

La aparición de nuevos actores en América Latina

El rol de la sociedad civil

Francisco Santos

*La transformación
del paradigma sociopolítico*

En los últimos años hemos podido asistir a importantes transformaciones registradas en el seno de las sociedades latinoamericanas, cuyos efectos aún están por manifestarse en toda su magnitud. Buena parte de estas mutaciones son atribuibles a los efectos producidos por los cambios estructurales registrados a nivel mundial, que provocaron la transformación de la todavía débil sociedad industrial nacida al amparo de la sustitución de importaciones y la desarti-

ción de este vacío estructural ha recibido serias tentativas por parte de tendencias diferenciadas, incluidos nostálgicos resurgimientos de formas que invocaban propuestas de otros tiempos, como populismos, corporativismo, caudillismo neopopulista, etc. Bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones estas manifestaciones han aparecido de forma superpuesta o entremezclada. De todas ellas, podríamos destacar dos tentativas principales: aquellas que buscaban debilitar la legitimidad del estado; y otra tendencia, ahora predominante, que ha apostado por reforzar el papel de éste como fórmula de consolidación democrática, utilizando la vía política desde el institucionalismo y la democracia representativa.

De entre las tendencias debilitadoras, el primer intento fue llevado a cabo por parte del neoliberalismo instalado en la mayoría de los gobiernos desde la década de los ochenta, cuyo intento consistió en la aplicación de su visión unilateral de la modernización mediante la sustitución de la política por la lógica imperfecta del mercado. Los resultados de su acción fueron modestos a nivel económico y muy perniciosos a nivel social, con un agravamiento de los niveles de desigualdad. Lógicamente, este intento está hoy reconocido como fracasado, si bien permanece instalado en algunas regiones donde la democracia ofrece claros signos de debilidad –como México o América Central– o dependen en gran medida de la subvención de los Estados Unidos de América –como Colombia.

Como reacción a esta política, desde la sociedad civil va a surgir una visión crítica que abarca no ya sólo al estado, sino que se extiende también a la política. Aparece entonces la confrontación estado-sociedad civil propia de la democracia liberal, que sin

La sociedad civil latinoamericana es una construcción relativamente nueva que se nutrió de la oposición a los tradicionales proyectos políticos autoritarios y de la lucha por la democracia

culación de las relaciones clásicas entre estado y sociedad.

Sin duda, el cambio de mayor relevancia tuvo lugar con la desaparición de la tradicional matriz sociopolítica que tenía en el estado nacional popular su paradigma regulador. El rasgo más definitorio del estado nacional popular se situaba en el control ejercido por el estado sobre la esfera económica y la sociedad civil, llevado a cabo a través de la politización y de la subordinación de todos los actores sociales. Una vez la democracia se instaló en la práctica totalidad de los países de la región, la ocupa-

embargo apenas había sido llevado a la práctica en América Latina debido al predominio de la construcción nacional-popular. La democracia ofrece ahora el marco de libertad y autonomía necesario para poner en práctica la acción colectiva desde la esfera pública. Los nuevos actores surgidos apelan ahora al reforzamiento y a la participación de la sociedad civil a través de nuevas demandas como el principio de ciudadanía, el empoderamiento civil o las diversas concepciones de capital social. La alternativa, bien acogida desde todos los sectores debido a la tensión que generaba sobre los poderes fácticos tradicionales, tuvo una enorme repercusión a través de la difusión ejercida por los importantes y numerosos movimientos sociales que se formaron en torno a sus pretensiones, llegando incluso a colocar en la agenda internacional algunas de sus reivindicaciones más notorias.

Sin embargo, a día de hoy, la mera apelación a la sociedad civil no parece ser suficiente garantía para conducir la construcción de una nueva infraestructura social. Entre sus múltiples deficiencias aparecen algunas de notable trascendencia como por ejemplo la ambigüedad conceptual que suscita el término sociedad civil, los problemas de legitimidad y representatividad o la enorme heterogeneidad que acoge en su seno, incluyendo a grupos que generan dudas a la hora de poner en práctica sus fines y acciones. En todo caso, el paradigma que privilegiaba el predominio de las estructuras sobre la acción colectiva ha quedado en entredicho. En su lugar, surgen nuevas articulaciones que promueven la acción colectiva desde la base social, con nuevos objetivos y nuevas características. Estos nuevos ejes por los que la sociedad civil estaría dispuesta a movilizarse son, según Garretón

(2002:14-19), la democratización política, la democratización social, la reconstrucción de las economías nacionales y la reformulación de la modernidad⁽¹⁾. La eclosión de un potente movimiento social por toda América Latina es su expresión más fehaciente.

Ambigüedad conceptual

La sociedad civil latinoamericana, entendida en principio de forma genérica como «*aquél ámbito de las sociedades modernas que, frente a la esfera pública (la cual incluye al Estado), engloba las relaciones entre los ciudadanos así como las prerrogativas privadas que éstos poseen*»⁽²⁾, es una construcción relativamente nueva que se nutrió de la oposición a los tradicionales proyectos políticos autoritarios⁽³⁾ y de la lucha por la democracia. Su germen hay que situarlo entre las décadas de los 60 y los 70, período de creación de una clase media continental merced al proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Posteriormente, la democracia pluralista que se impone a nivel mundial tras la caída del orden soviético se vincula en primera instancia a la formación de un espacio público en el cual los ciudadanos pueden participar como iguales⁽⁴⁾, un lugar donde la discusión de proyectos políticos para la sociedad guía las decisiones de la esfera política⁽⁵⁾. No existe, por tanto, democracia sin sociedad civil, lo que viene a sugerir que «*las democracias necesitan una activa y beligerante sociedad civil para su consolidación*»⁽⁶⁾.

Además de la democratización del Estado, otros elementos dan lugar a la creación de esta incipiente sociedad civil. Algunos se pueden rastrear en el agotamiento de las

La democracia ofrece ahora el marco de libertad y autonomía necesario para poner en práctica la acción colectiva desde la esfera pública

(1) Garretón, M. A. (2002), pp. 14-19

(2) Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (1998), pp. 697-698

(3) No obstante, algunos autores de la región sitúan las bases para el establecimiento de la sociedad civil latinoamericana en las primeras décadas del siglo XIX, coincidiendo con las luchas por la independencia y el establecimiento de los primeros estados republicanos. Véase, por ejemplo, la perspectiva histórica de algunos sociólogos como Forment, Peruzotti o Avritzer.

(4) Es conocida la contestación que esta aseveración soporta por parte de los críticos a las teorías pluralistas (por ejemplo en Bachrach y Baratz). Según éstos, el pluralismo ofrece una concepción demasiado optimista sobre la vida de las democracias liberales, una visión de la democracia que le conduce a sobreestimar la facilidad de acceso de ciertos grupos al proceso político.

(5) Avritzer, L. (2002)

(6) Linz, J. y Stepan, A. (2003)

fórmulas marxistas como alternativa política y otros se localizan más bien en el reconocimiento de los nuevos movimientos sociales que centran su estrategia de acción en la autonomía con respecto al Estado y en la exigencia de una mayor cuota de participación en las decisiones de gobierno. En el significado contemporáneo de sociedad civil, la cuestión fundamental es la relación entre el Estado y los ciudadanos a través de formas que van más allá de la delegación individual del poder.

Aunque la invocación a la sociedad civil se ha convertido en un ejercicio recurrente de una cotidianeidad poco habitual para un concepto proveniente de la filosofía política, desde la teoría política se ofrece un análisis no exento de cierta imprecisión. La popularización lo ha convertido en un concepto ubicuo, abrazado tanto por liberales y activistas sociales como por la nueva izquierda. En opinión de Fernando Vallespín, «*esta ductilidad del concepto no dice mucho a su favor como instrumento válido para la discusión científico-política, y su utilización abusiva amenaza incluso con hacerlo irrelevante*»⁽⁷⁾. No obstante, aunque es un concepto disputado, está universalmente aceptado.

La nueva sociedad civil adquiere métodos y fórmulas organizativas muy atractivas, dotadas de los más modernos instrumentos tecnológicos

Si atendemos la posición de Andrew Arato, el concepto de sociedad civil fue resucitado en círculos neomarxistas críticos del socialismo autoritario desde finales de los setenta del siglo pasado, «invirtiendo así una de las premisas fundamentales de Marx y convirtiéndose en postmarxistas»⁽⁸⁾. Según

Arato, a juicio de todos ellos, Hegel, el joven Marx y Gramsci representaban el vínculo para la utilización contemporánea del concepto de sociedad civil y de la dicotomía Estado-sociedad civil que fueron prácticamente universales en el siglo XIX, pero que casi desaparecieron en el siglo XX, pero que casi desaparecieron de las ciencias sociales y políticas, así como de la filosofía del siglo XX. La diferencia estriba en que la referencia, ahora, será Gramsci en lugar de Marx. El éxito de la reactivación se debería a la «*capacidad para anticipar una estrategia reformista basada en las ideas de autoorganización de la sociedad, en la reconstrucción de vínculos sociales al margen del Estado autoritario y en la apelación a una esfera pública independiente no mediatizada por ningún Estado ni partido*»⁽⁹⁾. O lo que es lo mismo, el objetivo no es otro que encontrar nuevos espacios de democratización en las democracias existentes o instaurarlos en aquellos lugares donde aún no se había institucionalizado la democracia, como era el caso de América Latina. Propuestas en esta línea postmarxista, como por ejemplo la de Cohen y Arato, de clara adscripción habermasiana⁽¹⁰⁾, insertan a la sociedad civil entre el sistema político y el sistema económico⁽¹¹⁾, dotándolo de identidad política y de legitimidad democrática a través de un activismo asociativo libre. Dado que no resulta posible que el sistema se abra a la sociedad civil, tendrá que ser ésta la que fiscalice los procesos estatales y económicos. Sin embargo, en opinión de Vallespín, «*faltan por desarrollar sobre todo los canales de mediación o interpenetración entre Estado y sociedad. Tanta diferenciación resulta, al fin, en un juego conceptual en el que este sujeto colectivo del libre asociacionismo, con su autonomía respecto de los dos grandes sistemas de la economía y el Estado, no se sabe bien si está dentro o fuera del sistema político, o si lo está de modo permanente u ocasional*»⁽¹²⁾.

Como se ve, el debate se centra en el esta-

(7) Vallespín, F. (1996). P. 36

(8) Andrew Arato es un autor imprescindible para el estudio y análisis del concepto actual de sociedad civil. Ver Arato, A. (1996) y Cohen, J. L. y Arato, A. (2000).

(9) Arato, A. (1996). p. 6

(10) Sitúan a la sociedad civil en el mundo de la vida, un espacio diferenciado del sistema y regulado por la comunicación, la comprensión social y la solidaridad.

(11) Utilizando para ello la división tripartita de Gramsci.

(12) Vallespín, F. (1996), pp. 47-51

blecimiento de los límites de la acción del Estado y en la capacidad de la sociedad civil para legitimar la intermediación del Estado en los problemas de la sociedad. Autores como John Keane plantean repensar la relación entre Estado y sociedad civil. «*Esta relación entre Estado y sociedad civil debe repensarse de tal manera que afirme la necesidad y la conveniencia de establecer estrictos límites al alcance de la acción estatal, expandiendo la esfera de vida social autónoma...haciendo que la política del Estado sea más responsable ante la sociedad civil, y expandiendo y reordenando democráticamente las actividades no estatales dentro de la sociedad misma*»⁽¹³⁾. Pero las vías reformistas requieren transformaciones institucionales relevantes y muy costosas. Es difícil observar espacios de autonomía en el seno de la sociedad civil con respecto a la esfera económica o estatal sin potenciar las funciones de protección, mediación o redistribución, algo que sólo puede ser posible desde la voluntad política de las instancias gubernamentales.

La nueva sociedad civil latinoamericana

América Latina ha experimentado un enorme crecimiento de las organizaciones independientes de la sociedad civil, especialmente relevante en el caso de los llamados Nuevos Movimientos Sociales, cuya acción colectiva ha sido de gran calado. Pero la premisa fundamental a la hora de hablar de la sociedad civil latinoamericana tiene que partir de la constatación de su debilidad generalizada, como rasgo más definitorio.

La naturaleza de esta fragilidad procede de las propias deficiencias de las sociedades latinoamericanas, de las tradicionales - muchas de las cuales se han convertido ya en atávicas- y de las de nuevo cuño. De ellas, la dualización social quizás sea el factor más relevante, por desarticulador y por conformarse en un obstáculo insalvable para los distintos movimientos sociales a la hora de conquistar y mantener su autonomía. En el plano político, el desenvolvimiento de unos procesos democráticos incompletos ante la carencia generalizada de auténticos

compromisos de estado entre los diversos actores, y la hostilidad por parte de los gestores del propio sistema hacia la conformación de una ciudadanía plena, completarían el cuadro. Algunos analistas de la región subrayan cómo los sistemas democráticos en América Latina, y en especial sus líderes, tienen en general una decidida hostilidad y aversión hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, especialmente si éstas defienden intereses colectivos o causas como los derechos humanos, el medio ambiente, la lucha contra la pobreza o la promoción de políticas sociales⁽¹⁴⁾.

En semejante escenario, la nueva sociedad civil latinoamericana se caracteriza por una serie de aspectos principales. La heterogeneidad es uno de sus rasgos, habida cuenta del extenso marco espacial al que nos referimos, configurado por una pluralidad de nacionalidades, tradiciones culturales y tipos de mestizaje. Esta diseminación no impide que, por regla general, posea un carácter inclusivo, ya que en ella tienden a autoincluirse todos los tipos de asociacionismo civil, incluido el de la esfera económica. Sus aspiraciones se han vuelto más subjetivas, y se dirigen hacia sectores menos politizados e individualizados, dominados por problemáticas de índole social y cultural. El origen común, como respuesta a las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa se sitúa también entre sus atributos, al igual que la relevancia que adquieren en su seno los Nuevos Movimientos Sociales como actores más representativos. Finalmente, otras características que delimitan su perfil podrían encontrarse en su autonomía -a diferencia del período anterior en el que su acción estaba controlada por el estado- y en la territorialización, si bien se han creado redes de gran relevancia cuyo ámbito de acción colectiva se sitúa en problemáticas supranacionales, como por ejemplo la participación en los respectivos procesos de integración regional o la movilización llevada a cabo frente al ALCA.

Ya he mencionado que la gestación de esta nueva versión de los movimientos civiles latinoamericanos se sustentó en la desaparición de la matriz sociopolítica del estado nacional popular, pero además la región ha

La premisa fundamental a la hora de hablar de la sociedad civil en América Latina tiene que partir de la constatación de su debilidad generalizada

(13) Keane, John (1992), p. 19

(14) Por ejemplo ver el trabajo de Juan E. Méndez, "Sociedad civil y calidad de la democracia" para el PNUD. PNUD, "La Democracia en América Latina, hacia una sociedad de ciudadanas y ciudadanos" (2004), p. 131

Los nuevos actores apelan al reforzamiento y a la participación de la sociedad civil a través de nuevas demandas

sufrido otras transformaciones en el espacio sociopolítico. La persistencia de la pobreza, el aumento de la desigualdad y una crisis en las formas clásicas de modernización, son las principales. Con respecto a esta última, la más novedosa, los cambios se refieren a la aparición de modelos alternativos basados en el reconocimiento de fórmulas híbridas propias en sustitución de los modelos habituales de procedencia norteamericana, predominante entre las elites. Habría que hablar también del debilitamiento y transformación de las formas tradicionales de representación de intereses y de acción colectiva. Los principales afectados, en este caso, han sido los sindicatos, claramente perjudicados por el cambio de modelo económico y por la modificación del papel del estado, con una pérdida neta en su capacidad de negociación colectiva y de presión política sobre empresarios y gobierno. Paralelamente, se ha producido el alejamiento definitivo de la confianza en los partidos políticos como instancias de representación política, convertidos a ojos de la opinión pública en meros instrumentos de acceso al poder, un proceso que no es exclusivo del área latinoamericana.

La nueva sociedad civil latinoamericana, por otro lado, adquiere métodos y fórmulas organizativas muy atractivas, está dotada de los más modernos instrumentos tecnológicos y posee una nada desdeñable presencia en las plataformas de difusión mediática, gracias a la formación de una estructura en red que aglutina a buena parte de sus protagonistas. Esto le permite estar presente en todos los debates de la agenda latinoamericana

dando mayores espacios y cuotas de participación. Su papel adquiere especial relevancia en temas como la integración regional, la globalización y los diferentes proyectos de libre comercio que proliferan por toda la región, ya sean a nivel hemisférico o a nivel regional. Hasta ahora, el posicionamiento más visible parece ser el de aquellos sectores alineados con reivindicaciones que anteponen los criterios sociales, igualitaristas y redistribuidores por encima de aquellos otros de claro sesgo economicista, basados en criterios macroeconómicos. Estos sectores apuestan por un proceso de apertura e inserción en los mercados globalizados de claro sesgo proteccionista, alejada del libre comercio, planteando la siempre ignorada cuestión de la cohesión, de las políticas solidarias, y con cierta tendencia hacia lo que podríamos denominar como una supranacionalidad siempre muy matizada. Es la visión de la nueva izquierda reformista y posibilista que tan buenos resultados electorales está alcanzando actualmente y que poco a poco está alejando a los estados del modelo exclusivamente neoliberal impuesto desde la segunda mitad de los ochenta. Pero esta actitud, aun en clara sintonía con el grave problema de dualización en la distribución de la riqueza, está lejos de ser predominante —algo enteramente lógico si pensamos en la heterogeneidad e inclusividad que antes mencionaba como característica esencial de la sociedad civil de la región. Los sectores ligados a la esfera económica persisten en la defensa de la viabilidad del libre comercio como factor primordial en la recuperación del crecimiento económico de la región, especialmente en lo que se refiere a la

relación con los Estados Unidos de Norteamérica, por su condición de estratégico para sus economías.



Los otros temas relevantes de la agenda de la sociedad civil latinoamericana se sitúan en torno a dos grandes ejes: la cooperación y la reforma del Estado. El primero está directamente relacionado con el incremento del volumen de proyectos financiados y con el protagonismo que en la ejecución de los mismos tienen las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, este protagonismo no se ve refrendado por la presencia de mayores cuotas de participación en el diseño y en las decisiones de políticas y modelos de cooperación bilateral o multilateral, exclusivamente en poder de los gobiernos. Es un problema que está directamente relacionado con alguna de las deficiencias características de este tipo de organizaciones civiles, tales como la representatividad y la informalidad, argumentos bien aprovechados por la clase política para vedar la presencia de las mismas en ciertos niveles de determinados foros.

En cuanto a la reforma del Estado, la pelea es mucho más ardua y escabrosa debido a la potencia de sus oponentes. Los temas fundamentales giran en torno a la necesidad de un gran pacto de estado y a las más que probables reformas constitucionales

que conllevaría. A día de hoy, parece imposible acometer con ciertas garantías la batalla contra la desigualdad y el crecimiento económico sin un compromiso consensuado y reglamentado de la responsabilidad que cada sector tiene con su respectiva sociedad. La corrupción, el clientelismo de Estado, el volumen y la calidad de la inversión en gasto público y la gobernabilidad democrática, cierran el paso a la participación de la sociedad civil e impide la creación de una ciudadanía plena y democrática. Todos ellos son temas que figuran en el horizonte de la sociedad civil latinoamericana porque son problemáticas que le incumben como una parte principal del nuevo panorama político de la región, cuyo protagonista no es otro que el estado democrático. Un estado democrático que, pese a las mayores o menores deficiencias que puedan achacársele desde México hasta la Tierra de Fuego, parece haberse instalado definitivamente para quedarse.

Francisco Santos Carrillo es investigador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

**Para
acometer
la batalla
contra
la
desigualdad y
el crecimiento
económico
es necesario
un
compromiso
con la
sociedad.**

BIBLIOGRAFÍA

- ARATO, A. *Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros.* En Isegoría/13 (1996) pp. 5-17
- BARBER, B. *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época.* Editorial Almuzara. Córdoba, 2004
- Un lugar para todos. Como fortalecer la democracia y la sociedad civil.* Paidós, Barcelona 2000.
- BOBBIO, N. *Gramsci y la concepción de la sociedad civil.* Editorial Avance. Barcelona, 1977
- Estado, gobierno y sociedad.* Plaza y Janés. Barcelona, 1987.
- BOROM, A. *Crisis de las democracias y movimientos sociales: notas para una discusión.* En OSAL, 2006
- CASTELLS, M. *La era de la información. Vol. II, El poder de la identidad.* Alianza. Madrid, 1998
- Globalización, estado y sc: el nuevo con texto histórico de los derechos humanos.* En Isegoría/22 (2000) pp. 5-17
- COHEN, J. L. y ARATO, A. *Sociedad civil y teoría política.* Fondo de Cultura Económica. México, 2000. (MIT Press, Cambridge, Massachussets, 1992)
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía.* Santiago de Chile, 2000
- DE SOUSA SANTOS, B. *Los nuevos movimientos sociales.* OSAL. Septiembre de 2001
- Reinventar la democracia, reinventar el Estado.* CLACSO. Buenos Aires, 2006.
- GARCÍA CANCLINI, N. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad.* Paidós, nueva edición. Buenos Aires, 2005
- GARRETÓN, M. *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina.* CEPAL. Serie Políticas Sociales, n° 56. Santiago de Chile, 2001
- La transformación de la acción colectiva en América Latina.* En Revista de la CEPAL, n° 76. Abril de 2002
- KALDOR, M. *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra.* Tusquets. Barcelona, 2005
- KEANE, J. *Democracia y sociedad civil.* Alianza. Madrid, 1992
- LARRAÍN, J. *Modernidad, razón e identidad en América Latina.* Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1996
- OFFE, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales.* Editorial Sistema. Madrid, 1988.
- PÉREZ DÍAZ, V. *La primacía de la sociedad civil (el proceso de formación de la España democrática).* Alianza. Madrid, 1993