

AUTONOMÍA, AUTORREGULACIÓN Y DEMOCRACIA: SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO BIFURCADO EN AMÉRICA LATINA*

por Carlos Waisman**

El concepto de sociedad civil es difuso en las ciencias sociales, y el hecho de haber ingresado en el discurso político ha limitado aún más su aplicabilidad en el campo de la investigación académica. En la primera parte de este artículo, propondré una conceptualización de la sociedad civil basada en el análisis de Alexis de Tocqueville y de lo que considero su operacionalización contemporánea por Ernest Gellner¹. Me concentraré en la temática compleja de lo que constituye una sociedad civil fuerte. En la segunda parte mostraré que, cuando es definido con suficiente precisión, este concepto puede ayudarnos a comprender aspectos centrales de la relación entre el Estado y la sociedad civil en la América Latina contemporánea. Concluyo que la dualidad social, característica de la mayoría de los países de la región e intensificada en el período reciente por la liberalización económica, ha producido lo que llamo un régimen bifurcado.

I. Conceptualizando la sociedad civil

Sociedad civil y democracia

El espectro de la sociedad civil está atormentando a los enemigos de la democracia y la economía de mercado. Pero deberían sentirse aliviados: la insustancialidad de este espectro lo ha tornado bastante inocuo. Dada la

* Traducción de Déborah Dietl, controlada por el autor.

** Profesor de Sociología en la Universidad de California, San Diego. E-mail: cwaisman@dss.ucsd.edu.

¹ Ver Tocqueville (1969), en particular vol. 1, Partes I y II, y Gellner (1994).

fluidez del significado del término “sociedad civil”, las proposiciones que se derivan del mismo, débilmente inspiradas en lecturas superficiales de Tocqueville, son difíciles de verificar empíricamente. La sociedad civil debería ser el antídoto perfecto contra viejos y nuevos enemigos de la democracia —comunismo y autoritarismo en el pasado, jihadismo en el presente— y la economía de mercado. Más específicamente —y más problemáticamente—, la sociedad civil sería la partera de la democracia. Sin embargo, dada la extrema confusión del concepto, estas no son sino meras imágenes retóricas.

En el mundo de la política práctica, los opositores del comunismo en Europa central en los ochenta, (inicialmente un segmento minoritario de la *intelligentsia*), usaron este término como una etiqueta. Desde entonces, los opositores al autoritarismo e incluso a regímenes populistas (por ejemplo, el gobierno de Chávez en Venezuela) han hecho lo mismo, cualquiera fuera su nivel de civilidad. Gobiernos y organizaciones internacionales, tanto intergubernamentales como ONGs, también se han apropiado del término “sociedad civil”, y lo han usado de forma imprecisa para referirse a grupos o instituciones no gubernamentales. Por ejemplo, una colección de discursos de una Secretaría de Estado de Estados Unidos, que trataban de temas tan variados como libertad de prensa, derechos humanos, recuperación de los activos de la era del Holocausto, democracia, refugiados, y libertad de religión, lleva el título *Strengthening Civil Society and the Rule of Law*².

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apunta a entidades más específicas, y define a la sociedad civil como el “conjunto de actividades de los ciudadanos, sean individuales o asociativas, en los campos económico, social y político” (BID s.f.: 7). Esta definición incluye tanto actividades privadas como públicas y, entre estas últimas, tanto informales como asociativas. Este documento clasifica las organizaciones de la sociedad civil (OCS) de la siguiente manera: OCS de participación cívica y de promoción del interés social, OCS que proveen servicios sociales, OCS que promueven empresas “establecidas bajo un criterio social de integración y solidaridad”, y OCS comprometidas en la filantropía de desarrollo (BID s.f.: 18).

El Fondo Monetario Internacional (FMI), en un trabajo de discusión acerca de sus relaciones con la sociedad civil, aplica el término a organizaciones internacionales orientadas al desarrollo en el Norte y a grupos comunitarios o de apoyo (advocacy) a los sectores pobres y menos privilegiados en el Sur (por ejemplo, Oxfam, Friends of the Earth, Forum of African Voluntary Development Organizations, etc.) (Dawson y Bhatt 2001: 6). Una publicación

² N. de la T.: Fortaleciendo a la sociedad civil y al Estado de derecho.

de Oxfam sobre el tema define su foco planteando que los grupos de la sociedad civil se asocian no en base a lazos primordiales, tales como etnicidad, idioma o religión, sino en relación con cuestiones “menores” que atraviesan fronteras y reúnen gente en coaliciones nuevas, y cita como ejemplo los esquemas crediticios o los clubes de salud (Oxfam 2000: 128).

El proyecto comparativo del sector sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins es un buen ejemplo de este enfoque. Plantea que la sociedad civil es “una fuerza social mayor... en todo el mundo... (que está comprendida por) miles de grupos comunitarios privados, clínicas de salud, escuelas, guarderías, organizaciones medioambientales, clubes sociales, organizaciones de desarrollo, instituciones culturales, asociaciones profesionales, grupos de consumidores, y entidades similares...” (Salamon 1999: xviii).

El término es usado con mayor especificidad en el discurso académico, mayormente significando la esfera de la sociedad exterior al Estado, pero en general su rigor conceptual, y su operacionalización no son satisfactorios. Adam Seligman (1992: 3, 5) llama sociedad civil a todo aquéllo perteneciente a la esfera pública y exterior al Estado. Víctor Pérez Díaz (1993: 3-57) incluye los mercados, las asociaciones voluntarias, y la esfera pública, siempre y cuando estén fuera del control estatal. Jean Cohen y Andrew Arato (1992: ix) subsumen la esfera privada dentro de la sociedad civil. Definen el término como “una esfera de interacción social entre economía y Estado, compuesta sobre todo por la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera asociativa (especialmente las asociaciones voluntarias), movimientos sociales, y formas de comunicación pública”.

Robert D. Putnam (1993) se focaliza en las asociaciones civiles y políticas. Plantea que una comunidad cívica (la base de la democracia) se caracteriza por los valores de participación, igualdad política, solidaridad, confianza, y tolerancia, que se plasman, siguiendo a Tocqueville, en organizaciones civiles y políticas. “Una red densa de asociaciones secundarias tanto encarna como contribuye a la colaboración social efectiva” (Putnam 1993: 90). Larry Diamond (1999), finalmente, otorga al término una definición más cercana, como veremos, a su significado tocquevilliano: “el ámbito de la vida social que es abierto, voluntario, auto-generador, al menos parcialmente auto-sustentable, autónomo respecto al Estado, y limitado por un orden legal o a un conjunto de reglas compartidas...”, excluyendo la vida familiar, la sociedad económica (las empresas) y la sociedad política (los partidos) (Diamond 1999: 221).

Más allá de las diferencias en las definiciones (Seligman y Diamond se focalizan en la esfera pública y la autonomía del Estado; Pérez Díaz y

Cohen y Arato incluyen a los mercados o la vida familiar; Putnam no distingue entre asociaciones civiles y políticas), es imperativo especificar sistemáticamente qué constituye una sociedad civil sólida, o qué constituye una sociedad como “civil”. Esto es esencial para la prueba de proposiciones que ligan a la sociedad civil con la democracia.

La razón es clara. La proposición de que la mera presencia de una sociedad civil, o incluso una vigorosa, es una causa necesaria o incluso suficiente para la generación o el mantenimiento de la democracia tiene poco sentido. Sociedades altamente movilizadas y organizadas podrían estar altamente polarizadas, y ser por ende inhóspitas hacia las instituciones democráticas. La Alemania de Weimar, la Segunda República española, o la Argentina y Chile en los setenta son ejemplos de este tipo. Larry Diamond, y Michael W. Foley y Bob Edwards sostuvieron que una sociedad civil floreciente podría movilizar a los ciudadanos tanto para fortalecer como para socavar la democracia (Diamond 1999: 218-260, Foley y Edwards 1996), y Sheri Berman (1997) ha documentado las consecuencias bastante nefastas de la vibrante sociedad civil de Weimar.

Lo que estos argumentos omiten es que la variable independiente, en la tradición toquevilliana y gellneriana es, como se verá a continuación, no sólo una sociedad civil, sino también una sociedad civil fuerte; y “fuerte” no significa solamente la existencia de organizaciones sociales grandes y muy movilizadas. Es más, la proposición, por supuesto, sería que una sociedad civil fuerte es una condición necesaria mas no suficiente para la democracia: ¿cómo podría un complejo institucional tan vasto tener una causa única, válida ubicuamente? Afirmar la hipótesis de la sociedad civil no excluye la eficacia causal de determinantes económicos, políticos y culturales discutidos desde épocas clásicas, aunque la hipótesis implica que estos otros determinantes, desde el nivel de desarrollo económico de Lipset hasta la cultura cívico-política de Putnam, están mediados por la sociedad civil (Lipset 1981: 27-30, Putnam 1993).

La posición toquevilliana-gellneriana

Como es bien sabido, Tocqueville sostenía que el proceso político central del mundo contemporáneo era la extensión de la igualdad de condiciones, o la democratización de la sociedad, términos que para él significaban básicamente la abolición de privilegios adscriptivos. Cuando planteaba que el proceso de democratización era irresistible y necesario, se refería a este sentido del término. No esperaba que una comunidad política

(*polity*) democrática fuese el correlato necesario, o incluso probable, de una sociedad democrática. De hecho, su argumento central era que una sociedad democrática generaría una fuerte tendencia hacia el despotismo. Para Tocqueville, el Estado como organización se dirige inherentemente hacia la centralización. A menos que fuerzas de la sociedad controlen esta tendencia, el resultado natural sería un régimen despótico.

Tocqueville sostuvo que la igualdad de condiciones tenía dos consecuencias: la desaparición de los poderes que en las sociedades aristocráticas había mediado entre el Estado y la ciudadanía³, y la creciente voluntad ciudadana de rendirse ante el Estado. Su argumento en relación con esto último representa un uso temprano de una explicación basada en mecanismos. La igualación de condiciones conduciría a la sumisión voluntaria dada la operación de dos mecanismos que facilitarían la centralización del poder: primero, la sociedad moderna produjo un individualismo creciente y, segundo, la gente está más interesada en la igualdad que en la libertad⁴. Como consecuencia, los ciudadanos terminarían consintiendo la expansión del poder estatal.

La tarea de preservar la democracia política, entonces, consiste en la creación de contrapesos no controlados por el Estado, fuerzas que involucrarían a los ciudadanos en la esfera pública e impedirían la centralización del poder. Tocqueville estaba interesado en el estudio del sistema político (*polity*) americano porque, desde el punto de vista de su teoría, aparecía como un caso desviado: una sociedad democrática cuya *polity* había permanecido democrática. Como es bien sabido, concluyó que esto se debía a una combinación de factores: cultura (mores), instituciones, y circunstancias físicas, en orden descendente de eficacia causal (Tocqueville 1969: 305). Sin embargo, al final su argumento general (es decir, lo que es generalizable del caso americano) terminó siendo más institucional que cultural. Se concentró en variables tales como la existencia de una fuerte red de asociaciones voluntarias independientes, la separación entre iglesia y Estado, la existencia de descentralización administrativa con gobiernos locales fuertes, el sistema jurídico, la prensa independiente, etcétera.

Su conclusión muy conocida, por supuesto, es la “ley de Tocqueville”: “entre las leyes que controlan las sociedades humanas, hay una más precisa y clara... que todas las restantes. Si los hombres han de permanecer civilizados o han de civilizarse, el arte de asociación debe desarrollarse y mejorar entre

³ Ver Tocqueville (1955).

⁴ Ver Tocqueville (1969: 507-509 y 503-506).

ellos a la misma velocidad en que se expande la igualdad de condiciones” (Tocqueville 1969: 517).

El análisis de Gellner representa, desde mi punto de vista, la aplicación más sistemática y comprensiva del concepto toquevilleano a las sociedades contemporáneas. Como señaló John Hall (1995: 15), su foco estuvo dirigido a analizar la sociedad civil como una auto-organización de grupos voluntarios fuertes y autónomos que contrabalancean al Estado. La sociedad civil es autónoma en el sentido de que sus unidades constitutivas están auto-gobernadas, pero está todavía ligada al Estado, y opera dentro de sus canales institucionales. Gellner (1994: 5) definió la sociedad civil como “ese conjunto de diferentes instituciones no gubernamentales que es lo suficientemente fuerte como para contrarrestar al Estado y, aunque no impide al Estado cumplir con su función de mantenedor de la paz y de árbitro de intereses fundamentales, puede no obstante evitar que domine y atomice el resto de la sociedad”⁵.

Como Tocqueville antes que él, Gellner arguyó que una sociedad civil fuerte está inherentemente ligada a la democracia, hasta el punto que ambas son etiquetas distintas para el mismo tipo de sociedad (y parte de un paquete institucional más amplio que incluye la descentralización económica y cultural). “Sin estas precondiciones institucionales, la ‘democracia’ tiene poca viabilidad o significado claro” (Gellner 1994: 189). Sin embargo, la separación analítica del sistema de asociaciones voluntarias de las instituciones políticas y gubernamentales nos permite regresar a la pregunta original de Tocqueville, e indagar acerca de la relación entre sociedad civil y democracia. Si hacemos la distinción, la respuesta de Gellner en este sentido sería consistente con la de Tocqueville: una sociedad civil fuerte es un fundamento necesario de la democracia.

Operacionalizando una sociedad civil fuerte

Intentaré ahora operacionalizar el término, en el sentido más consistente con los argumentos de Tocqueville y de Gellner, con el propósito de examinar la relación entre las características de la sociedad civil y la existencia y calidad de la democracia.

La sociedad civil es una porción de la sociedad, cuyo núcleo es la red de asociaciones voluntarias que articulan intereses y valores, y su sistema de

⁵ N. de la T.: el texto de esta definición fue tomado textualmente de la traducción de Carlos Salazar: Gellner (1996: 16).

interacción, siempre y cuando estas unidades no estén bajo el control estatal. Puede contener comunidades, y eventualmente la sociedad civil como un todo puede generar una comunidad fuerte, pero consiste de unidades asociativas (relativamente independientes). En términos weberianos, la sociedad civil puede subsumir colectividades afectivas o *Gemeinschaften*, pero está constituida por *Gesellschaften*, es decir, colectividades ligadas por intereses instrumentales o valorativos. Esta porción de la sociedad, según Tocqueville, es diferente de la sociedad política, y por ende del sistema de partidos. Por supuesto, esta concepción de la sociedad civil también excluye a la sociedad económica, a la familia y otras instituciones de la esfera privada.

Esta definición tiene una implicancia importante. En la tradición heredada de la teoría clásica, y a diferencia de lo postulado por agencias internacionales y ONGs, la sociedad civil incluye asociaciones representantes tanto de los privilegiados como de los no privilegiados, de los excluidos como de los incluidos (y también de los excluidores), de los pobres como de los ricos; en definitiva, de los “buenos” como también de algunos de los “malos”.

Podemos ahora tratar la operacionalización de la fortaleza de la sociedad civil. Para ello, es útil considerar la sociedad civil como constituida por tres dimensiones analíticamente distinguibles: densidad, autonomía y autorregulación.

La densidad se refiere a la medida en que las comunidades de intereses y valores más importantes que existen en la sociedad están organizadas y movilizadas. Las elites usualmente lo están, por lo que el tema es la medida en que las fuerzas sociales que no pertenecen a la elite están también organizadas y movilizadas. La autonomía se refiere al auto-gobierno, más que a una independencia absoluta respecto al Estado. Por supuesto, no hay motivo para asumir que las organizaciones de la sociedad civil siempre tendrán una orientación anti-gubernamental, o que se negarán a participar en actividades gubernamentales. La autorregulación significa que las unidades de la red asociativa, en representación de los intereses y valores de quienes la constituyen, funcionan dentro de los canales institucionales del Estado democrático. Pueden formar coaliciones y entrar en conflicto, pero actúan dentro de los límites de la constitución y las leyes.

Estas dimensiones son relativas, por supuesto: en la más democrática de las sociedades, algunos grupos de interés ó valor significativos no están organizados, la autonomía asociativa está formalmente limitada por las leyes (y formal e informalmente restringida por el gobierno), y la autorregulación está siempre limitada por el marco legal, administrativo y político de la sociedad.

Basados en estas dimensiones, podemos formular cuatro tipos ideales de sociedad:

Baja densidad. En este tipo de situación, existen pocos grupos autónomos (o ninguno), sea como consecuencia de su no-movilización ó de su exclusión/represión. Este último es el mecanismo más simple disponible por el Estado para reducir o bloquear la autonomía de la sociedad. La Rusia zarista es un ejemplo de este caso.

Baja autonomía. Es una situación en la que existe una densa red de asociaciones que representan intereses y valores, pero la red es heterónoma. El corporativismo de Estado es un segundo, y más sofisticado, mecanismo para el control de la sociedad por parte del Estado. Si la densidad es elevada, éste es el patrón de relaciones entre el Estado y las asociaciones característico de los regímenes totalitarios y de algunos populistas. La Unión Soviética es un caso extremo, México bajo el PRI uno más atenuado.

Baja auto-regulación. Si sucede ésto en sociedades con una red densa y con sus unidades constitutivas altamente autónomas, pero en las que existen clivajes intensos, el resultado es una polarización fuerte. La Alemania de Weimar, El Líbano hoy, y Argentina y Chile en los setenta, son ejemplos de esta situación.

Todas las variables altas. Sólo cuando la red asociativa es densa, autónoma, y tiene alta capacidad auto-regulatoria, es decir, para la resolución de conflictos dentro de los canales institucionales democráticos, la sociedad civil es fuerte. Para que esto suceda, el “arte de asociación” de Tocqueville deberá ser suplementado por el “arte de negociación”.

Por ende, lo que la proposición tocquevilliana-gellneriana afirma es que este tipo (iv) de sociedad es una condición necesaria, mas no suficiente, para la generación y mantenimiento de una democracia de alta calidad. Este último criterio implica que la variable dependiente misma necesita ser conceptualizada. En efecto, es posible tener una democracia, y una democracia estable, sin una sociedad civil fuerte. Sin embargo, es probable que sea lo que Juan Linz y Alfred Stepan (1996) llamaron una democracia de baja calidad, de la cual se han desarrollado variedades como la democracia delegativa de Guillermo O’Donnell (1994: 55-69) (una democracia con rendición de cuentas [*accountability*] deficiente), la más extrema democracia iliberal de Fareed Zakaria (1997) (una democracia en la que el Estado de

derecho y los derechos civiles tienen un bajo nivel de institucionalización), y la pseudo-democracia de Diamond (1999: caps. 1-3) (un régimen autoritario con fachada electoral). De hecho, existen por lo menos tres tipos diferentes de democracia, con nivel ascendente de calidad: el tipo básico electoral o schumpeteriano; el liberal o dahliano (caracterizado por altos niveles de inclusión y capacidad de oposición, y una fuerte institucionalización de los derechos civiles y políticos); y el republicano, que incluye, además de las instituciones de la democracia liberal, una ciudadanía altamente activa y organizada⁶.

Basado en esta conceptualización, examinaré la relación emergente entre Estado y sociedad en la América Latina contemporánea.

II. Estado y sociedad en las democracias latinoamericanas contemporáneas

Articulación entre sociedad y Estado en América Latina

En América Latina existe una rica tradición asociativa. Desde el reestablecimiento de la democracia, viejas organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales, grupos empresarios, iglesias, organizaciones comunitarias de todo tipo, clubes deportivos, etc., han sostenido una vida interna vigorosa y una muy visible presencia pública. En el período más reciente, han aparecido nuevas organizaciones representando a los sectores más pobres y excluidos, muchos de ellos víctimas del proceso de liberalización económica, (por ejemplo, el movimiento de los sin tierra en Brasil, las organizaciones de los desocupados, o “piqueteros”, en Argentina, etc.), y algunas de éstas han demostrado una alta capacidad de movilización. Finalmente, han florecido organizaciones basadas en identidades adscriptivas (género, sexualidad, raza y etnicidad), semejantes a sus contrapartes en las sociedades industriales avanzadas. Sin embargo, este intenso panorama asociativo no es indicativo de una sociedad civil fuerte, al menos en el sentido discutido anteriormente. Amplios segmentos de la sociedad no están organizados, y algunos de los organizados no son muy autónomos, ni muy cívicos.

El dualismo social y económico ha sido una característica central y duradera de la mayoría de las sociedades latinoamericanas⁷. Durante la mayor

⁶ Ver Schumpeter (1976: caps. XXI-XXII) y Dahl (1971).

⁷ Para una muestra de la desigualdad en América Latina, ver World Bank (2004).

parte del siglo XX, sólo Argentina y Uruguay —los países más desarrollados de la región, que habían eliminado el campesinado en períodos anteriores, y cuya población descende principalmente de inmigrantes europeos— han evitado este rasgo. Sin embargo, el dualismo se ha intensificado en las últimas dos décadas, esta vez en todos los países, dada la intensa liberalización económica y la limitada capacidad de la mayoría de los estados para implementar políticas compensatorias eficaces. En toda la región ha aumentado la polarización social (y en al menos dos casos, Venezuela y Bolivia, también la polarización política). El dualismo tiene importantes implicancias para la sociedad civil, las relaciones entre Estado y sociedad en general, y la calidad de las nuevas democracias.

La causa es que estos cambios están teniendo lugar en sistemas políticos (*polities*) cuyas instituciones, en la mayoría de los casos, difieren sustancialmente de aquellas propuestas en el modelo liberal clásico y por las normas y prácticas que prevalecen en las democracias establecidas de Europa occidental y Norteamérica. Estas diferencias aparecen en tres niveles: la preservación de residuos autoritarios, la debilidad del Estado de derecho, y la articulación entre Estado y sociedad. Me concentraré en la tercera.

El primer nivel consiste en la preservación de residuos autoritarios (por ejemplo, en Chile, a cuyo senado fueron agregados “representantes institucionales”, mayormente de agencias estatales que habían sido el núcleo del régimen militar previo; o en Argentina, donde los presidentes rutinariamente eluden al congreso abusando de sus poderes de decreto). El segundo es el hecho de que el Estado de derecho tiene un bajo nivel de institucionalización en la mayoría de estas *polities*: los gobiernos hacen un uso instrumental de las constituciones y de las leyes, la magistratura es ineficaz, dependiente o incluso venal, y existe un nivel de corrupción sustancial.

Finalmente, está el tercer nivel. Formas de participación dependiente, tales como el clientelismo, han sido muy frecuentes en América Latina, el corporativismo estatal fue un rasgo importante de la estructura institucional de algunas de las sociedades más grandes (Brasil, México, Argentina) durante el período de urbanización e industrialización intensas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, y la mayoría de los países en la región han experimentado prolongados regímenes autoritarios, algunos de ellos bastante coercitivos. Estos tres marcos institucionales representan variedades de una relación Estado-sociedad en la cual el gobierno es el principal y los ciudadanos los agentes: la inversa exacta de la relación presupuesta por el modelo ideal de la democracia liberal. Una peculiaridad interesante de los estados latinoamericanos es que, en la mayoría de los casos, son débiles *vis-à-vis* sus elites y las grandes potencias, pero sin embargo han desarrollado una relación de control vertical con sus sociedades.

El corporativismo de Estado se tornó inviable una vez que las nuevas sociedades urbanizadas e industrializadas excedieron la armadura que representaba. Los regímenes autoritarios sucumbieron ante los vacíos de legitimidad, la movilización de sus sociedades, los efectos de demostración internacionales y el distanciamiento de las grandes potencias. Sin embargo, la orientación estatal a la distribución particularista de beneficios y otras tendencias clientelistas persisten, y sellan a las nuevas democracias como un fenómeno fundamentalmente diferente de sus contrapartes en las sociedades industriales avanzadas. Como veremos, el dualismo y las propensiones al clientelismo están inherentemente unidos y vigentes, hasta el punto que podrían ser considerados como la “estructura profunda” de las sociedades latinoamericanas. El efecto total es una democracia parcial, o lo que llamaré un Estado bifurcado.

Me adelanto a dejar en claro que las democracias “viejas” o establecidas han sido también caracterizadas por un dualismo considerable y algún clientelismo en el pasado (y algunos residuos están aún presentes), pero la diferencia entre éstas y las nuevas democracias latinoamericanas es suficientemente sustancial como para producir una relación diferente entre Estado y sociedad.

Dualismo, liberalización económica, y Estado bifurcado

Mi argumento puede resumirse en tres proposiciones. Primero, la liberalización económica agudiza el dualismo tradicional, y tiene un efecto contradictorio en la sociedad civil. Segundo, una sociedad dualizada genera afinidad con lo que llamo un Estado bi-facial (uno que interactúa con los dos polos emergentes de la sociedad sobre la base de conjuntos de reglas diferentes). Tercero, la dinámica de la democracia tiende a reforzar el dualismo. La evidencia es la siguiente.

I. La liberalización económica agudiza el dualismo tradicional y tiene un efecto contradictorio en la sociedad civil

La liberalización de economías previamente semi-cerradas (privatización, desregulación y apertura de la economía) está guiada por una lógica de diferenciación⁸. El primer efecto de la liberalización económica es el incremento de la diferenciación tanto vertical como horizontal. Crece la polarización entre los sectores ricos y los deprivados, pero hay “ganadores” y “perdedores” en casi

⁸ Para una discusión acerca de este proceso, ver Waisman (1998). Ver también Lijphart y Waisman (1997: 235-237).

todas las clases sociales, sectores económicos y regiones, sean ricos o pobres. Al expandirse algunas industrias, sea porque son internacionalmente competitivas o porque responden al crecimiento de la demanda local, las clases sociales ligadas a ellas y las regiones donde se ubican mejoran su suerte. Por el contrario, cuando se reduce el mercado para las industrias incapaces de afrontar la competencia extranjera o que operan en mercados dañados por la liberalización económica, sufren sus dueños y trabajadores, como así también las regiones en las que están localizadas.

La experiencia de los países desarrollados indica que la propia dinámica del capitalismo (y, en algunos casos, de la política) reduce el nivel general de diferenciación en un segundo estadio (aunque el desarrollo del capitalismo siga produciendo diferenciación, tanto a nivel micro como macro). Sin embargo, ésto ocurre cuando existen instituciones de mercado y estados eficaces, algo que no sucede en la mayoría de los países latinoamericanos. Por ende, pueden romperse huevos sin que, al final, se haga la tortilla. Este puede ser el resultado de la liberalización económica en algunas partes de la región. En los grandes y medianos países latinoamericanos en los noventa, el período de liberalización a gran escala, la desigualdad en los ingresos (medida por el índice de Gini) fue sustancialmente reducida sólo en Chile, y estabilizada en México. Ha crecido, en cambio, en la mayoría de los restantes países (espectacularmente en el caso de Argentina) (World Bank 2004: 8). La pregunta de si este segundo estadio ocurrirá, y cuándo, en América Latina está aún abierta.

Las consecuencias de esta transformación económica sobre la sociedad civil han sido contradictorias. Por un lado, el fortalecimiento de los mecanismos de mercado ha producido la dislocación social recién mencionada; por otro, ha reducido el control estatal sobre la sociedad, y solidificado las asociaciones autónomas en algunas áreas, en los segmentos y regiones que pueden considerarse “ganadores” en el proceso de diferenciación económica. Como señalé arriba, estos “ganadores” se ubican en todas las clases sociales: si la industria automotriz brasileña es internacionalmente competitiva, las compañías productoras de automóviles se benefician, como así también sus sindicatos, las empresas ligadas a esta industria mediante eslabonamientos hacia atrás y adelante, y las regiones en las que se ubican las plantas. El contexto social resultante ha sido conducente a la generación y fortalecimiento de asociaciones dentro de estos grupos, y al establecimiento de relaciones “cívicas” entre diferentes asociaciones de interés, y entre éstas y el gobierno. Una economía de mercado abierta contribuye a la emergencia y consolidación de una cultura de negociación entre grupos de interés. Esto facilita la difusión de mecanismos para el manejo del conflicto social que no involucran al Estado como tomador de decisiones (una situación compatible,

por supuesto, con un rol gubernamental regulador o adjudicador de última instancia). Este es el contexto institucional en el que es probable que crezca la auto-regulación social. También entre los “ganadores”, las relaciones con el gobierno han tendido a ser las características de la democracia: articulación de demandas, oferta de apoyo contingente, etcétera. En general, éstos son rasgos de lo que llamamos anteriormente una sociedad civil fuerte.

La otra cara de la moneda es el debilitamiento de la sociedad civil entre los “perdedores”. Si la industria textil argentina no es competitiva, sus empresas desaparecen, sus trabajadores quedan desocupados, y las zonas donde se ubican las fábricas se vuelven cordones oxidados. La lógica de la diferenciación ha intensificado clivajes económicos y regionales pre-existentes, y el resultado ha sido la segmentación de la sociedad en un polo “cívico”, caracterizado por asociaciones fuertes y con capacidad de auto-regulación, y uno “desorganizado” o marginal, con escaso nivel de organización autónoma, y una baja capacidad de movilización sostenida, organizada e independiente.

Un hiato en este sentido existe en todas las democracias, hasta el punto que Ralf Dahrendorf (1988) ha planteado que el clivaje entre los sectores “organizados” y los “desorganizados” se está tornando central en los países capitalistas avanzados. Sin embargo, el nivel de deprivación y desigualdad en los Estados Unidos o Europa occidental es incomparable con el de América Latina: las tablas de distribución del ingreso del Banco Mundial contienen celdas vacías para los primeros países en la columna “Población con menos de \$ 2 diarios”, pero las proporciones eran 43 por ciento para Brasil y 40 por ciento para México a comienzos de este siglo (World Bank 1999: 196-197). La razón entre los ingresos recibidos por el décimo y el primer decil de la población era, en aquel momento, 17 en Estados Unidos y 14 en Italia, contra 54 en Brasil y 45 en México (World Bank 2004: 2).

La medida en que los clivajes son acumulativos es especialmente importante para las instituciones políticas. Donde la organización espacial de la economía en centros y periferias produce una concentración territorial de fragmentos cívicos y desorganizados, más o menos como en la Italia descrita por Putnam (1993), y existen diferencias culturales reales o imaginadas entre las áreas en cuestión, existe potencial para una crisis estatal seria. Una situación de este tipo podría conducir al desarrollo de fuerzas centrífugas en regiones “ricas”, o el quiebre del control estatal en las más empobrecidas.

Por lo tanto, el efecto de esta sociedad fragmentada sobre las instituciones democráticas es complejo. No existe una relación automática entre una rica vida asociativa y una democracia de alta calidad. El polo cívico genera una ciudadanía comprometida que, en el proceso de avanzar o

proteger sus intereses y valores coopera o se opone al gobierno, y al mismo tiempo lo limita y lo contrabalancea. Al mismo tiempo, la mera existencia de un gran polo desorganizado invita a los gobiernos y partidos a relacionarse con él mismo a través de uno de los diversos canales no-democráticos institucionalizados en la reciente trayectoria histórica de América Latina.

II. Una sociedad dualizada genera afinidades con un Estado bi-facial

Un escenario de este tipo genera propensión a un Estado bifurcado. Esto se debe a dos factores: las formas de acción política a que son propensos ambos polos de la sociedad, y los incentivos de los políticos.

Primero, debería ser evidente que dos polos generan tipos de *inputs* políticos muy distintos. El polo cívico produce ciudadanos y grupos de ciudadanos, es decir, formas de acción política caracterizadas por la factura de demandas y la oferta de apoyos, en las que los individuos y las asociaciones a las que pertenecen se ven a sí mismos como principales y a los políticos como sus agentes. El polo desorganizado, por otro lado, es más probable que genere apatía, quizá interrumpida por una movilización de corta duración, o participación dependiente. La gente que vive debajo de la línea de pobreza, que está desempleada ó empleada informal o intermitentemente, y que en algunos casos vive en ambientes caracterizados por la desorganización social, carece de los recursos o la inclinación para el ejercicio continuo de la ciudadanía. Más aún, su privación los vuelve blancos para intentos de cooptación particularista, de tipo clientelístico, o colectiva, en la modalidad clásica del corporativismo de Estado. En este sector, las instancias de movilización independiente suelen ser breves, frecuentemente no institucionalizadas y a veces violentas. Desde la re-democratización, casos de desorden urbano o rural han ocurrido en varios países latinoamericanos (Argentina, Bolivia y Ecuador, por ejemplo).

Los incentivos de los políticos, en especial en un contexto democrático, son el otro factor. Los políticos y los gobiernos responden a demandas, y es poco probable que los sectores y regiones marginales sostengan niveles altos de participación política y social, y que controlen recursos convertibles en influencia política. Es más probable, entonces, que los partidos políticos y las agencias gubernamentales interactúen con, y comprometan, al segmento cívico, y traten con éste basándose en las reglas de ciudadanía. Por lo tanto, la democracia puede convertirse en el juego jugado por los ganadores, o al menos un juego cuyos jugadores permanentes son mayormente las organizaciones y los grupos dentro del polo cívico.

Los partidos y gobiernos pueden constituir bases de apoyo (*constituencies*) con grupos y regiones marginales, por supuesto, y en algunas

situaciones estas bases pueden saltar al centro del escenario político (especialmente cuando despliegan formas de comportamiento no institucionalizadas). Sin embargo, es probable que la relación entre éstos y el gobierno y los partidos sea de tipo dependiente (por ejemplo, basada en la distribución particularista de beneficios, el clientelismo clásico, o el corporativismo de Estado), y por lo tanto no conducente al fortalecimiento de la sociedad civil. Finalmente, si los sectores del polo marginal recurren a formas violentas de acción colectiva, el uso de la coerción puede convertirse en la forma estandarizada de respuesta estatal. De allí el Estado bi-facial: liberal democrático *vis-à-vis* el polo cívico, y con tendencias a relaciones de tipo particularista, corporativista o coercitivo *vis-à-vis* el polo desorganizado.

III. La dinámica de la democracia tiende a reforzar el dualismo

Podría esperarse que las instituciones democráticas, cuyas dinámicas dependen de las preferencias de los ciudadanos, generen, contrariamente a los regímenes autoritarios que las precedieron, incentivos entre los políticos para focalizar sus agendas en la reducción de la brecha entre los dos polos de la sociedad. El hecho de que, en muchas de estas sociedades, casi la mitad de la población viva debajo de la línea de pobreza debería concentrar las mentes de los políticos democráticos.

No es tan evidente que éste sea el caso. En sociedades cuyo desempeño económico no ha sido muy vigoroso, y en las que la capacidad del Estado para la extracción de recursos es limitada, la transferencia de ingresos hacia los pobres y excluidos implicaría su extracción de otros grupos —elite o no, pero sí parte— del polo cívico. Esto no supone, por supuesto, que las políticas re-distributivas sean imposibles en ausencia de crecimiento económico sostenible, pero sí mucho más difíciles de ejecutar. Los gobiernos que emprendieran esta vía en períodos de ajuste fiscal, tan comunes en América Latina, chocarían con los sectores más capaces de desplegar recursos políticos, en todos los estratos sociales salvo los más bajos.

De hecho, la norma parece ser que para los gobiernos democráticos, incluso aquellos de izquierda, la legalidad y la estabilidad económica, es decir la agenda “de los ganadores”, parece pesar más que las políticas re-distributivas, que son relegadas al campo de la retórica política, a programas sociales simbólicos, o a otros efectivos pero de impacto reducido. Aun frente a la pobreza y dislocación masivas, los intentos de atacar los subsidios y “conquistas” (*entitlements*) disfuncionales a los no pobres han sido escasos y limitados. Esto es en sociedades donde, en muchos casos, los ricos se benefician de créditos, beneficios impositivos específicamente dirigidos y tolerancia a la evasión

impositiva a gran escala; beneficios de los que también gozan las clases medias, además de, en este caso, educación universitaria gratuita y jubilaciones generosas para altos funcionarios del gobierno. Del mismo modo, el segmento privilegiado de la clase trabajadora, aquellos que participan en la economía formal, es asistido por el mercado de trabajo rígido, y el sobre-empleo en el sector público.

Como podemos ver, la relación entre sociedad civil y democracia es muy compleja en América Latina. ¿Cuáles son las perspectivas para estas democracias parciales? El resultado deseable, el énfasis en políticas efectivas orientadas a la reducción de la desigualdad y, en consecuencia, el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión de la ciudadanía, presupone un Estado fuerte. Este camino aparece como más posible para países con instituciones económicas eficaces o insertados en áreas de libre comercio en expansión, como Chile ó México. Sin embargo, el propio establecimiento y mantenimiento de estas instituciones implica un alto nivel de capacidad estatal: una economía de mercado abierta requiere, para tener un desempeño fuerte y sostenido, un Estado capaz de asegurar un Estado de derecho, niveles manejables de corrupción, regulación eficaz de los mercados, niveles adecuados de extracción impositiva, etc. Esto presupone un gobierno relativamente aislado de coaliciones distributivas, y un aparato estatal (aunque fuera modestamente) weberiano. Elementos que son escasos en América Latina.

La alternativa no es el escenario de centralización predicho por Tocqueville para las situaciones en las que las barreras sociales fracasan en prevenir la expansión estatal, ya que en la mayor parte de América Latina tanto la sociedad civil como el Estado son débiles. En cambio, la alternativa es el deterioro creciente de la democracia, y su transformación en una mera fachada. Esto ocurriría si se institucionalizara la articulación de este Estado bi-facial estilo Jano con las culturas políticas cívica y marginal que existen en los dos polos descriptos anteriormente. Esto significaría un regreso al pasado: el renacimiento, bajo una nueva apariencia, de los regímenes democráticos “liberales” de participación limitada que existieron en gran parte de la región antes de su industrialización.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo** (s.f.) *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berman, Sheri** (1997) “Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic”, en *World Politics*, Vol. 49, N° 3.

- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.
- Dahrendorf, Ralf (1988) *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*, Berkeley, University of California Press.
- Dawson, Thomas C. y Gita Bhatt (2001) *The IMF and Civil Society Organizations: Striking a Balance*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Diamond, Larry (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Foley, Michael W. y Bob Edwards (1996) "The Paradox of Civil Society", en *Journal of Democracy*, Vol. 7, N° 3.
- Gellner, Ernest (1994) *Conditions of Liberty*, Londres, Hamish Hamilton.
- Gellner, Ernest (1996) *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*, Barcelona, Paidós.
- Hall, John A. (ed.) (1995) *Civil Society: Theory, History, Comparison*, Cambridge, Polity Press.
- Lijphart, Arend y Carlos H. Waisman (eds.) (1997) *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1981) *Political Man*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- Oxfam (2000) *Development, NGOs and Civil Society: Selected Essays from Development in Practice*, Oxford, Oxfam.
- Pérez Díaz, Victor (1993) *The Return of Civil Society*, Cambridge, Harvard University Press.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Salamon, Lester (et al.) (1999) *Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit Sector*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Schumpeter, Joseph A. (1976) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Londres, Allen & Unwin.
- Seligman, Adam (1992) *The Idea of Civil Society*, Nueva York, Free Press.
- Tocqueville, Alexis de (1955) *The Old Regime and the French Revolution*, Nueva York, Doubleday.
- Tocqueville, Alexis de (1969) *Democracy in America*, Nueva York, Anchor Books.
- Waisman, Carlos H. (1998) "Civil Society, State Capacity, and the Conflicting Logics of Economic and Political Change", en Oxhorn, Philip y Pamela Starr (eds.) *Market or Democracy?*, Boulder, Lynne Rienner.
- World Bank (2004) *Inequality in Latin America: Breaking With History?*, Washington, D.C., World Bank.
- World Bank (1999) *World Development Report 1998/99*, New York, Oxford University Press.
- World Bank (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, Washington, D.C., World Bank.
- Zakaria, Fareed (1997) "The Rise of Illiberal Democracy", en *Foreign Affairs*, Vol. 76, N° 6.

Resumen

Este artículo toma como punto de partida la conceptualización de la sociedad civil en la teoría social, especialmente el análisis clásico de Alexis de Tocqueville y el enfoque contemporáneo de Ernest Gellner. En esta perspectiva, la sociedad civil se refiere a la red de asociaciones representativas de intereses y valores que existe en una sociedad, siempre que sus unidades constituyentes no estén controladas por el Estado. El autor propone una operacionalización del difuso concepto “sociedad civil fuerte” como caracterizada por tres propiedades de la red asociativa: en sociedades civiles fuertes, la red asociativa es densa, tiene un nivel alto de autonomía con respecto al Estado, y presenta

un nivel alto de auto-regulación. En la segunda parte, el artículo aplica este concepto a la América Latina contemporánea. La liberalización económica ha intensificado la dualización social en la región, de modo tal que la sociedad civil es fuerte en algunas regiones y sectores de la sociedad, y débil en otros. El argumento central del autor es que esta sociedad crecientemente segmentada tiene una afinidad electiva con un Estado bi-facial, una de cuyas faces es democrático-liberal y la otra no liberal, sea clientelística, corporativista de Estado, o autoritaria. Por lo tanto, esta forma parcial de democracia podría convertirse en el tipo modal de régimen político en América Latina.

Palabras clave

sociedad civil - política latinoamericana - dualización - democracia parcial - Estado bi-facial

Abstract

This article takes as point of departure the conceptualization of civil society in social theory, focusing on Alexis de Tocqueville's classical analysis and on Ernest Gellner's contemporary approach. In this perspective, civil society refers to the web of associations that are representative of interests and values existing in a society, as long as its constituent units are not controlled by the state. The author proposes an operationalization of the diffuse concept “strong civil society” as one characterized by three properties of the associational web. In strong civil societies, this associational web is dense, highly autonomous from the state, and it has a high

level of self-regulation. In the second part, the article discusses the application of this concept to contemporary Latin America. Economic liberalization has intensified social dualization in the region, so that civil society is strong in some regions and sectors of society, and weak in others. The author's central argument is that this increasingly segmented society has an elective affinity with a two-faced state, one of whose faces is liberal democratic, and the other non-liberal, either clientelistic, state corporatist or authoritarian. Therefore, a partial form of democracy could become the modal type of political regime in Latin America.

Key words

civil society - Latin American politics - dualization - partial democracy - bi-facial state