

UN NUEVO ESPACIO PÚBLICO PARA UNA NUEVA CIUDADANÍA

Armando Rendón Corona

Resumen

Se sugiere una delimitación del espacio público no estatal con respecto a las esferas del Estado y del mercado, a partir de un replanteamiento de la relación entre individuo, comunidad y sociedad. Se pretende sistematizar los elementos constitutivos de la sociedad civil, los valores de la nueva cultura política ciudadana, la estructura de los actores y la nueva forma de intermediación de intereses. El tema es relevante no sólo por ser indispensable al conocimiento de las ciencias sociales, sino porque es una propuesta vigente, en proceso de expansión en el mundo entero. Es una concepción de un nuevo orden social basado en la cooperación y la nivelación sociales, que se presenta como una alternativa democratizadora de la vida social, las instituciones del Estado y de la economía.

Abstract

Is an attempt to delemite a non-govermental public space in relation to State and market spheres, based on a restatement of the relation ships between individuals, community and society.

The author's intention is to systematize society as weel as the new values of the new citizens' politic culture, the structure of political agents and of new mediation forms of vested interests. The subject is indeed relevant, not only because knowledge, but also as a standing proposal which is expanding in the whole world.

It conceives a new social order based on social cooperation and evenness, introduced as an alternative for the democratization of social life as well as of economic institutions and state institutions.

Introducción

La democracia representativa es una adquisición de la civilización moderna que ya no puede ser abandonada sin riesgo de una involución. Pero ha llegado a ser rebasada por las nuevas realidades de una sociedad cada vez más diferenciada. El escepticismo respecto de la democracia representativa proviene de diversas limitaciones históricamente probadas, ya sea en el sistema político representativo, o en las organizaciones sociales que deben tomar decisiones y elegir representantes según dicho principio. Cuando se habla de la delegación de autoridad en representantes del pueblo soberano, se ha de tener en cuenta su resultado natural: el gobierno de minorías. Puesto que se trata de un sistema de dominación, el gobierno por delegación ha conducido a la concentración del poder en el Estado y su centralización, monopolización, por élites.

La crisis de la democracia representativa deviene de la restricción a la elección de gobernantes (representantes en general), y de vez en cuando se consulta al pueblo mediante plebiscitos y referéndums. La insuficiencia de esta democracia se debe al confinamiento de la ciudadanía al ámbito político-electoral, en el cual hace presencia de tiempo en tiempo, para luego ser alejada de la gestión de los asuntos públicos, mientras el poder es ejercido por delegados, de hecho autónomos, que a su vez se sirven de burocracias y tecnocracias para dominar.

En la práctica, el sistema representativo es una democracia restringida a un número limitado de actores políticos; responde a lo que J. Schumpeter denominó método democrático, según el cual la masa solamente tiene la posibilidad de optar entre élites en competencia; sistema llamado también pluralismo de élites por K. Mannheim. Su antecesor, Pareto, afirmaba categóricamente que

con o sin sufragio universal, es siempre una oligarquía la que gobierna, la que sabe dar a la "voluntad del pueblo" la extensión que desea... Los fieles del "sufragio universal" son quienes la guían; mientras proclaman la santidad de la mayoría, se impone a ella y la obstruye una minoría, y no desdennan el recurso a la astucia, al fraude, a la corrupción, al engaño y a la fuerza.

Su juicio lapidario es que la “representación popular” no pasa de ser palabrería, es una ficción.¹

La consecuencia de la concentración y centralización del poder es el distanciamiento, exclusión, de los representados, excepto en los momentos solemnes de elección de los representantes; entonces, el movimiento social se ha desplazado fuera de las instituciones oficiales. Puesto que no se puede suprimir la naturaleza heterogénea de la sociedad moderna, la contradicción de intereses no cesa de irrumpir en el espacio público, reclamando nuevas formas de intercambio político con las instituciones públicas y entre los grupos sociales. Es justamente este fenómeno el que muestra que la democracia representativa es insuficientemente representativa.

La democracia de nuestro tiempo tiene el reto de resolver la relación entre los principios de participación ciudadana y de las organizaciones sociales en los asuntos públicos y las instituciones de intermediación y representación política (partidos, parlamento, gobierno), lo que en el fondo significa un cambio en las concepciones y en las estructuras de la distribución del poder. De ahí que el concepto de espacio público cobre una amplitud nueva, que desborda la reducción de la esfera de lo político, al conjunto de instituciones del Estado, para dar cabida a la intervención directa y personal de la ciudadanía en los asuntos públicos. El nuevo espacio público se propone resolver la tensión entre la eficiencia del gobierno de minorías en sociedades complejas y la integración social en el proyecto del Estado-nación.

La experiencia internacional de lo público no estatal es muy variable en los países; sería necesario convenir en una escala del desarrollo para saber dónde hay mayor adelanto y dónde mayor atraso. Lo que sí es comprobable es que de diversas maneras se hace resistencia al modelo neoliberal consolidado, y que resulta destructivo en especial en las sociedades latinoamericanas, cada vez más sumidas en la dependencia, la desigualdad y la pobreza. Es por eso que en los países dependientes se

¹ Vilfredo Pareto, “Forma y equilibrio sociales”, *Revista de Occidente*, núm. 162, Madrid, 1966, pp. 128-129.

requiere un desarrollo más rápido y más extenso del movimiento público no estatal. El modelo de dominación neoliberal es en esencia desorganizador de la sociedad, y por lo mismo generador del desorden y degradación de las relaciones sociales. En el mismo sentido este modelo ha emprendido una vasta campaña de reducción del papel del Estado en la redistribución del ingreso. La política del Estado mínimo mediante privatizaciones, desconcentración, transferencia a grupos privados de servicios públicos, desregulación y demás formas, ha encontrado la manera de sacar provecho del movimiento civil al utilizar un discurso liberal filantrópico que esconde la cancelación de las responsabilidades sociales y nacionales del Estado.

En este contexto, el modelo asociativo en torno al interés público ya no puede considerarse como una mera reacción contestataria, inconsistente, contra las consecuencias del modelo neoliberal. Se perfila como una alternativa que aparece en el horizonte de nuestro tiempo, que es también el tiempo de la transición hacia la democracia que se procesa en México.

Desorganización y reorganización social

La democracia moderna europea conserva la tradición del concepto de ciudadano fundado en la autonomía del individuo, nacido de la reivindicación de libertad del individuo como actor económico contra la sociedad política, a fin de reducir la esfera de intervención del Estado. Este principio se ha ido modificando de acuerdo a las nuevas exigencias históricas. La idea de la autonomía individual fue renovada en una nueva etapa, también con el propósito de limitar el poder del Estado pero ahora a través de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, debido no sólo al proceso de separación del Estado respecto de la sociedad, sino sobre todo por el desmesurado crecimiento del Estado en detrimento de la sociedad y del mercado, aunque no del capitalismo, cuyo apogeo lo representaron los totalitarismos del siglo XX.

Contra el supuesto liberal de que todas las relaciones sociales parten del individuo, Dewey aseveraba a principios del siglo XX que las revolu-

ciones de los siglos XVII y XVIII rompieron con la antigua arquitectura social, sus estamentos jerárquicos y cuerpos privilegiados, y dejan al individuo aislado con sus derechos. Pero las moléculas sociales se recombinaron rápidamente bajo la forma de nuevas asociaciones, las que a diferencia del orden feudal ya no eran organizaciones obligatorias sino voluntarias, no rígidas sino flexibles y abiertas: partidos políticos, corporaciones industriales, organizaciones científicas, sindicatos, iglesias, escuelas, clubes y sociedades diversas.²

En los hechos, el individualismo ideológico no impidió en las naciones occidentales fortalecer las grandes organizaciones de las clases sociales, relacionadas con los partidos políticos, los parlamentos y los gobiernos, al punto que los grupos más significativos de interés acapararon el espacio público, distanciándose de los grupos más débiles y de los ciudadanos mismos que quedaron inermes en su individualidad ante las grandes organizaciones e instituciones. El siglo XX experimentó tanto en los países metropolitanos como en los dependientes un fenómeno organizacional que no era ni voluntario ni abierto, sino obligatorio, cerrado y subordinado al Estado, bajo diferentes formas de corporativismo autoritario y totalitario; también se han experimentado dictaduras que encarnan la negación tanto de los derechos de la persona como de los colectivos, reprimiendo todo intento de participación democrática.

En la actualidad, el individualismo se nos presenta con dos significados opuestos. Por un lado, se le ha convertido en un instrumento para romper toda centralidad de las clases subordinadas, atomizar el conflicto y reducir a la impotencia a sus adversarios. Por el otro, la puesta en relieve de los derechos de la persona determina un cambio en la estructuración de los grupos, en la medida en que la organización ya no puede prescindir del individuo; se abandona la noción de masa en la que el individuo es uno más, la cual es insostenible en una época de plena expansión de las libertades y derechos de la persona. Lo distintivo de la

² Philippe Chaniel, "Société civile, société civique? Associationnisme, libéralisme et républicanisme", en Jean-Louis Laville *et al.*, *Association, démocratie et société civile*, París, La Découverte, MAUSS, GRIDA, 2001 (citado por Chaniel, p. 142.)

etapa actual es que nunca como ahora se comprende la teoría de que el individuo es un ser social que no puede desarrollarse sino en sociedad.

El socialismo histórico rechazó la idea de individuo autónomo por ser una abstracción que pretendía diluir la identidad de clase de los trabajadores. La nueva connotación que le ha dado el neoliberalismo no es distante de la anterior, en el sentido de que deja al individuo a su suerte en medio de la lucha entre las fuerzas organizadas del capital. De ahí que siga siendo difícil que pueda haber compatibilidad entre la izquierda y la derecha respecto a cómo encarar el problema de la libertad individual; para la democracia y el socialismo es preocupante la ideología del “yo primero” y sus desastrosas consecuencias para la integración social.

En esencia, el concepto neoliberal de individualismo ha significado una ruptura con las relaciones de solidaridad entre individuos y grupos, siendo un factor activo en la desorganización social. El problema, entonces, es cómo revertir esta tendencia y restablecer el principio de solidaridad como fundamento de un nuevo orden social. Como lo apunta Giddens,³ la cohesión social no puede garantizarse mediante la acción vertical del Estado ni mediante el apego a la tradición, que por su parte sufre procesos de disolución. La solución tampoco es del todo novedosa, por eso debe hablarse de restauración de tradiciones comunitarias y colectivistas presentes todavía en muchas sociedades periféricas y en la tradición socialista, aunque el individuo tiene que asumir su propia responsabilidad, lo que lo hace encontrar un equilibrio entre responsabilidades individuales y colectivas, o sea, obligaciones mutuas equitativas. En ambos sentidos lo que se espera es que esas relaciones refuercen la democratización de las relaciones sociales y —por tanto— de las relaciones políticas.

Ciertamente, como afirma Wallerstein,

el héroe del liberalismo, el individuo, no tiene ningún papel significativo que desempeñar, porque ningún individuo puede sobrevivir mucho tiempo en

³ Anthony Giddens, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, España, Taurus, 1999, p. 50.

medio de una estructura que se desintegra. Nuestra opción como individuos sólo puede ser formar grupos suficientemente grandes para crear rincones de fuerza y de refugio. Por eso no es casual que el tema de la ‘identidad grupal’ haya llegado al primer plano en una medida nunca antes conocida en el sistema mundial moderno.⁴

Así pues, contra el discurso neoliberal —que culpa al Estado de bienestar de destruir el orden civil, infligiendo un supuesto daño a los beneficiarios al debilitar su espíritu emprendedor—, han sido las políticas de la Thatcher las que han promovido las desigualdades y por consecuencia la destrucción del orden social.⁵

De esta manera, ni los derechos individuales ni los sociales quedan garantizados a causa del debilitamiento del Estado, sobre todo en los países periféricos como consecuencia de las políticas impuestas por los poderes supranacionales, y en cierto modo en los países metropolitanos. No se debe desconocer la situación descrita por Lander de que los Estados de los países centrales no se han debilitado ni política ni militarmente, como lo demuestra el hecho de que en Estados Unidos y el Reino Unido, pese a los discursos antiestadistas, entre 1979, 1981 y 1989, 1990 respectivamente, el gasto del gobierno central como proporción del PNB permaneció sin alteración; lo mismo sucedió en los países de la OCDE.⁶

En contraste con el poderío de los Estados centrales, en las décadas de la era neoliberal se ha pronunciado la tendencia a disminuir el peso de los sindicatos de trabajadores en los sistemas de intermediación de intereses, por políticas combinadas de desorganización, que incluyen la llamada libertad sindical que ha contribuido a la caída en la tasa de sindicación, agravada por el desempleo estructural y el trabajo precario. El

⁴ Immanuel Wallerstein, *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI, 1998, p. 244.

⁵ Anthony Giddens hace referencia a la obra de David Green, *Reinventing Civil Society*, pp. 22-24.

⁶ Edgardo Lander, “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal”, en Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós, 1998, pp. 455-457.

efecto más drástico se registra en Europa del Este, mientras que esta tendencia es diferenciada en los países centrales y en los periféricos; un drástico descenso de la membresía se observa en Estados Unidos y Gran Bretaña, en tanto que en los países europeos con una sólida tradición neocorporativa el peso de los sindicatos ha mermado poco. En los países periféricos, la desorganización es grave, se han impuesto severas políticas de desregulación sindical aprovechando las reestructuraciones productivas, privatizaciones de empresas públicas y se instala la inversión extranjera.⁷

En la medida que representa la parte más importante de la agregación social —la desorganización sindical (de las organizaciones funcionales) en la esfera de la economía— genera un vacío y un déficit de democracia que sólo en parte puede llenarlo la participación-representación ciudadana.

El debilitamiento progresivo del Estado en la periferia latinoamericana ha significado el desmantelamiento de las instituciones del Estado de Bienestar, que han tenido una función redistributiva del ingreso y de compensación por los efectos del mercado, y en consecuencia un proceso de desorganización social. De manera que desde el último tercio del siglo XX, la reacción neoliberal contra el intervencionismo de Estado introdujo nuevas contradicciones entre las concepciones individualistas y las colectivistas de los ciudadanos, y entre éstos y los poderes económicos internos y transnacionales. El problema histórico a resolver por los países periféricos es revertir la creciente desigualdad social y la pobreza, que resultan de un modelo económico y político concentrador y excluyente.

Individualismo y comunitarismo

Las tendencias a la expansión del Estado —ya presentes desde el siglo

⁷ Jell Visser, "Syndicalisme et désyndicalisation", *Le Mouvement Social*, no. 162, París, enero-marzo, 1993, pp. 17-40. Organización Internacional del Trabajo, "El trabajo en el mundo 1997-1998".

XIX y desarrolladas en varias formas en el XX— se han cambiado por la expansión del mercado, y ambas han obrado en detrimento de la sociedad. El modelo neoliberal global tiene la capacidad de ser duradero y de imponer formas nuevas de dominación; ha producido un profundo cambio en la relación de fuerzas entre el Estado y los monopolios económicos, así como entre capital y trabajo, abriendo un abismo entre productores y consumidores, entre ricos y poderosos, en contraste con una gran mayoría pobre e inorgánica.

Se trata de un cambio de época al que Touraine ha llamado

una verdadera revolución capitalista en la cual la dinámica del mercado se ha desprendido del control social. Lo que está en juego —por lo tanto— es principalmente el asunto de las formas de control social (democrático) sobre las fuerzas del mercado.

En el caso de las sociedades latinoamericanas, esto significa, según Lander,

El paso de una matriz estadocéntrica a una matriz sociocéntrica (que) puede ser un avance en el sentido democratizante sólo si se da como parte de un proceso de democratización tanto de las relaciones económicas como de las actuales desigualdades en el ejercicio del poder, no sólo en términos nacionales sino internacionalmente.⁸

El resurgimiento de las comunidades es el elemento dinámico que reivindica nuevos derechos y espacios públicos. Tanto en los procesos históricos concretos como en la reflexión, se observa un desenvolvimiento constante de la idea de democracia, se busca rehacer la relación entre sociedad civil y Estado, se pone en el centro del debate los derechos de la sociedad civil (nueva ciudadanía), frente a la autonomización que han asumido el Estado y el mercado. El renacimiento del concepto de sociedad civil contra el autoritarismo de las democracias occidentales fue intenso, en particular durante los años sesenta y setenta, y cobra amplitud

⁸ En Lander, *op. cit.*, pp. 454-455.

mundial en los años ochenta como un esfuerzo por encontrar alternativas a las crisis de los regímenes comunistas y todo tipo de dictaduras.

En la actualidad está en curso un cambio histórico, práctico y teórico, que lleva a repensar a la sociedad civil como una esfera diferenciada, es decir, retoma su dimensión política para identificarla no con el mercado y el bienestar privado, sino con la asociación ciudadana y el bienestar público. El redescubrimiento de la noción de sociedad civil en los países de capitalismo avanzado y en los periféricos, le ha dado centralidad a la sociedad civil como un espacio intermedio, distinto a la vez del Estado (la lucha por el poder) y del mercado (la competencia económica).

En suma, implica superar la reducción de lo social al individuo y al mercado, que al mismo tiempo que constituye un espacio propio, impulsa la participación ciudadana en las esferas del mercado y del Estado. La crítica actual al neoliberalismo centra la discusión en la fragmentación y disociación de las comunidades y organizaciones sociales a que lleva el individualismo, aunque recupera los valores de libertad e igualdad ante la ley, así como en la producción de la ley. Se vuelve a una concepción que considera al individuo como un ser social en el sentido que le daba Marx. Por consiguiente, la libertad se concibe como la vida dentro de instituciones democráticas. Así pues, se presenta como alternativa a las tendencias disolventes del individualismo, una concepción de comunidad que abre lo público a la participación social.

Se impugna la concepción reduccionista del liberalismo proveniente del siglo XIX, defendida por los sectores sociales beneficiarios de la concentración de poderes, porque reduce el concepto de sociedad civil a la esfera de la economía, sitúa el conjunto de relaciones sociales fuera del Estado, pero las identifica sólo con la esfera mercantil de la sociedad burguesa; asimismo reduce el sujeto social al individuo oponiéndolo a las colectividades. Para el liberalismo la libertad individual significa ausencia de coerción, y considera incompatible con ella la conciencia pública, actividad cívica y participación política en una comunidad; el liberalismo identifica libertad individual con democracia y por tanto considera incompatible la comunidad, cuyos postulados en torno al bien común sólo tendrían implicaciones estatizantes. En sentido contrario, se ha argumentado

que la libertad individual sólo puede ser garantizada en una comunidad cuyos miembros participen de manera dinámica en el gobierno; la idea del bien común por encima de los intereses privados es la condición necesaria para el disfrute de la libertad individual.⁹

Para algunos defensores de la comunidad cívica, la redefinición de la sociedad civil se propone reconciliar la tradición liberal con el pluralismo y su correlato la asociación voluntaria, tal como lo hizo Dewey a comienzos del siglo XX y luego retomado por Michael Walzer en los noventa, al definirla como un liberalismo comunitario, que une las condiciones del pluralismo moderno con la tradición del asociacionismo cívico y abre la vía del socialismo civil, lo cual es una continuación del pensamiento de los socialistas premarxistas, cooperativistas y asociacionistas liberales tales como Tocqueville y Stuart Mill. Esta concepción del liberalismo comunitario tiene el mérito de recuperar la delimitación de esferas autónomas de la existencia social con sus prácticas y relaciones; no separa a los individuos de sus lazos comunitarios, más bien su finalidad es la autonomía de las esferas e instituciones de modo que sean manejadas por sus propios miembros.¹⁰

La autonomía de las entidades civiles enfrenta un riesgo considerable en la etapa actual porque puede ser aprovechada a favor de los objetivos neoliberales de desregulación de la economía y disminución del Estado. Una intención encubierta en la autonomía de las entidades civiles, puede justificar una fragmentación de los sujetos sociales que los imposibilite influir en el sentido que se le da a la economía, en la conducción del conjunto social, en la política nacional e internacional. Si esa autonomía descentralizada es sólo fragmentación, y no tiene correspondencia con el contrapeso y desestructuración de los monopolios del poder de las clases dominantes nacional y global, su resultado previsible sería una incapacidad para resistir a esos poderes concentrados y —por tanto— la imposibilidad de constituir una esfera autónoma. Así, es de mucha consideración la advertencia que hace Lander, de un dilema que se presenta

⁹ Al respecto Vieira se apoya en Quentin Skinner, p. 222.

¹⁰ Philippe Chaniel, *op. cit.*, pp. 143, 144, 146-149.

en términos prácticos, ya que el fortalecimiento de la sociedad civil puede llevar a una democratización o puede representar una forma de legitimar la primacía neoliberal del mercado.¹¹

Lo público no estatal

La diferenciación del Estado y del mercado se expresó en el plano jurídico en la separación entre derecho público y derecho privado; en la actualidad, frente a ambas esferas se produce una nueva diferenciación de la sociedad civil, que relaciona individuos y personas morales sin la intermediación del Estado de acuerdo al sistema legal moderno, poniendo límites legales al ejercicio de la autoridad. Así, el sistema legal institucionaliza no sólo a la sociedad civil, también a sus formas de control sobre el aparato administrativo del Estado moderno. La institucionalización significa el reconocimiento de instituciones intermediarias entre el individuo, por un lado, y el mercado y el Estado, por el otro. Estas instituciones mediadoras cumplen el papel de establecer principios éticos que no pueden ser producidos ni por la acción del mercado ni por el ejercicio del poder por el Estado. Considera a la ética y a las estructuras de solidaridad como limitación y regulación de la influencia del mercado y del Estado en el espacio de autonomía social.¹²

Las asociaciones civiles son formadoras de opinión pública a la vez que son constituyentes de la opinión colectiva; defienden el interés público y son una instancia crítica y de control del poder. Buscan una política social a través de programas autónomos y descentralizados, así como una política económica de regulación mediante formas no burocráticas y poco reguladas por la legislación.

Las asociaciones civiles agregan iniciativas sociales difusas, encaminándolas al espacio público para la confrontación política; incorporan nue-

¹¹ Lander, *op. cit.*, p. 482.

¹² Avritzer, citado por Liszt Vieira, "Ciudadanía y control social", en Bresser y Cunnil, *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, Argentina, CLAD, Paidós, 1998.

vos temas a la agenda política, desempeñando así un papel activo en la construcción del espacio público.¹³

El espacio público no estatal implica la participación institucional, pero no como función administrativa subsidiaria del Estado, so pena de transformarlo en paraestatal. Cuando se subordina a las asociaciones se les asigna un *status* semipúblico al integralas al Estado, se impide su autonomía civil. Como los partidos son un medio para lograrla, se les excluye de la esfera pública no estatal; por ello se comportan como organizaciones paraestatales y acaban asumiendo las razones de Estado. Su centro estratégico está en el modelo de Estado que pretende conservar o cambiar, y no en la sociedad civil.

Por otra parte, las organizaciones que pertenecen al ámbito del mercado, los grupos de interés tales como las organizaciones sindicales y empresariales, se caracterizan por la lógica de los intereses económicos particulares; poseen una visión corporativa, se organizan en acuerdos corporativos y procuran apropiarse de los espacios públicos a favor de sus intereses.¹⁴

En cambio, la autonomía de los movimientos sociales exige la democratización y la contribución de las otras esferas, y no pueden prescindir de las instituciones del Estado, de ahí la necesidad de una estrategia dual para actuar en el plano institucional y extrainstitucional, apoyándose al mismo tiempo en las organizaciones civiles y en los partidos y sindicatos. Un espacio público democrático se torna en fuente de democratización de los otros poderes. La cultura política asociacionista permite superar las formas tradicionales de clientelismo, populismo y corporativismo presentes en la historia política de América Latina; esta nueva cultura contribuirá a la construcción de una estructura institucional más democrática porque está enraizada en la sociedad civil y no en las élites que por tradición han controlado la sociedad política.¹⁵

¹³ Vieira, *op. cit.*, p. 232.

¹⁴ *Ibid.*, p. 234, 236.

¹⁵ *Ibid.*

El proceso de constitución del espacio público ha sido acompañado con teorizaciones diversas sobre su especificidad frente a las otras dos esferas. De ahí la conveniencia de tomar con precaución las definiciones unilaterales que ponen un acento exagerado en alguna característica, aislándola de conjuntos de relaciones que exigen definiciones más amplias; no obstante, hay que reconocer que el énfasis unilateral es útil para identificar las facetas específicas del problema.

En este sentido, Lander advierte contra la unilateralidad de tres conceptos definitorios: una definición de sociedad civil basada en términos éticos y normativos —el valor de la solidaridad es insuficiente porque no en toda acción de la sociedad civil prevalece; tampoco la competencia en el mercado ni la lucha por el poder están guiadas por la solidaridad. Adolece de imprecisión la definición que se basa en el concepto de interés público en contraste con el interés privado, tienen múltiples y contradictorias concepciones. No basta con separar el mercado de la sociedad civil para que ésta tenga coherencia; por el contrario, “la sociedad civil continúa siendo el lugar de luchas culturales, de interpretación, inclusión, exclusión y pugnas por la construcción de la hegemonía”.¹⁶

Habría que añadir que tampoco basta la separación analítica de lo público civil de lo público estatal, entre las organizaciones que corresponden a la esfera estatal (partidos) y las que pertenecen a la sociedad civil (ONGs, movimientos sociales), porque en la realidad se mezclan. “Se trata de fronteras difusas que no pueden conceptualizarse como ámbitos sociales nítidamente separados.”¹⁷ Tampoco se da una rígida separación entre lo privado y lo público civil, ya que el individuo no enajena su vida privada en beneficio de su naturaleza social, pero el individuo tampoco puede prescindir de la esfera pública, ambos espacios se contienen uno al otro, pero cada uno conserva su identidad conceptual y sus propias reglas.¹⁸

¹⁶ Lander, *op. cit.*, pp. 470- 471.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Hugo Quiroga, “Democracia, ciudadanía y el sueño del orden justo”, en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (compiladores), *Filosofías de la ciudadanía*, Argentina, Homo Sapiens, 2001, p. 201.

Así pues, no son estos criterios por separado los que pueden fincar la definición, sino su simultaneidad, es decir, que el campo de la sociedad civil lo constituye la relación entre la realización individual y el interés público, en el que los sujetos con intereses diferentes presentan un grado de cooperación bajo el principio de la solidaridad y otros valores cívicos bien definidos frente a los valores egoístas de la ganancia y el dominio sobre los demás. Son los intereses reales de los grupos e individuos, que aisladamente no pueden ser satisfechos, la base objetiva del acuerdo en torno a propósitos más generales.

Cultura ciudadana

En la formación de lo público no estatal la dificultad reside en que sus principios constitutivos no son un don natural sino una conquista deliberada, de ahí la pertinencia de la consideración de Bresser y Cunill respecto a que el interés público se forma sobre una moral común que vincula el interés particular con los valores cívicos; la formación de un consenso sobre el interés público es fruto de la racionalidad orientada hacia fines éticos en vez de la racionalidad instrumental.¹⁹ La base de este orden social son las comunidades que generan los valores cívicos: de solidaridad, cooperación voluntaria, sentido del deber, responsabilidad. Ello explica el surgimiento de las organizaciones sin fines de lucro, siguiendo una lógica diferente de la del mercado basado en la competencia y la del Estado fundado en el poder coercitivo.

Siendo un proceso de construcción, es decisiva la práctica de la ciudadanía por la que los individuos actúan y deliberan en conjunto sobre todos los asuntos que afecten el bienestar de la comunidad política. De la práctica de la ciudadanía depende la construcción de la identidad política basada en valores de solidaridad, autonomía y reconocimiento de la

¹⁹ Luis Carlos Bresser y Nuria Cunill Grau, "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal, en Bresser y Cunill, *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, Argentina, CLAD, Paidós, 1998.

diferencia. Esta práctica es crucial para la expansión de la opinión política y para cotejar nuestros juicios, representando un elemento esencial en la constitución de una cultura política democrática.²⁰

En la historia reciente de Argentina, pasada la dictadura militar y en medio de la crisis de los partidos políticos, la acción colectiva ha contribuido a la democratización del espacio público, son formadoras de públicos, de opinión pública democrática al abrir el debate político más allá de la disputa por los cargos y plazos electorales, lo cual es condición necesaria para una sociedad civil activa.²¹ El caso de Colombia que sufre una larga guerra civil, el imperativo de la convivencia social es significativo, da sentido a las ideas de recomposición, refundación y restauración de la sociedad. Allí las ONG mediante una actividad educativa estimulan el cambio en el comportamiento social, creando el nuevo tipo de ciudadano que aumente su capacidad para influir en el sistema político. Esto lleva a plantear una fragmentación del poder tradicional y a una nivelación del liderazgo. En estas condiciones, afirma Carmona, “El cambio cultural se impone como requisito a la ‘nueva ciudadanía’ y como necesidad prioritaria.”²² De esto se concluye que la praxis de la cultura democrática es anterior al cambio en las relaciones de dominación y no, como lo suponían hace un siglo los partidos de izquierda, primero la toma del poder y luego la revolución cultural.

Una nueva ética, en el doble sentido de un sistema de valores y de una mentalidad colectiva, debe tener motivaciones objetivas para que sea aceptada y practicada. Cada uno de los principios alternativos se presenta en oposición a realidades del sistema dominante. La nueva cultura se encuentra en formación y sus contornos no son precisos, sin embargo ya es un proceso instituyente porque se practica desde hace décadas en variadas formas. Son materia de elaboración cada uno de los valores cívicos, comenzando por inventariarlos, como lo ha hecho Giddens, quien

²⁰ *Passerin d'Entreves*, citado por Vieira, *op. cit.*, pp. 222-223.

²¹ Francisco Naishtat, “Acción colectiva y regeneración democrática del espacio público”, en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (compiladores), *op. cit.*, p. 70.

²² Carmona, *op. cit.*, pp. 98-99, 108-109.

resume la visión de una sociedad civil auto generadora de solidaridad social, en la cual los pequeños grupos pueden florecer sin la intervención estatal. Las virtudes de la sociedad civil, si se deja que ésta se desarrolle a sus anchas, incluyen en teoría:

buen carácter, honestidad, deber, autosacrificio, honor, servicio, autodisciplina, tolerancia, respeto, justicia, autosuperación, responsabilidad, urbanidad, entereza, coraje, integridad, diligencia, patriotismo, consideración hacia los demás, austeridad y dignidad.

Así pues, la práctica de una nueva ética está asociada con el cambio social, de lo cual concluye el autor que “Una sociedad crecientemente reflexiva es también una sociedad caracterizada por altos niveles de auto-organización.”²³

Parecería que se busca un mundo feliz, una utopía bienintencionada, si no fuera porque representan salidas a la cruda realidad social dominada por la desigualdad, la pobreza, la desintegración y la violencia. El cambio del orden social es una cuestión de sobrevivencia, que se propone encontrar nuevas soluciones a la lucha de clases, de razas, religiones, culturas y a todas las contradicciones del orden capitalista dominante.

La desintegración social que produce ese sistema es visible de muchas maneras: en la desintegración familiar con todas sus consecuencias, en la falta de solidaridad en los vecindarios urbanos que acentúa la decadencia de los barrios y comunidades, en la extensión mundial de la criminalidad que muestra la lucha de todos contra todos. El distanciamiento entre la sociedad y el Estado se hace patente en la persistente desconfianza y falta de credibilidad en los políticos y otras figuras de autoridad no estatales como las empresariales, eclesiásticas, mediáticas, etcétera. La superación de las tendencias desintegradoras puede encontrarse en el seno de la sociedad misma, lo que no es sino otro punto de partida en la consecución desesperada de la democratización política y económica.

²³ Gideens, *op. cit.*, pp. 22-23, 97.

La sociedad civil y lo público no estatal

Con frecuencia se emplean como términos sinónimos sociedad, sociedad civil y espacio público no estatal, por lo que conviene aclarar sus distinciones. La sociedad y la estructura social se emplean como conceptos sociológicos descriptivos de la creciente diferenciación de la sociedad moderna, cuyas partes sostienen intrincadas relaciones. En cambio, la sociedad civil es una expresión consciente y deliberada de aquellos elementos de la sociedad que actúan en torno a los intereses comunes a partir de una cultura cívica y formas de organización apropiadas. Es la actividad cívica la que constituye el espacio público no estatal diferenciado de las otras esferas del sistema social, pero influye sobre ellas.

La diferenciación social explica que la sociedad civil no sea un cuerpo homogéneo, sino un conjunto cruzado por desigualdades económicas y sociales, acentuadas en Latinoamérica por los procesos de desintegración generados por políticas económicas excluyentes.

La estructura social está formada por un conjunto heterogéneo de grupos sociales y miembros individuales, que experimentan y expresan intereses específicos, algunos son propios a un grupo y otros son comunes a otros. Forman parte de ella desde grupos naturales como las estructuras de parentesco, grupos deliberados como organizaciones burocráticas de clase como los sindicatos de trabajadores y empresarios, instituciones religiosas (todas organizaciones funcionales o corporativas), comunidades, pueblos, asociaciones voluntarias, movimientos sociales y formas de comunicación pública. Dentro de esta estructura social se desarrolla el espacio público, que es el campo de acción de los intereses comunes sectoriales y universales, es decir, por encima de sus contradicciones los grupos pueden integrarse gracias a la solidaridad y al espíritu comunitario.

El carácter diverso y estratificado de la sociedad es conceptualizado por Bresser y Cunill como “la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos”, poder derivado de la riqueza, conocimiento y capacidad organizativa.²⁴ Según su

²⁴Bresser y Cunill, *Entre el Estado...*, p. 29.

definición de lo público no estatal, las organizaciones y formas de control social son públicas porque están volcadas al interés general; no son estatales porque no forman parte del aparato del Estado. Las Organizaciones Públicas no Estatales (OPNEs, también nombradas por Reilly Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC²⁵) se definen como

formadas por grupos de ciudadanos en la sociedad civil, con un funcionamiento colectivo, guiadas por una racionalidad extramercantil, extracorporativa y extrapartidaria. No tienen fines lucrativos, utilizan en algún grado trabajo voluntario y de alguna forma participan en el control social.²⁶

Otra definición concordante la ofrece L. Vieira, para quien los sujetos, entidades y movimientos civiles son privados por su origen aunque son públicos por su finalidad; son no gubernamentales, no mercantiles, no corporativos y no partidarios. “Promueven la articulación entre la esfera pública y el ámbito privado, como una nueva forma de representación, buscando alternativas para el desenvolvimiento democrático de la sociedad”. Por ello se consideran precursoras de una nueva institucionalidad emergente.²⁷

Otra definición complementaria enfatiza los rasgos de la autonomía:

Sociedad civil es la esfera de vida social organizada que es: voluntaria, autogenerada, autofinanciada (más o menos), autónoma del Estado, compartiendo reglas y normas que limitan el poder y legitiman la autoridad estatal basada en un Estado de Derecho.²⁸

Una definición más acentúa el funcionamiento y los fines: “las redes asociacionales son estructuras no jerárquicas formadas por medio de

²⁵ Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es un concepto que ha cobrado forma en los años noventa; en los años sesenta y setenta se aplicó el término ONG Rielly.

²⁶ Bresser y Cunill, *op. cit.*, pp. 46-47.

²⁷ Vieira, *op. cit.*, pp. 238, 241.

²⁸ Larry Diamond, *Economic reform and democracy*, 1995. Citado por Reilly, *op. cit.*, pp. 419-420.

un sentido político, por lo menos de manera manifiesta, ya que todo lo que es de interés general tiene un sentido político, lo cual es un criterio para considerarlas dentro de la esfera pública civil; de ahí que resulte difusa la diferencia respecto del tercer grupo. Un comentario aparte merecen las asociaciones religiosas cuyo sentido político está dado por las corporaciones eclesiásticas a las que pertenecen y que en estricto sentido no son civiles sino instituciones burocráticas de orden público, distintas a los sindicatos que también son corporaciones, y que en todo caso son conflictivas; las iglesias corresponden al segundo sector, así como las filiales de empresas y organismos paraestatales. Por lo mismo, no es claro que por ser conflictivas no pertenezcan al tercer grupo las asociaciones dedicadas a asuntos de salud, educación y comunitarias. Por último, las asociaciones del tercer grupo son portadoras de intereses diferenciados y contradictorios, por tanto pueden ser conflictivas entre sí y conflictivas con otros poderes estatales o empresariales. En suma, el criterio de conflictividad sólo se aplica para ver los grados de cooperación y oposición entre los sujetos sociales, pero no para clasificar las asociaciones civiles y organizaciones funcionales. De manera general se puede decir que en la medida en que lo público no estatal actúa sobre los poderes estatales y privados, entra en conflicto con ellos, lo cual no impide que puedan cooperar y llegar a acuerdos en la solución de problemas.

Para una tipología

El cruzamiento de espacios y los papeles múltiples de los sujetos componentes de la sociedad civil vuelve difícil delimitar de manera categórica la esfera social pública. De ahí la necesidad de encontrar su estructura mediante un esquema de los sujetos sociales. Una, la clasificación inicial de las variadas manifestaciones de la participación civil, puede ser formulada, para fines analíticos, partiendo de tres dimensiones funcionales: la acción comunitaria para fines sociales, el tercer sector de la economía y las organizaciones que dependen del Estado, empresas, partidos e iglesias. Una cuarta dimensión de la participación ciudadana, que no podemos

tratar aquí, es la democracia semidirecta, en la que el ciudadano reunifica su doble naturaleza civil y política y expresa su voluntad para ser ejecutada por el Estado, en ámbitos micro, meso y macro.

La estructura social diferenciada se corresponde con un espacio público heterogéneo, de donde resulta ocioso tratar de imprimirle cualquier criterio de uniformidad. Las prácticas de las asociaciones civiles no siguen un patrón uniforme respecto de sus procedimientos, fines y logros. Las asociaciones divergen respecto a sus fuentes de financiamiento sean propias, de origen nacional o internacional, empresarial o estatal. Difieren en cuanto que algunas buscan la intermediación de los partidos políticos (por ejemplo, con el PT en Brasil, el FREPASO en Argentina, el PRD en México, etcétera), mientras otras prefieren la representación directa. Unas buscan tener influencia en las políticas públicas, en tanto que otras evitan salir de su actividad localizada. Pueden tener un bajo o alto efecto en los asuntos públicos, pueden ser efímeras o duraderas, con una mínima organización o con una organización compleja, pero en conjunto forman parte de un proceso de creación de espacios de participación y representación en torno a asuntos de orden público, produciendo transformaciones en los mecanismos de dominación prevalecientes en los ámbitos del Estado, el mercado y la sociedad misma, sin que las élites del poder puedan hacer caso omiso.

Fines y áreas de acción. Los organismos civiles bien pueden estar orientados a la superación propia, la autoayuda, o su finalidad puede ser cooperar con los demás como el voluntariado, pero en todo caso tienen como finalidad la satisfacción de necesidades públicas con base en la solidaridad. El mismo sentido público caracteriza a las ONGs, que junto con la prestación de un servicio su objetivo principal es contribuir al desarrollo de la auto organización social, la formación de la identidad y la articulación de demandas de los sectores más vulnerables.³³

Las áreas de trabajo o de acción son también criterios de clasificación de la acción civil, lo que conlleva cierta dificultad cuando las

³³ Bresser y Cunnill, *Entre el Estado...*, pp. 48-49.

asociaciones se dedican a la vez a atender varias áreas. Las principales áreas de actuación son: educación (regular o especial); salud; atención y asistencia a grupos vulnerables como niños en situación de calle, mujeres y ancianos; medio ambiente; derechos humanos, derechos territoriales y autonomía; cultura e identidad; violencia y drogadicción; modelos alternativos de desarrollo económico y empleo; desarrollo urbano y vivienda; proyectos comunitarios; desarrollo rural y tecnológico; democracia, desarrollo institucional y reglas de relación de la sociedad civil y el sistema político; comunicación e información; deporte y recreación, etcétera.³⁴

Diversidad organizativa. La adhesión a las organizaciones y el cumplimiento de los compromisos varía en grados. Una asociación virtual por Internet es muy poco formal, pero puede ser eficaz en el cumplimiento de las tareas que se fija; por su parte, las cooperativas y empresas sociales deben tener una estructuración mayor, igual sucede con las que suministran servicios profesionales o de apoyo técnico. El tipo de organización es diferente según se trate de una comunidad indígena o de una organización vecinal urbana. Así pues, la clasificación debe abarcar asociaciones tradicionales y organizaciones modernas, así como organizaciones informales y formales e incluso institucionalizadas, de manera que aun los organismos civiles dotados de organizaciones complejas no pueden escapar a la ley de la burocratización que implica la profesionalización, la división del trabajo y la administración jerárquica, sin que por ello abandonen el campo civil.

La organización expresa un cierto desarrollo de la interacción social, por lo que se requiere distinguir las formas de la interacción de los sujetos que pueden ser individuales y colectivos, que realizan acciones circunstanciales, para atender asuntos de corta duración o de carácter permanente: la coordinación de individuos para una acción concreta enmarcada en ciertas reglas (la “cola” de pasajeros, el salvamento en una emergencia), que no implica organización formal ni actividad permanente; la participación en comités temporales para la introducción de servicios públicos en

³⁴ Vieira, *op. cit.*, p. 243. Carmona, *op. cit.*, pp. 101, 108.

zonas habitacionales, que se disuelven una vez satisfecha la demanda; en cambio, la cooperación permanente requiere un grado de organización del sujeto colectivo para alcanzar el objetivo común y la definición de estrategias para relacionarse con aliados o adversarios.

Según la experiencia colombiana, Carmona clasifica las asociaciones de acuerdo con la forma de la organización: juntas de acción comunal, sindicatos, gremios económicos y asociaciones profesionales; cajas de compensación; ONGs, cooperativas, clubes, ligas y federaciones deportivas, pero esta clasificación no tiene en cuenta la separación de las esferas civil y del mercado.³⁵ Hay que agregar un tipo nuevo de organización virtual, la red.

Las redes son formas más recientes de organización de la lucha social por parte de personas, asociaciones y movimientos. Por Internet se forman redes con cierta estructuración en torno a fines. Es una organización heterogénea y fragmentada que se produce como un fenómeno de la comunicación electrónica, un espacio de acción colectiva que reúne a una comunidad virtual. Es un fenómeno local y global en rápida expansión en la medida que se expande el mundo de la computación, aunque todavía es limitado y tal vez no ayude lo suficiente a los sectores más necesitados y con menos acceso a estas tecnologías.

Además de la organización virtual por Internet, prolifera un tipo de organización también llamadas redes, que son articulaciones entre personas y organismos, para realizar objetivos específicos, son más bien espacios de comunicación interpersonales, no virtuales; son integradoras porque existe la adhesión y el cumplimiento de compromisos, pero la militancia y la ideología son relajadas, la estructura es poco formalizada y está impedida para dotarse de una autoridad centralizada y jerárquica; en buena medida está influenciada por el uso de la red virtual. Una característica de los nuevos movimientos sociales es la creación de redes de comunicación alternativa para su propio desarrollo, frecuentemente la asociación no aspira a influir sobre el Estado o el mercado, esto es, sin fines de control social.

³⁵ Carmona, *op. cit.*, p. 100.

Los movimientos sociales. El estudio de la estructura de la sociedad civil requiere de articular el movimiento social, lo dinámico, con las organizaciones de la sociedad civil, lo institucional. Los movimientos sociales alrededor de ciertos temas forman un intrincado campo de la vida civil y de expansión del interés público no estatal, que no pueden catalogarse sólo como asociaciones o sólo como comunidades, aunque se apoyen y fomenten ambas. Así encontramos diversas organizaciones amplias como frentes o alianzas populares, compuestas de todo tipo de organizaciones (comunitarias, ONGs, sindicatos, partidos, etcétera) para alcanzar fines generales (contra la carestía, contra las privatizaciones, por la libertad de presos políticos, contra crímenes de Estado, etcétera). Constituyen espacios que congregan a personas y grupos, pertenecientes a todos los ámbitos. Se trata de movimientos sociales que pueden alcanzar un alto grado de centralidad, donde se practica la cultura de la participación ciudadana y asumen un carácter político al poner límites a los poderes concentrados. Por ejemplo, en Argentina en los años ochenta el movimiento por los derechos humanos fue ciudadano, ni institucional ni corporatista; nacido de la acción de las víctimas de la represión y de individuos a título personal.³⁶

Si se parte de una combinación de criterios de autonomía, grados de organización y finalidades, se pueden clasificar los tipos principales de asociaciones civiles, a sabiendas de que cuando se incursiona en las clasificaciones los problemas no hacen sino empezar.

a) Las asociaciones solidarias se caracterizan por la horizontalidad de las relaciones sociales, su principio es la solidaridad, son auto motivadas, auto sustentadas, su signo es la autogestión social, el auto control; su relación con el Estado es eventual, pero de haber apoyos estatales enfrentan el problema de la preservación de su total autonomía. Son restringidas porque se dedican a públicos limitados, circunscritas a acciones

³⁶ Isidoro Cheresky, *¿Una nueva ciudadanía?*, en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (compiladores), *Filosofías de la ciudadanía*, Argentina, Homo Sapiens, 2001, p. 159.

inmediatas, sujetas a las circunstancias, al particularismo, aunque esto puede ser remontado mediante la asociación a prácticas sociopolíticas más amplias.³⁷ En este grupo caben las organizaciones de ayuda y filantrópicas, que cuentan con trabajo voluntario o profesional, sin fines de control social;

b) Las organizaciones no gubernamentales (ONG), se basan en el trabajo voluntario o profesional, sus funciones van desde la interlocución política, la organización popular a la prestación de servicios sociales; combinan producción de servicios y control social. Las ONGs tienen el desafío de conciliar sus funciones de promoción de la organización social con sus funciones de carácter más empresarial; deben contrarrestar la tendencia a la mercantilización o burocratización; al igual que las fundaciones de servicio público (del grupo *d*) enfrentan los riesgos de privatización y feudalización. En este grupo es problemática la existencia de instituciones nodrizas localizadas en el mundo industrializado, y organizaciones satélite fomentadas en el tercer mundo,³⁸ porque pueden ser subsidiarias de organizaciones empresariales, partidarias o gubernamentales, y no ser en el sentido estricto asociaciones civiles de carácter transnacional.

c) Las fundaciones, de origen empresarial, estatal o religioso, recurren de preferencia al trabajo profesional y la función de control social la hacen algunas de sus organizaciones financiadas; aquí se pueden incluir aquellas organizaciones en apariencia filantrópicas utilizadas como instrumento publicitario.

d) Las organizaciones productoras de servicios sociales (educación, salud, etcétera) pueden ser llamadas organizaciones de servicio público no estatales (OSPNE); su principal actividad no es el control social y utilizan poco trabajo voluntario;³⁹ se derivan de organizaciones estatales, privadas, fundaciones y sociedades filantrópicas. Mantienen una relación formal con el Estado mediante el financiamiento y la fiscalización (universidades, hospitales, etcétera); no son privadas porque no persiguen el lucro, no

³⁷ Bresser y Cunill, *Entre el Estado...*, p. 50.

³⁸ *Ibid.*, p. 50. Carmona, *op. cit.*

³⁹ Bresser y Cunill, *op. cit.*, pp. 46-47.

tienen servidores públicos ni están subordinadas de manera directa al gobierno. Debido a la dependencia relativa de sus patrocinadores, no es obvia la pertenencia de ciertas organizaciones al sector civil. Esto se advierte cuando Wyszomirski identifica como un grupo especial a organizaciones subsidiarias del Estado, que son funcionales al Estado al ser creadas para promover servicios a organizaciones gubernamentales; los rasgos de voluntariado casi no existen.⁴⁰

e) El sector productivo público no estatal, que se constituye a partir de una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, que no tiene fines lucrativos ni forma parte del Estado; uno de sus componentes se desprende de la propiedad privada que presenta dos formas: la empresa, incluyendo la corporativa o monopolista, y la privada a la escala familiar y personal, esta última es la que puede ser considerada dentro del tercer sector.⁴¹ El campo de la propiedad privada es problemático porque también aquí hay una frontera difusa entre lo que pertenece a la esfera del mercado y a los grupos de interés (cooperativas, empresas sindicales), y la esfera de la economía social auto sostenida. La propiedad pública no estatal puede ser llamada propiedad social, de la cual observamos diversos subtipos, principalmente la propiedad comunal, la sindical, las cooperativas y también de las sociedades civiles.

En este sector económico también llamado de “no ganancia” se presentan problemas de clasificación cuando no responden a esa definición, como es el caso de cooperativas que funcionan en los hechos como sociedades anónimas; los ejidos en México conservan rasgos de propiedad comunal pese a que la política gubernamental ha sido la de fraccionarlos en propiedades individuales.

e) Por último, la nueva institucionalidad democrática ha generado organismos que se desenvuelven en el ámbito de la democracia directa. Se puede identificar un grupo de instituciones públicas no estatales pero

⁴⁰ Wyszomirski distingue tres tipos de organizaciones: intervinientes, voluntarias y mediadoras, atendiendo al grado de congruencia entre sus componentes: donantes/financistas, miembros voluntarios y clientes. Citado por Bresser y Cunill, *op. cit.*, pp. 49-50.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 26-27.

con reconocimiento legal y político, que condensa diversas formas de participación ciudadana y de control social, entre los que destacan los organismos para el presupuesto participativo en Brasil, los comités vecinales de la ciudad de México, las veedurías para el control social de la gestión pública en Colombia, los comités bolivarianos en Venezuela, comités de vigilancia en Bolivia, y otras expresiones en Guatemala, Argentina y otros países.

Nuevo sistema de intermediación de intereses

El espacio público no estatal es un conjunto heterogéneo de prácticas que tienen en común la intervención de los individuos y los grupos sociales en los asuntos de interés general. Esas prácticas no se realizan en un ámbito cerrado, sino en interacción compleja con las otras esferas del orden social, en particular el Estado y el mercado. A su vez, los organismos estatales, empresas y organizaciones profesionales influyen sobre el ambiente social para sus propios fines. Como ejemplo se puede aducir que las asociaciones y movimientos cívicos con frecuencia están presentes en los procesos electorales para elegir representantes políticos, así como también poseen vínculos con los partidos políticos, sin que pierdan independencia; los intereses generales que defienden los miembros de la sociedad civil son al mismo tiempo la materia de la sociedad política. La vigilancia que ejercen los grupos sociales sobre organismos públicos y empresas privadas en nombre del interés general, incurre tanto en las políticas públicas como en las prerrogativas de los actores económicos. Así, la esfera del mercado no puede eludir la doble naturaleza del consumidor que es cliente y ciudadano socialmente responsable.

La autonomía de la sociedad civil constituyéndose en espacio público, no podría significar la desaparición de los otros espacios de la sociedad política y del mercado, sino un cambio en las relaciones de dominación tomadas en su conjunto. La autonomía civil por sí misma indica una redistribución del poder, un nuevo factor que crea nuevas relaciones con los intermediarios de la sociedad política y con los intermediarios del

mercado. De ahí que se plantee el problema de saber cómo se produce la intermediación entre los actores civiles y a qué título los intermediarios hacen esa función. La intermediación se objetiva a través de intermediarios, por lo que se debe plantear la cuestión de la legitimidad de la representación, la representatividad real y no sólo simbólica, y la distinción entre intermediarios (representantes) directos e indirectos.

En ciertos casos se da un énfasis exagerado al papel de mediación y representación de las ONG, entendidas como un tipo de asociación entre los varios que componen la esfera pública no estatal. Se asume que son grupos reducidos que actúan en nombre de la sociedad y se dicen promotores de la organización civil. Entonces cabe la posibilidad de una contradicción entre la intermediación de las ONG y la intermediación de la representación directa de los grupos sociales. Si asumen el papel de promover la agregación de intereses, una vez logrado el objetivo las ONG deberían ocupar un papel secundario, de apoyo a la organización social y de asesoría a los intermediarios directos.

Una función mediadora permanente de las ONG llevaría a dejar en la dependencia permanente al grupo social sin posibilidad de auto dirigirse. Si las asociaciones dispersas logran tener una cierta centralidad (un ejemplo de ello es la Confederación Colombiana de ONG), se espera que creen una nueva fuerza heterogénea y autónoma, frente a las otras fuerzas tradicionales. Pero también puede ocurrir que una organización de grupos de activistas civiles se convierta en partido político más o menos convencional; por ejemplo, el nuevo Partido México Posible; en este caso lo más seguro es que se aproveche la relación con los grupos sociales para crear la base social de electores, frente a quienes se pueden repetir las prácticas clientelistas o corporativas; a esto puede contribuir la experiencia de grupos de activistas civiles que más que promover la auto-organización de los grupos se vuelven intermediarios imprescindibles que desplazan a los dirigentes directos del grupo social, con métodos más o menos autoritarios; esto produce una separación entre los intermediarios de las ONG y las bases sociales de las que se arrogan la representación, separación que es indispensable a la formación de la función intermediaria, como una actividad diferenciada en el movimiento social, función que se re-

fuerza por el carácter de las ONG como organizaciones con una estructura burocrática, jerárquica y con una militancia concentrada.

El problema a despejar es cómo se produce el necesario desarrollo de la función intermediaria en las asociaciones civiles. Una respuesta la ofrece Quiroga, quien limita la representación sólo a las ONG (sin considerar toda la gama de organizaciones civiles), a las que considera situadas “en un espacio intermedio entre el gobierno y la sociedad por cuanto hacen cosas en nombre de la sociedad, para, en y con la sociedad”. Por un lado, reivindica su propia preeminencia sobre el ciudadano, la participación de la ciudadanía se sustituye por la acción de los ciudadanos de legitimar la voz de la ONG. Por otro lado, reivindica el espacio de autonomía social que es llenado corporativamente por las ONG, las cuales entran en competencia con otras formas organizativas como sindicatos, partidos políticos y cualquier institución estatal.

El reconocimiento de la mediación y representación de las ONG, sustituye la relación directa entre ciudadano y sistema político por la actuación de instituciones no gubernamentales; a cambio, éstas aportan la gestión sobre algunas de sus demandas y un referente de identidad de carácter corporativo. La mediación de las ONG es funcional porque garantizan la preservación del entramado social, los ideales y la fuerza de la comunidad, para expresarse y encaminarse hacia metas que la comunidad misma pretende.⁴²

La fórmula de la legitimidad política de los intermediarios se hace radicar en reconocimiento de que la organización del grupo social y la ONG forman una unidad. Si se parte del hecho de que la sociedad civil no tiene confianza en los Estados, a los que se presenta como opuestos al sentido de justicia y transparencia, se plantea el reto de que las ONG logren esa confianza, al legitimar su papel de mediar y representar a través de su identificación con el grupo. Del mismo modo que se habla de un ciudadano ideal asequible, Quiroga describe las cualidades ideales de los militantes de las ONG, cifradas en un código ético a partir de relaciones horizontales entre diversos discursos culturales con propósitos

⁴² Carmona, *op. cit.*, pp. 98, 108, 118, 119.

diversos, así como en una conducta honesta, íntegra, moral, confiable, incorruptible, respetuosa de los derechos de los demás y obediente de la ley. Estos rasgos le confieren su derecho a hablar en representación de los necesitados.⁴³

En suma, se habla de dos elementos diferentes pero vinculados: los ciudadanos y las comunidades, de un lado, y las ONG como intermediarias entre la sociedad civil y el Estado, con lo cual los sin voz permanecen como objeto de los portadores de la voz. No se discute que esto ocurra, lo que no se toma en cuenta es que los grupos sociales también se expresan y representan directamente, y que con frecuencia se valen de los partidos, los sindicatos, las iglesias y otras instituciones para relacionarse con los poderes político y económico. Conforme al concepto de autonomía de las esferas es comprensible el celo respecto a los partidos y organizaciones estatales, pero no es obvia la separación con los sindicatos que también son expresiones sociales y no necesariamente forman bloques corporativos con los empresarios y el gobierno; como se dijo antes, la democratización del sistema social supone la cooperación entre organizaciones como los sindicatos y los partidos que comparten el programa.

Hay que recordar que el espacio público no estatal cobra un sentido político al intervenir sobre las esferas estatal y económica, e incide sobre las políticas nacionales e internacionales, lo que requiere trabajar un nivel de centralidad, sin lo cual no sería posible trascender el particularismo y la fragmentación y naufragaría todo el significado político del interés público. Pero la centralidad tal como se presenta empíricamente es la confluencia de la diversidad donde entran las personas y los grupos, las representaciones directas e indirectas, lo organizado y lo no organizado, los movimientos y la opinión pública. Quizá es lo que nos quiere decir Quiroga cuando ejemplifica la necesidad de una agregación totalizante con la Corporación de Promoción Popular colombiana, que se asume como una entidad de promoción social con el fin de dar poder a los sectores populares y a todos los excluidos del desarrollo social, para dar una respuesta orga-

⁴³ *Ibid.*, pp. 105-106, 115-117.

nizada mediante la participación política a las políticas públicas de modernización, que presionan sobre poblaciones, territorios y recursos.⁴⁴

En fin, no es factible la pretensión de concebir todo el complejo de lo público no estatal como un todo corporativo, puesto que los requisitos para ello no están dados, no existe como unidad sino sólo en el sentido potencial; tampoco es congruente el planteamiento de que la acción ciudadana es sustituida por la mediación de las ONG, precisamente porque la definición de sociedad civil parte de la acción ciudadana directa. De lo contrario se estaría pensando en un nuevo poder separado de la sociedad civil, que no sabría ocultar un código ético, que la dejaría prácticamente a merced de la voluntad de los intermediarios ejerciendo el monopolio de la representación. El sectarismo de lo particular puede abonar la tendencia disgregadora del neoliberalismo en vez de proteger la autonomía de lo civil, más bien la nueva cultura ciudadana está en posibilidad de articular particular con lo general, de lo cual son muestra los movimientos de un solo tema a escala internacional y los movimientos contra la globalización capitalista.

Bibliografía

Pareto, Vilfredo, "Forma y equilibrio sociales", *Revista de Occidente*, Madrid, 1966.

Chanial, Philippe, "Société civil, société civique? Associationnisme, libéralisme et républicanisme", en Jean-Louis Laville *et al.*, *Association, démocratie et société civil*, París, La Découverte, MAUSS, GRIDA, 2001, 223 p.

Giddens, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, España, Taurus, 1999, 198 p.

Wallerstein, Immanuel, *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI, 1998, 268 p.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 107, 112-113.

Lander, Edgardo, “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal”, en Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós, 1998, 486 p.

Visser, Jell, “Syndicalisme et désyndicalisation”, *Le Mouvement Social*, no. 162, París, enero-marzo, 1993. Organización Internacional del Trabajo, “El trabajo en el mundo, 1997-1998”.

Liszt Vieira, “Ciudadanía y control social”, en Bresser y Cunill, *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, Argentina, CLAD, Paidós, 1998, 486 p.

Quiroga, Hugo, “Democracia, ciudadanía y el sueño del orden justo”, en Quiroga, Hugo, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (compiladores), *Filosofías de la ciudadanía*, Argentina, Homo Sapiens, 2001, 260 p.

Bresser, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser y Cunill, *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, Argentina, CLAD, Paidós, 1998, 486 p.

Diamond, Larry, *Economic reform and democracy*, 1995.

Chalmers, Douglas, “Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sectors?”, 1997.