecer la descentralización; **incorporar a la ciudadanía en la construcción de gobiernos**» (*La Nación*, 12 sept. 2007)
2. Más información en torno a la tercera **meta** : « The issue is how can we regenerate the State in a legitimate and funcional manner ? We arrive at the conclusion that societies which are functioning better are those capable of involving more the participation of a great diversity of social actors -entrepreneurs, social organisations, ONG, etc.- in the decision making process. CREO QUE LOS GOBERNANTES DEBERIAN SER MAS CONSCIENTES DE QUE DEBEN COMPARTIR LA CONSTRUCCION DE SUS GOBIERNOS : » (SUBIRATS «La democracia es hoy nada más que un sistema electoral», *LA NACION*, 12 septiembre, 2007)

NB: ESTA CITA CONSTITUYE UNA INVITACION A FAVORECER LA **COCONSTRUCCION** DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA PARTICIPACION DE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESTA COCONSTRUCCION. PERO, QUE QUIERO DECIR ?

Plan de la Presentación

1. Introducción (hecha!)
2. El Concepto de política pública (PP)
 - n Definición de una PP
 - n Seis Componentes de una PP
3. La Coproducción de las PP
4. La Coconstrucción de las PP
5. Escenarios de Coproducción y Coconstrucción de las PP
 - n Con los actores dominantes del mercado y sin los actores de la SC (neoliberalismo)
 - n Con algunos actores del mercado y de la SC (corporativismo)
 - n Con una incorporación inclusiva de la diversidad de los actores del mercado y de la SC (modelo mas democrático)
6. La Participación de la SC y del tercer sector en la Coproducción y la Coconstrucción de las PP en los últimos 20 años Reforma de PP en Québec
7. Estudios de casos de la participación de la SC en la Coproducción y Coconstrucción de las PP
8. Conclusión

El concepto de PP(1):

Una Definición de las PP

1. Usando un ángulo de política social (PS) para definir PP
2. PP es un concepto más amplio que PS
 - Incluye PS
 - Incluye, a su vez, PP de transporte, Educación, integración al mercado laboral, basura, medio ambiente, etc.
 - Existe a nivel micro, medio, macro y supranacional
3. Un elemento central de toda PS y PP: **la Intervención del Estado** para promover el Interés General (Des-mercantilización + Des-familiarización)
4. Tres Desafíos clave en una Era Post-Estado de Bienestar en países del Norte (y del Sur?)
 - No hay PP sin la Intervención del Estado
 - Pero, sólo con la Intervención del Estado no hay buenas PP y, al contrario, las PP sufren de autoritarismo, verticalismo, etc.
 - Las PP relevantes necesitan de la **Intervención del Estado hecha en « partnership » con actores del Mercado y de la SC**

El Concepto de PP: (2) Seis componentes claves de las PP

1. Identificación de las grandes Finalidades
2. Identificación de los medios de Regulación
3. Precisiones en torno al Financiamiento
4. Precisiones en torno a la Gerencia
5. Precisiones en torno a la Prestación
6. Precisiones en torno a la Evaluación de la PP

NB: La reflexión sobre la coconstrucción tiene que ser hecha en relación con cada uno de estos seis componentes

La Coproducción de servicios de interés colectivo a nivel micro y ejemplos

- **Definición:** Son organizaciones, empresas y emprendimientos que poseen consejos de administración o comités de dirección dirigidos no solamente por los productores tradicionales (propietarios + trabajadores) pero también por representantes de los usuarios y de la comunidad local o sectorial (« multistakeholders »)
- **Ejemplos** (que muestran el aporte a la democratización):
 1. *Cooperativas de solidaridad* en Italia con la Ley de 1991 en el campo de los servicios a las personas discapacitadas
 2. *Una organización comunitaria* de lucha contra la violencia...
 3. *Un centro local de desarrollo* (CLD) en Québec, una organización publica no estatal dirigida por intendentes y lideres de la sociedad civil en el territorio local
 4. *Una clínica medical privada* (con fin de lucro) abierta a la participación de los usuarios + ciudadanos del territorio

La Coproducción de las PP ?

- Hay una rica literatura internacional de mas de 30 años sobre la Coproducción de los servicios públicos y de las PP (ej.: el CLAD)
- En países del Norte y del Sur la Coproducción existe desde hace mucho tiempo
- La Coproducción de las PP significa que las organizaciones no estatales (i.e. del Mercado y/o del Tercer Sector y de la ES) participan en la **APLICACION** (u organización, u operacionalización) de las PP (haciendo foco en la **Dimensión Organizacional**)
- La Coproducción de las PP puede implicar la **Privatización** (cuando los coproductores son entidades con fines de lucro) y de los **PPP**
- O ella puede tomar la forma de la **Cooperativización** (cuando los coproductores son entidades sin fines de lucro (cooperativas, mutuales, asociaciones, ONGs etc.)
- La cuestión clave en la Coproducción de las PP tiene que ver con el tipo de relaciones que se desarrollan entre el Estado y las organizaciones no Estatales. ¿Esas relaciones son de tipo **Instrumental** o de « **Partenariado** »?

La Coconstrucción de las PP ?

- El Concepto de Coconstrucción de las PP es más nuevo que el de Coproducción y, por lo tanto, precisa un trabajo de problematización
- Algunos investigadores del CIRIEC Internacional han usado formalmente este concepto (B.Thiry, B. Lévesque, B. Enjolras)
- En Canadá y Québec, en nuestras redes de investigación, nos gusta profundizar y operacionalizar este concepto
- La Coconstrucción implica la participación de los Actores del Mercado y/o de la SC en el **DISEÑO** (o la construcción, o la elaboración) de las PP (Hace referencia a la **dimensión institucional**)
- En la Coconstrucción, el Estado no toma la decisión solo, es uno entre tantos otros actores.
- El Estado es el árbitro de última instancia. Tiene que animar de manera inclusiva la interacción + deliberación entre la diversidad de actores del mercado y de la SC, lo que significa un diálogo entre las Democracias R y P
- La inclusión de los actores de la SC, sin olvidar los del Tercer Sector y de la ES, permite una **coconstrucción alternativa** a las coconstrucciones Neoliberales y Corporativistas
- La Coconstrucción no es siempre posible o deseable, pero puede contribuir a la democratización de las PP en algunos momentos, casos...

Tres modelos de Coproducción + Coconstrucción de las PP con o sin la SC

NB: Otros Escenarios que el de la MONOCONSTRUCCION DE LAS PP:
Ausencia de Coconstrucción (el Estado Jerárquico + Centralizado + Burocrático construye solo sus PP) [con o sin coproducción]

- 1. Escenario no. 1: COCONSTRUCCION NEOLIBERAL de las PP:**
Existencia de Coconstrucción con la Participación del Estado y de los actores dominantes de la economía del Mercado [con o sin coproducción]
- 2. Escenario no. 2: COCONSTRUCCION CORPORATIVISTA DE LAS PP:**
algunos actores socioeconómicos, actores del Mercado y de la SC participan y tienen peso, pero otros actores no (Clientelismo)
- 3. Escenario no. 3: COCONSTRUCCION DEMOCRATICA DE LAS PP:**
el Estado construye las PP con la participación inclusiva y representativa de la diversidad de los actores del Mercado y de la SC sin olvidar los actores del Tercer Sector y de la ES [en la coproducción y la coconstrucción de las PP]

El modelo no 3 (democrático) ilustrado con algunas reformas de PP desde los años 90

1. Un modelo democrático de Coproducción y Coconstrucción de las PP en el cual el Estado trabaje en cooperación con los actores del Mercado y de la SC (con la inclusión de la ES) es **más que un modelo conceptual**
2. Este modelo Democrático **se concreta al menos parcialmente** en algunas sociedades y en algunos momentos históricos
3. En las ultimas dos décadas **en Canadá y Québec hemos visto y estudiado innovaciones sociales dando nacimiento a reformas de PP y de PS en la línea del modelo no. 3** (y estoy defendiendo la hipótesis que este tipo de modelo existe por lo menos a nivel local en AL y ARG) (cf. Dagnino et al., 2002 sobre el caso de Brasil)
4. Decir eso no significa que otros elementos de modelos neoliberal y corporativistas no están presentes, el resultado es una suerte de cohabitación entre elementos de distintos modelos, incluido el solidario

Estudio de casos

1. Ejemplos de reformas de PS que ilustran el modelo no. 3 de coconstrucción democrática y solidaria
 - n Vivienda social
 - n Organizaciones comunitarias en PP de salud y servicios sociales
 - n Centros de protección de la pequeña infancia (CPE)
 - Estrategias publicas de lucha contra la pobreza y la desigualdad
2. La participación de los actores de la SC y de la ES implica ciertamente la **Coproducción** ya que esos actores se involucran en la gerencia y prestación de los servicios de «interés público»
3. Pero, es seguro si la participación de la SC y especialmente de la ES permite una verdadera **Coconstrucción** de las PP? En el corto plazo, se puede responder que **NO**. Sin embargo, en el largo plazo (tomando cuenta de lo que pasó en los últimos 20 años), se puede afirmar que **SI**

Conclusión

- **Teóricamente**, Coproducción y Coconstrucción pueden coexistir e incentivar la democratización de las PP y esto a todos los niveles
- **Concretamente**, en los últimos 20-30 años, en las sociedades del Norte y del Sur, observamos a menudo la participación de actores de la ES en la coproducción de PP, pero mucho menos frecuente es su participación en la coconstrucción de las mismas
- Para producir PP mejores y más democráticas, es necesario incluir a los actores de la ES y SC en la coconstrucción al igual que en la coproducción de PP
- El asunto en cuestión es, no tanto la cantidad de actores de la SC (incluidos los de la ES) que participan en las PP, sino la calidad de la relación que tiene lugar entre todos los niveles (local, regional, nacional): ¿Son las organizaciones de la SC y de la ES **asociados** o meros instrumentos del Estado?