D+C Desarrollo y Cooperación (No. 1, Enero/Febrero 2002, p. 8-11)

Estado y «sociedad civil» en América Latina
En busca de un nuevo equilibrio

Peter Hengstenberg, Karl Kohut y Günther Maihold

La sociedad civil me da miedo», así titula la investigadora mexicana Soledad Loaeza un artículo, en el que evalúa el tema personificándolo como «una señora que entiende muy bien las cosas, sabe lo que quiere y lo que tiene que hacer, es buena, buena, y, desde luego, la única adversaria posible de la perversidad estatal. Es tan virtuosa y tiene tanta seguridad en sí misma, que da miedo». Aunque esta valoración de «sociedad civil» surge de la experiencia mexicana de la autora, no es la única que posee esta visión algo crítica del despreocupado empleo que ha tenido en los últimos tiempos el nuevo conglomerado social llamado «sociedad civil».

Néstor García Canclini describe la sociedad civil como «una nueva fuente de certezas en este tiempo de incertidumbres, otro concepto totalizador destinado a negar el heterogéneo y desintegrado conjunto de voces que circulan por las naciones». Lo que ocurre con las modas también vale para las ciencias sociales y para la «sociedad civil» en particular, porque «quien recurre a la sociedad civil como fórmula mágica pronto se encontrará con una fórmula vacía» (Lechner).

El término sociedad civil cobra su mayor relevancia política con la apertura de los sistemas totalitarios de Europa Oriental y se convierte muy rápidamente en un concepto de amplia aceptación, probablemente como «la última ideología del siglo XX» (Beyme). El recurso en que se ha convertido el concepto de sociedad civil por parte de la nueva izquierda, como fórmula de identificación ante las referencias perdidas a finales de la década pasada, resalta su contenido de fácil identificación ideológica.

La «sociedad civil» en América Latina es aquella realidad que se ubica entre el Estado, el mercado y la sociedad: un entramado que para las nuevas democracias latinoamericanas y la gestión política sigue adquiriendo cada vez mayor relevancia. El mundo de las ONG, los esfuerzos por ampliar los espacios públicos en América Latina, las nuevas formas de interacción entre empresarios y sindicatos, el impacto de los intelectuales y escritores sobre nuestras sociedades, así como el resurgimiento de la identidad étnica como factor político, todos esos fenómenos describen un campo de acción que ha cambiado las condiciones del quehacer político en América Latina. La democracia, los partidos y los actores sociales han de encontrar nuevas respuestas a esta realidad, ya sea incentivando sus articulaciones, abriendo nuevos canales de expresión o desarrollando una nueva institucionalidad para esas sociedades en proceso de cambio.

La «sociedad civil»: ¿cómo, dónde, cuándo, quiénes...?

La referencia a la sociedad civil encuentra su justificación en el entramado social y político en el cual se está desenvolviendo hoy en día el desarrollo político de Arnérica Latina; esto es, a pesar de contar en parte todavía con democracias frágiles y sujetas a procesos de ajuste de primera y segunda generación, es importante resaltar el paso que han dado las sociedades latinoamericanas desde la transición a la democracia. Y así como se señala la fase de transición a la democracia como el momento de los partidos políticos, el proceso de consolidación se concibe a menudo como el momento de la sociedad civil. En otras palabras, lo que interesa es el paso de la democratización política a la democratización social, haciendo hincapié en la cohesión social y la expansión de la ciudadanía.

Seguramente no se podrá discutir sobre la sociedad civil sin tomar en cuenta una característica básica: «sociedad civil» es un concepto relacional. Su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado. Quien habla de sociedad civil, también tiene que hablar del Estado (Schedler, 1996, p. 238).

Por ello, para muchos el objetivo ideal es lograr en las sociedades simultáneamente una sociedad civil y un Estado fuerte (y ello no significa que sea, necesariamente, grande). Visto desde esa perspectiva se pueden eliminar muchos de los estereotipos, como aquel que le adjudica a la sociedad civil un carácter intrínsecamente progresivo, tolerante, cosmopolita y orientado al bien común. Como todos sabemos, la sociedad civil no siempre aparece en forma civilizada y también está sujeta a las pasiones que suscita el poder, pero por otro lado se puede constatar en muchos casos su función como agente promotor del desarrollo democrático. Siempre y cuando se mantenga una visión sensata sobre la heterogeneidad y la fragmentación interna de las sociedades civiles, no hay riesgo de caer en la valoración unilateral que puede implicar el lema «sociedad civil».

En el momento actual, la configuración de nuevos conceptos sobre políticas públicas, de una nueva gestión del Estado y de un relanzamiento de las reformas políticas indispensables para el «buen gobierno» *(good governance)* son caminos que llevan hacia una mayor «sensibilidad» *(responsiveness)* del quehacer político ante la ciudadanía. El resurgimiento de la sociedad civil se encuadra entonces en el triángulo formado por el nuevo papel del Estado a desarrollar en América Latina, un adecuado funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía.

Crisis de los partidos políticos

La expansión de la democracia en América Latina ha llevado consigo una mayor pluralización y multiplicación de los actores, lo cual a su vez implica crecientes retos para los procesos de legitimación del poder y representación de intereses. Casi paralelamente a esta irrupción de nuevos actores en los espacios de intermediación política se ha gestado una crisis de los partidos políticos a causa de su poca capacidad para generar apoyo y su bajo rendimiento en el

procesamiento de los intereses de la ciudadanía.

¿Adiós al Estado?

El recurso a la sociedad civil en América Latina se asocia con la disolución de la matriz estadocéntrica que ha caracterizado las sociedades en las décadas anteriores. Es desde allí donde hay que plantear la discusión sobre el papel de la sociedad civil en los procesos de transición y consolidación democrática. Una conceptualizcición adecuada de «sociedad civil» en América Latina tiene que ubicarse entonces en las condiciones históricas de las luchas contra los regímenes militares y la construcción democrática. Con la profundización de la democracia en América Latina, la noción de «sociedad civil» ha adquirido otros significados, en parte sustituyendo el significado emancipador propio de las discusiones sobre los movimientos sociales, en parte cayendo presa de intereses particulares y de grupos de interés que se sirven de una cierta característica homogeneizante de «sociedad civil», en cuanto a su contenido democrático participativo.

El «resurgimiento de la sociedad civil» en América Latina, después de los tiempos del autoritarismo, ha adquirido en la fase de transición y consolidación democrática una nueva dimensión en relación con la definición del tipo y de la calidad de la democracia. Para unos representa la rendición de las sociedades latinoamericanas ante los esquemas de democracias restringidas que se han establecido, aceptando de esta manera los límites de participación que se hayan definido desde el modelo neoliberal vigente en la región. Para otros «sociedad civil» significa retomar las iniciativas hacia una democracia participativa que busque ampliar los espacios de participación para actores sociales en las decisiones en materia social, económica y cultural. En ese sentido, «sociedad civil» es la fórmula política para reivindicar una nueva democracia que se extiende más allá de la institucionalidad democrática en América Latina.

La yuxtaposición de Estado y «sociedad civil» que acompaña el surgimiento del concepto en las sociedades de Europa Oriental ha adquirido en América Latina una nueva faceta: en parte se reprodujo el matiz de ampliar las zonas del desarrollo social libre ante las intervenciones de los Estados autoritarios, por otra parte ha adquirido la dimensión de adjudicar a las ONG el carácter de baluarte de defensa del ciudadano libre ante la acción estatal en sociedades ya democratizadas. Parcialmente identificado con algunas corrientes en las discusiones sobre la reforma del Estado, se está tratando de promover una esfera libre del Estado que sería a su vez el espacio nato de la sociedad civil, es decir de las ONG, Allí se ubican también los nexos con aquellas posiciones que enfatizan la insatisfacción de la ciudadanía con los partidos políticos en la mayoría de los países latinoamericanos así como el recurso a la sociedad civil. Es en este ámbito donde se encuentran las causas para aquellos que rechazan incluir a los partidos políticos - por lo menos parcialmente - como integrantes de la llamada «sociedad civil» en América Latina. Se contraponen entonces, casi irreconciliablemente, la institucionalidad estatal con inclusión de los partidos políticos, identificada como lo viciado, lo tradicional, etc., por un lado, y la sociedad civil, por el otro lado, identificada como lo nuevo y lo limpio.

Del interés particular al bien público

El desarrollo de esquemas que logren tender un puente de las representaciones de un interés

particular hacia el «bien común» es una necesidad urgente de las sociedades latinoamericanas: para salvar y profundizar su calidad democrática y mejorar la integración política será indispensable que se aumente el rendimiento de las instituciones en cuanto a intermediación social y política para con los intereses de la ciudadanía. Las experiencias de concertación, descentralización y nuevas formas de participación ciudadana en América Latina marcan algunos hitos sobre el rumbo a tomar.

Desarrollo, democracia y reforma del Estado

Las discusiones con respecto a estas posiciones no logran vislumbrar muchos avances para conceptualizar un nuevo modelo de gestión política en América Latina que solamente podrá nutrirse de la interacción fructífera de los componentes mencionados. La sociedad civil se percibe como fenómeno cultural, como un espacio de formación de una conciencia colectiva en el cual.

La tarea consiste entonces en el desarrollo de nuevos lazos de relación entre estos dos componentes de la vida política, que a su vez puedan garantizar una mayor inclusión de intereses desde la sociedad civil y una intermediación más eficaz y auténtica por parte de los partidos en los diferentes niveles de decisión. Desde los gobiernos locales hasta el gobierno central han de desarrollarse nuevas formas de articulación entre actores sociales, partidos, instituciones públicas, empresa privada y gestores de la opinión pública para unir esfuerzos en el afán por recuperar la centralidad de la decisión política en el devenir de las sociedades latinoamericanas.

Es justamente en este punto donde es necesario formular la pregunta acerca de los alcances de un desarrollo democrático en la propia «sociedad civil» y su capacidad de generalizar intereses en la toma de decisiones. Se ha discutido ampliamente el tema de la función representativa de los diferentes actores que integran la «sociedad civil» y su capacidad de participar en la generación de consensos que vayan más allá del interés particular que intentan promover.

Los programas de ajuste estructural de la segunda generación enfocan el rediseño de las instituciones públicas. Después de la reducción del «Estado empresario» se trata ahora de aumentar la eficiencia de la gestión estatal y modernizar el sector público. El Estado reformado no solamente dispondrá de mejores instrumentos administrativos sino que tendrá que recurrir a alternativas eficientes y efectivas del «sector terciario» y del sector privado para la prestación de sus servicios. Esta apertura de la gestión pública hacia la sociedad tiene que basarse en la corresponsabilidad de los actores e instrumentos de supervisión y control adecuados para generar una nueva calidad en las relaciones entre instancias estatales y «sociedad civil». Por lo tanto, la reforma del Estado - si se toma en serio y va más allá de una política de privatizaciones - no puede quedarse solamente en el nivel de una modernización de la administración pública (la cual a su vez es muy importante), sino que tiene que replantear los esquemas de relacionamiento entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Más allá de las discusiones sobre el grado de consolidación democrática alcanzado en América Latina, ha surgido una preocupación por la viabilidad de las nuevas democracias ante los signos de una crisis de representación y de intermediación presentes en los partidos y los

grupos de interés. Desde allí se alimenta la petición del diseño de una gobernabilidad democrática que sea capaz de cohesionar las sociedades latinoamericanas con legitimidad y eficiencia con miras a los retos del futuro. «Gobernabilidad», en este sentido, es un camino que no solamente busca alcanzar mayores niveles de rendimiento de la gestión pública, sino también ampliar los canales de participación popular en las decisiones políticas. Desde allí se abren las discusiones sobre una mayor calidad de la política democrática, es decir, nuevas relaciones entre los partidos políticos y la sociedad civil, la participación ciudadana no partidista en los diferentes niveles de gobierno y una mayor responsabilidad de la gestión pública ante los ciudadanos *(accountability).*

Actores e interacciones en la sociedad civil

El lugar más concurrido y habitual para la interacción de actores de la sociedad civil han sido las relaciones laborales. Tradicionalmente reguladas y administradas por el Estado, que limitaba e intermediaba las relaciones entre empresarios y sindicatos, su capacidad de negociación colectiva siempre ha sido bastante estrecha. Con los programas de ajuste estructural ha cambiado el andamiaje del relacionamiento entre empresarios y sindicatos, ya que las funciones reguladoras del Estado fueron asumidas por los mecanismos del mercado o por los convenios colectivos.

Aunque el alcance de estas hipótesis muy generales sea limitado, sí pueden aportar criterios para evaluar en cada caso concreto los cambios que empíricamente han estado sucediendo en las sociedades latinoamericanas. Para nuestro tema es importante señalar que la reducción de la regulación estatal ha modificado la situación privilegiada de sindicatos y empresarios ante las instituciones públicas y por esa vía ha abierto mayores posibilidades de interacciones, alianzas y coaliciones con los demás actores de la sociedad civil.

La sociedad civil se concibe como espacio de la realización de conflictos sociales, donde se manifiestan las contradicciones de una sociedad y se establecen de una u otra forma las relaciones de poder en las cuales pueden o no influir el Estado y los intereses organizados. Una pregunta que queda abierta desde un punto de vista de la teoría política es si con la atribución «civil» a la «sociedad civil» se concibe una posición normativa que acepta solamente aquellos actores que se limitan a instrumentos no violentos en sus acciones.

La sociedad civil como lugar para la construcción de identidades y la reivindicación de identidades es una dimensión que se puede discutir desde dos ángulos: por un lado, el núcleo central del tema «sociedad civil», es decir el problema de la representatividad y de la intermediación social, plasmado p. ej. en la valoración del zapatismo en México como movimiento indígena o como movimiento social con participación de indígenas; por el otro lado, con referencia a la actuación de los movimientos indígenas y su lucha por títulos de propiedad y autogestión política, social y cultural.

Además, es importante discutir la construcción de identidades en un ambiente cultural marcado por la dominación masculina: la visión de género. El papel de los movimientos de mujeres en los procesos de transición a la democracia refleja solamente una parte de su lucha para lograr su reconocimiento como sujetos políticos, revisando la supuesta neutralidad de

género en la promoción de la ciudadanía. Cambiar la cultura política marcada por los varones necesita muchos esfuerzos en la redefinición de las relaciones entre los géneros, lo que no solamente abrirá nuevos caminos a la mujer sino que transformará igualmente a los varones en las diferentes funciones que desempeñan.

La sociedad civil - a pesar de la ambigüedad del término - se ha convertido no solamente en una referencia de las discusiones políticas, sino que también ha abierto nuevos espacios para la realización de identidades e intereses. Ante las transiciones a la democracia en América Latina, el que estos espacios sean conflictivos, ideologizados y politizados no puede sorprender; más bien ello debería comprenderse como una señal de la fuerza viva de sus sociedades. Además, se están gestando cambios importantes: estamos recibiendo muchos indicios de que ya hay soluciones parciales a los problemas de gobernabilidad, representación e intermediación en los diferentes países, lo cual refleja un proceso de búsqueda por parte de las nuevas democracias latinoamericanas para encontrar nuevos ejes con miras a una mayor congruencia entre la democratización política y social por un lado y la sustentabilidad del crecimiento económico por el otro.

Hasta las mismas organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el BID han manifestado su convencimiento de que no se puede prescindir de un ingrediente esencial para esta ecuación que se está anhelando: la apertura para la participación de la ciudadanía en los procesos económicos, políticos y sociales es indispensable, si se quiere que se mantengan vigentes en el futuro las democracias (re)conquistadas en las décadas pasadas, seguramente con nuevas expresiones y características, pero basadas siempre en una mayor autonomía de los actores de la sociedad civil y tratando de alcanzar siempre niveles mayores de integración social. Quizás desde esta perspectiva se va a perder el miedo que algunos están sintiendo y pueda abrirse un camino hacia la elaboración de nuevas relaciones entre la sociedad civil y la gestión pública.

Fuente: Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Peter Hengstenberg, Karl Kohut, Günther Maihold (eds.), FES/Nueva Sociedad, Caracas 1999, p. 457 - 464.

Bibliografía

Beyme, Klaus von, Democratic Transition in Central Eastern Europe, en Mario Teló (ed.) Démocratie et construction européenne, Bruselas 1995.
García Canclini, Néstor Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización, México 1995.
Carretón, Manuel Antonio, «Democratización, desarrollo, modernidad, ¿nuevas dimensiones del análisis social?», Excerpta n° 2, abril 1996.
Lechner, Norbert «La problemática invocación de la sociedad civil», Espacios n° 4, abril-mayo 1995, p. 7.
Loaeza, Soledad «La sociedad civil me da miedo», en Cuadernos de Nexos, n° 69, marzo de 1994, pp.V - VI.
Schedler, Andreas «Die zivile Gesellschaft und der wilde Staat». Versuch einer Zwischenbilanz, en Franz Kolland et al. (eds.) Staat und zivile Gesellschaft. Beitrag zur Entwicklungspolitik in Afrika, Asien und Lateinamerika, Viena 1996.
Schmitter, Philippe C. Interest Systems and the Consolidation of Democracies, en Larry Diamond/Garry Marks (eds.) Reecam'mingDemocracy; Essays on Honor of Seymor Martin Lipset, Newbury Park 1991.

D+C Desarrollo y Cooperación,
editada por: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE)
Dirección postal de la redacción:
D+C Desarrollo y Cooperación, C. C., D-60268 Frankfurt, Alemania.

E-Mail: descoop@gmx.net