

ESTADO Y SOCIEDAD EN UNA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA*

NORBERT LECHNER**

1. Modernización y democratización

América Latina se encuentra inserta en un contexto marcado por dos coordenadas: procesos de modernización y procesos de democratización. Esbozo someramente estos vectores. Entiendo por *modernización* al proceso de racionalización (racionalidad medio-fin) que en su forma actual se caracteriza por tres rasgos sobresalientes. En primer lugar, la nueva complejidad de la sociedad, caracterizada por la creciente diferenciación de los diversos campos de la vida social (economía, ciencia, arte, etc.) según racionalidades y dinámicas relativamente autónomas. Ello ha impulsado, en segundo lugar, un cambio de la matriz de la organización social. Con el avance de la complejidad social disminuye la capacidad jerárquica de regulación estatal y se afianzan formas descentralizadas de coordinación como el mercado. Este cambio se entrelaza con un tercer condicionante: el proceso de globalización. Este significa no sólo la mundialización de los circuitos económicos, tecnológicos, comunicativos, etc., sino también la subordinación de los diversos aspectos de la vida social bajo la racionalidad del mercado. En este sentido, el proceso actual de modernización de América Latina ocurre, a diferencia de la ola anterior de los años sesenta, bajo el signo de la sociedad de mercado. Por su parte, el proceso de *democratización* concretiza el principio de autodeterminación colectiva

* Una primera versión de este trabajo ha sido presentada al VI Coloquio de Sociología, Universidad del Valle, Cali, Colombia (1996).

** Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede México.

mediante dos cursos de acción: la elección libre, competitiva y regular de las autoridades políticas en instituciones representativas y, por otro lado, la toma de decisión mediante procedimientos legales. Si el primer aspecto sobresale por contraste con la experiencia autoritaria de la región, el segundo aspecto —la capacidad de las instituciones democráticas de dirimir conflictos, decidir los desafíos y orientar el desarrollo futuro— se revela crucial en relación al proceso de modernización.

Modernización y democratización van mano en mano y los países latinoamericanos han de responder simultáneamente a ambas “lógicas”. No pueden renunciar a la modernización sin automarginarse de la economía mundial; cualquier estrategia de desarrollo pasa en definitiva por un proceso de modernización. No se trata empero, de un proceso fijo y predeterminado; hay distintas estrategias de modernización. La determinación de la estrategia específica remite a la política y, en concreto, al proceso de democratización. La democracia establece los procedimientos que regulan quién vota y quién gobierna, mas no se limita a la elección de las autoridades. No menos importante es qué se decide, o sea, qué materias son objeto de la voluntad colectiva. Entonces salta a la vista el dilema: **nuestros países han de obedecer simultáneamente a los “imperativos” de la modernización y a las exigencias de la democracia, siendo que los dos procesos responden a principios contrapuestos.** El principio democrático de un orden creado deliberadamente acorde a la autodeterminación colectiva es contradictorio con el principio del mercado en tanto equilibrio no intencional que resulta del libre intercambio entre individuos. ¿Cómo compatibilizar ambos procesos?

A pesar de las “lógicas” contrapuestas, la pugna entre las dos dinámicas no es enfocada como un conflicto de principios (“uno u otro”) sino como un conflicto de distribución (“más o menos”) que es negociable.⁽¹⁾ Puestas en la balanza del poder, predominan claramente las exigencias de la modernización. No me referiré a los poderosos condicionantes externos que, de manera imperiosa o como “clima mundial”, impulsan la estrategia predominante de modernización. Me limito a resaltar la forma interna en que se manifiesta actualmente la modernización en América Latina: la sociedad de mercado. Quiero decir, más que una economía capitalista de mercado tenemos una sociedad de mercado, en que la racionalidad del mercado condiciona las normas, actitudes y expectativas de la gente. El mercado no sólo regula las relaciones económicas, sino que permea profundamente todas las relaciones sociales. En pocos años la gente ha interiorizado una conducta conforme al intercambio mercantil; prevalece una mentalidad de intercambio y un cálculo utilitarista de costo-beneficio en los diversos ámbitos de la vida social. Surge un nuevo tipo de sociabilidad. El cambio de valores y actitudes tiene que ver con lo que puede denominarse un “clima posmoderno” de alcance mundial. La desconfianza de las grandes gestas unida a un afán por un consumo *light* y *fast* de todo tipo así como una estetización generalizada de las relaciones sociales son signos de un proceso de privatización. Esta sociabilidad de lo privado es impulsada igualmente por la reorganización económica de la sociedad. A raíz de las políticas neoliberales,

se reduce el ámbito de la acción colectiva y se fomentan estrategias individuales. La maximación de beneficios privados es una estrategia racional acorde a los criterios del mercado, pero contraria a compromisos colectivos. Predomina un “individualismo negativo” en el doble sentido de que el individuo recela de la acción colectiva al mismo tiempo que se siente aislado y excluido del manto protector de la colectividad. Esta situación conlleva dos consecuencias contrapuestas. Por un lado, se erosiona el *animus societatis* sobre el cual descansa toda vida de comunidad y, en concreto, el orden democrático. La política democrática pierde arraigo cuando lo público se desvanece como espacio de la deliberación ciudadana. Por el otro, genera una actitud ambivalente hacia el mercado; sus criterios son interiorizados como normas prácticas de la vida cotidiana a la vez que son rechazadas como normas éticas. Es decir, se hace uso del mercado como instrumento “técnico” sin reconocerle valor normativo. Ello nos remite al proceso de democratización.

En la medida en que la sociedad de mercado no ofrece una normatividad vinculante, corresponde a la democracia generar esa normatividad. Pero ésta no puede ser contraria a los “imperativos” de la racionalidad económica vigente. El dilema de la simultaneidad da lugar a una tendencia problemática: la *democracia restringida*. Vale decir, las dos caras de la democracia —principio de legitimación y proceso de conducción— son escindidas, restringiendo la autodeterminación colectiva a un mecanismo legitimatorio. En los países latinoamericanos (como en otras partes) se tiende a restringir la democracia electoral (elección de las autoridades políticas y la correspondiente competencia entre los partidos) y paralelamente fortalecer el poder ejecutivo para que pueda imponer libre de presiones populares los “imperativos” de la modernización económica.

Una expresión típica de esta democracia restringida es la coexistencia de tecnocracia y populismo. La mezcla es extraña, pero funcional. Donde la formación democrática de la voluntad colectiva queda recortada a la elección de autoridades y privada de contenido material, queda entregado a un Estado —neutralizado políticamente— el manejo tecnocrático de las políticas públicas. El estilo tecnocrático permite impermeabilizar al gobierno de las reivindicaciones sociales para poder ejecutar las medidas poco populares de reconversión económica en tanto que el estilo populista permite actualizar la promesa democrática para movilizar la adhesión popular. De este modo se logra compatibilizar democracia política con la modernización capitalista.

Otro ejemplo ilustrativo es la paradoja, que la reforma del Estado y el proceso de democratización corran por caminos paralelos. Observamos avances importantes en la reforma del Estado, pero que tienden a ignorar la adaptación de las instituciones democráticas, paralelamente, también la democratización muestra avances significativos, pero sin contemplar precisamente ese ámbito privilegiado de la acción política que es el Estado. El desconocimiento recíproco puede no ser inocente. Permite enfocar la reforma del Estado exclusivamente en función de las exigencias del mercado (desregulación, privatizaciones) a la vez que limitar la

democracia a la función legitimatoria, sin capacidad de conducción. De este modo se pueden cumplir las dos exigencias: tener un régimen democrático y, al mismo tiempo, despolitizar la economía.

Aparentemente tal división funcional entre un poder ejecutivo que administra con mano experta las políticas públicas y una democracia electoral que encauza cíclicamente la participación popular opera bien. Mas esta armonización ficticia no contempla un punto decisivo: la conducción de la transformación social. La modernización no es un proceso autorregulado que produzca automáticamente los equilibrios sociales necesarios; por el contrario, conlleva tendencias destructivas y excluyentes que ponen en peligro la vida social. Requiere pues instancias de coordinación y conducción que orienten y compatibilicen las dinámicas de la modernización acorde a los valores y las normas de la vida social. El reduccionismo reinante empero, que subordina la intervención estatal a la racionalidad económica del mercado (nacional y mundial), priva a la sociedad de su principal instancia de coordinación: el Estado. Estamos aquí ante la paradoja crucial: **el mismo proceso de modernización que exige adaptar el Estado a las exigencias de la sociedad de mercado a la vez exige un Estado capaz de coordinar y conducir los procesos de transformación.**⁽²⁾

2. El nuevo papel del Estado

En los últimos años ha tenido lugar una profunda transformación de las sociedades latinoamericanas, orientada por una estrategia que, de modo genérico, podemos denominar neoliberal. Situando dichos cambios en un proceso "de onda larga", parece que las políticas neoliberales no hacen sino sacar a la luz las consecuencias de una transformación estructural, señalizada por la crisis del Estado Social Keynesiano, los cambios del modelo "fordista" de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad en una economía globalizada. Estos cambios remiten a una cuestión de fondo: los procesos de globalización y de diferenciación funcional han dado lugar a una nueva complejidad de la sociedad, que ya no puede ser coordinada por una instancia única. En consecuencia, la centralidad del Estado como instancia privilegiada de representación y coordinación social se encuentra en entredicho. Es en este contexto que el neoliberalismo aparece como una alternativa plausible.

En la actualidad, un uso abusivo de la etiqueta "neoliberal" lleva a subsumir todas las medidas de ajuste estructural bajo ese enfoque, desvirtuando el análisis. Para acotar el término, conviene restringir el neoliberalismo *strictu sensu* a la pretensión de reemplazar al Estado por el mercado como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. Vale decir, la reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad. Por consiguiente, el debate no

conciene tanto a una u otra medida económica ni a las ventajas de la gestión privada como a la concepción del orden social. La premisa subyacente al neoliberalismo (al igual que en la teoría de sistema de Luhmann) es la existencia de un orden auto-organizado y autorregulado. El principal mecanismo de autorregulación sería, según la concepción neoliberal, el mercado; la “mano invisible” e impersonal del mercado permitiría un equilibrio espontáneo entre los intereses en pugna. Dada la creciente complejidad social, habría que entregar al libre despliegue de las “leyes del mercado” la coordinación de las relaciones sociales. En la medida en que el orden social sería un resultado no intencional puede prescindirse de la deliberación pública. Como en sus inicios,⁽³⁾ el mercado es visualizado como un avance de racionalidad que desplazaría las pasiones (políticas) por intereses calculables. De haber un ajuste espontáneo entre las preferencias individuales, la política en tanto ámbito de coordinación deliberada resulta superflua. Si el objetivo explícito del neoliberalismo es despolitizar la economía, el objetivo implícito es despolitizar la vida social. Se trata no sólo de suprimir las presiones de los intereses organizados, que distorsionan los equilibrios automáticos del mercado, sino de limitar al máximo el ejercicio de una voluntad colectiva. En efecto, si el orden social fuese capaz de autorregularse, la intervención política sería una interferencia indebida o, en todo caso, ineficaz. Pero tal supuesto no es correcto.

Las recientes experiencias en América Latina como en Europa Central confirman el análisis histórico de Karl Polanyi:⁽⁴⁾ el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. El mercado se inserta en determinada institucionalidad social y política que condiciona su funcionamiento. El buen funcionamiento requiere calculabilidad y ello supone reglas jurídicas claras, adecuadas normas sociales y, por sobre todo, un Estado capaz de regular los conflictos y establecer un marco institucional estable. Todo ello es necesario, pero no suficiente. Conviene recordar la paradoja neoliberal: una estrategia destinada explícitamente a desmantelar al Estado, sólo tiene éxito en cuanto se apoya sobre una fuerte intervención política. El caso más ilustrativo es Chile, donde la política neoliberal descansa sobre el respaldo del régimen militar de Pinochet. Pero el punto central no es la represión militar; siendo un elemento importante, no es el problema de fondo. Algo similar ocurre en Argentina, México o Perú, donde un liderazgo democrático-cesarista (Menem, Salinas, Fujimori) impulsa un drástico programa neoliberal de reconversión económica. En todos estos casos ilustrativos de la “democracia restringida”, el éxito de las reformas depende de la fuerza del Ejecutivo. El presidencialismo exacerbado, muchas veces con rasgos plebiscitarios, expresa, aun de manera distorsionada, que la modernización exige una conducción, o sea, una intervención activa del Estado. En los hechos, el discurso neoliberal del “Estado subsidiario” o “Estado mínimo” queda desahuciado, dando lugar a una revaloración de la acción estatal. El mismo avance de la modernización devuelve al Estado un lugar preeminente. No se trata por cierto, de regresar al anterior “Estado desarrollista”. Destacaré dos aspectos que condicionan el nuevo papel del Estado.

Veamos, en primer lugar, el contexto externo. Su rasgo más notorio son los procesos de globalización. Es evidente la compresión espacial y la aceleración temporal que significa la globalización. Pero tiene además otro significado. La globalización representa más que nada la confirmación de las "leyes del mercado" como racionalidad prevaleciente. La vigencia universal de la "lógica del mercado" relativiza las particularidades nacionales. Sin embargo, la preeminencia del mercado mundial no elimina los contextos nacionales; los mercados son instituciones rigurosamente estructuradas, con fuertes anclajes territoriales. Dada la gravitación de la localización geográfica y de la gestión organizacional en la dinámica de la economía mundial, cobra gran relevancia la "competitividad sistémica"⁽⁵⁾ en tanto capacidad de articular y aprovechar una combinación de múltiples factores. Hoy por hoy, no cuenta tanto la competitividad que una u otra empresa singular pueda tener en el mercado mundial como la competitividad que tenga el conjunto de la sociedad. Tanto para la exportación de bienes y servicios como para la localización de inversiones externas resulta determinante la "calidad del país". La competitividad de los países latinoamericanos depende cada vez menos de las ventajas comparativas de factores aislados (materias primas, salarios bajos, etc.) como de la organización conjunta de los factores relevantes. Relevantes son, además de los factores estrictamente económicos, un sinnúmero de elementos desde la capacitación de la mano de obra y el tipo de regulaciones legales hasta la estabilidad política y una trama sólida de confianza social. Resulta pues crucial la articulación dinámica de las diversas variables. Esta es la tarea del Estado, obligado a una intervención activa, muy distinta a la concepción neoliberal. El nuevo contexto mundial confirma pues la función coordinadora del Estado, aunque de modo diferente. No desaparece el Estado Nacional, sino que se transforma. Ahora la defensa de la soberanía nacional responde a agresiones económicas (guerras comerciales o "turbulencias" de los mercados) y depende del éxito del Estado en articular todos aquellos elementos que condicionan la competitividad del país en la economía mundial. Su papel es el de coordinar y orientar las dinámicas del mercado. Dada la complejidad de los factores en juego, el Estado ya no puede asumirlos directamente de manera "dirigista"; se limita a establecer un entorno favorable. Puesto que las dinámicas del mercado conllevan altas dosis de riesgo e incertidumbre, el entorno debe ofrecer un sólido "clima de confianza", basado en la vinculación fluida entre los actores. Vale decir, la competitividad sistémica exige del Estado la organización no sólo de factores, sino también de actores. Requiere la creación de un nuevo pacto social o, más modestamente, una red de acuerdos sectoriales que articule a los distintos actores sociales en torno a una estrategia compartida. Ello nos remite al contexto *interno*.

También al interior de nuestros países la modernización supone una intervención activa del Estado. Es bien sabido que a raíz de las políticas neoliberales no sólo ha aumentado la pobreza, sino que se han acentuado aún más la desigualdad social y los desequilibrios territoriales. Mas estas formas de exclusión no son sino el

aspecto más visible de una tendencia generalizada a la disgregación social. Basta recordar la informalización de la economía y, en particular, del empleo, la pérdida de principios universalistas y de representaciones sociales que servían de anclaje a las identidades colectivas, la erosión de los lazos familiares; todo ello indica la enorme precariedad de la vida social. En efecto, las dinámicas de la modernización conllevan una segmentación y fragmentación de la sociedad. A la par con tales tendencias destructivas, sin embargo, la modernización económica presupone un vigoroso entramado social. El paradigma de la competitividad sistémica exige, como señalara recién, una fuerte articulación de los actores y procesos sociales. En consecuencia, los fenómenos de desintegración no pueden ser considerados como costos no intencionales, pero ineludibles de la modernización. Cuando amplios sectores de la población quedan marginados, los “efectos no deseados” ponen en peligro al mismo proceso de modernización a la vez que desestabilizan el proceso de democratización. Por eso, uno y otro proceso plantean la integración social como tarea prioritaria. Para avanzar en la integración transnacional (incluyendo la integración regional en América Latina) resulta indispensable asegurar tanto la integración nacional, antes mencionada, como la integración social. Ahora bien, ésta no se logra regresando a formas y mecanismos anteriores. La cohesión social ha de ser reconstruida a partir de los procesos en marcha, considerando un contexto de diferenciación funcional y de globalización. Abordar la integración social implica pues reestructurar el modo de organización de la sociedad. Este es, en el fondo, el reto de la nueva “agenda social”. Tal reforma de la organización social remite al Estado. Es particularmente a través de las políticas sociales que el Estado impulsa la reestructuración de nuestras sociedades. Las políticas de empleo, educación y salud han de ser consideradas no como mera compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino como pilar central y vital en la reorganización social. Por cierto, la cohesión social y, por ende, las políticas sociales deben ser adecuadas al nuevo contexto. A la par con la redefinición del Estado nacional tiene lugar una redefinición del Estado Social. Dadas las dificultades (fiscales y sociales) del Estado de Bienestar de tradición keynesiana, se hace necesario buscar nuevas fórmulas de solidaridad social. Sin duda, ella ya no puede descansar exclusivamente sobre la intervención estatal y habrá que buscar una articulación de políticas públicas e iniciativa privada. Las dificultades están a la vista, pero no es menos evidente que la intervención estatal sigue ocupando un lugar prioritario.

En los años noventa América Latina entra en una “fase post-neoliberal”. El neoliberalismo está agotado como propuesta innovadora, pero sólo será superado efectivamente si encontramos una respuesta adecuada al problema de fondo. El punto de partida radica, a mi entender, en la creciente complejidad de la sociedad moderna y el consiguiente debilitamiento del Estado como instancia central de coordinación, así como, por otra parte, el fracaso del “modelo neoliberal”. Tanto las dinámicas externas de la globalización (competitividad sistémica) como las diná-

micas internas de la diferenciación (disgregación social) desbordan a los mecanismos coordinadores del mercado. En resumidas cuentas, el orden social ya no puede descansar sobre una regulación exclusivamente estatal de la convivencia, pero tampoco opera como un sistema autorregulado. El problema de fondo consiste pues en **replantear la coordinación social en una sociedad en que el Estado y la política han dejado de ser las principales instancias de coordinación.**

Es en este contexto que, a mi juicio, ha de situarse la discusión acerca de la "cuestión democrática" en América Latina. Mientras que la tendencia actual apunta a una "democracia electoral", cabe preguntarse, en cambio, acerca del papel de la democracia como un ámbito privilegiado de coordinación social. En lugar de restringirla a un principio de legitimación, habría que explorar su potencial como principio de organización. De hecho, las instituciones y los procedimientos democráticos siempre tuvieron la función de mediación de intereses y opiniones plurales con el fin de decidir "a dónde vamos". Ahora bien, la diferenciación funcional que debilita el alcance de la intervención estatal, también afecta al proceso democrático de toma de decisiones en tanto instancia de coordinación.⁽⁶⁾ La autonomía relativa de las variables macroeconómicas, las "turbulencias" de los mercados financieros internacionales o la falta de información sobre procesos tecnológicos son sólo algunos ejemplos de cómo cuestiones cruciales del desarrollo nacional escapan, por diversos motivos, al poder de disposición de las instituciones democráticas. Ello fomenta una dinámica autorreferencial del sistema político.

Uno de los aspectos más notorios del actual proceso de transformación es precisamente la inercia de las principales instituciones democráticas. El sistema de partidos y su labor en la deliberación y decisión parlamentaria han quedado "congelados" en el pasado, sin lograr ajustar sus funciones al nuevo contexto. En el anterior modo de organización social, centrado en el Estado, los partidos en el parlamento formaban una instancia privilegiada de mediación, traduciendo las demandas sociales en agenda política y, por otra parte, llevando las alternativas en pugna al debate público. La actual reorganización cuestiona no sólo la centralidad del Estado, sino también el papel mediador de los partidos. Excluidos del proceso efectivo de decisión, los partidos pierden su capacidad creadora de identidades colectivas. Se diluye entonces el "sujeto" del orden democrático: el "pueblo" o la "nación". La "comunidad de ciudadanos" (o la "unidad nacional") no es algo establecido de antemano, sino el resultado de la interacción política. Sin embargo, el sistema de partidos poco aporta a elaborar pautas interpretativas que permitan estructurar las diferencias de intereses y opiniones en opciones políticas y voluntades colectivas. Muchas veces suele operar como simple mecanismo electoral y clientelar en función de la distribución de cargos públicos. Ello incrementa la distancia entre las decisiones políticas y sus efectos en la vida cotidiana, inhibiendo la participación ciudadana. Los ciudadanos no llegan a comprender los dilemas y restricciones que condicionan las decisiones políticas y, por ende, tampoco pueden evaluar adecuadamente el desempeño político. Algo similar ocurre con los parla-

mentos. De por sí débiles de cara a un fuerte presidencialismo, la reorganización social debilita aún más la labor parlamentaria, que demasiadas veces deviene un simulacro del proceso democrático de toma de decisiones. Falto de identidad, el poder legislativo tiende a ratificar sin más las propuestas gubernamentales o bien a obstruirlas con igual encono. En ambos casos no se constituye una relación fundamental del régimen democrático: la relación entre gobierno y oposición. La cooperación acrítica diluye la función fiscalizadora de la oposición; la confrontación permanente hace de la relación un juego de suma-cero. En el mejor de los casos, se tiene una política de gobierno, pero no se afianza una política de Estado, duradera en el tiempo. En resumidas cuentas, instituciones básicas de la democracia como el sistema de partidos y el parlamento poco contribuyen —en ausencia de una redefinición de su papel— al manejo político de los cambios sociales. Existe un déficit de conducción democrática que en momentos críticos, según vimos, tiende a ser compensado por un presidencialismo plebiscitario.

Ciertamente, la democracia no se agota en el sistema de partidos y el parlamento. Ella se nutre igualmente de las asociaciones, los gremios, las organizaciones sociales de base y los medios de comunicación, o sea de múltiples canales de participación ciudadana que día a día, tema por tema, alimentan la deliberación ciudadana. Estas instituciones adquieren una gravitación política cada vez mayor en la medida en que los partidos y el parlamento por sí solos ya no logran representar y coordinar una sociedad más y más compleja. No sólo se altera el ámbito público; hay más voces y más fuertes (televisión), pero también mayor mercantilización y estetización de la interacción. Además altera la frontera habitual entre público y privado. En este contexto la denominada sociedad civil deviene una realidad política. Pero es una realidad difusa, que exige una lectura atenta.

3. El fortalecimiento de la sociedad civil

Una paradoja nos sirve nuevamente como punto de partida: hace años vemos crecer una demanda por fortalecer la sociedad civil, demanda que es levantada en nombre de una ciudadanización de la política. Después del debate acerca de la relación de Estado y mercado, se ha vuelto a plantear la relación de Estado y sociedad, pero con un giro significativo: enfocando la sociedad civil como ámbito de una política cercana al ciudadano. La paradoja consiste en referir la demanda de una mayor y mejor participación ciudadana ya no al Estado como ámbito privilegiado de la política, sino a la sociedad civil, o sea un ámbito habitualmente considerado como no-político y que hoy se caracteriza más y más por la preeminencia del mercado. Cabe interrogarse pues ¿por qué el fortalecimiento de una sociedad civil que se despliega como sociedad de mercado es visto como o un proceso de ciudadanización de la política?

“Sociedad civil” es, como muchos conceptos venerables, un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y carácter polémico, que sirve más que nada para señalar una problemática. Precisamente la ambivalencia del término hace a su eficacia política, pues permite invocarla sin precisar qué se entiende por sociedad civil. De hecho, su significado deriva del contexto.⁽⁷⁾ En América latina hemos de considerar principalmente dos contextos: la sociedad civil en contraposición al Estado autoritario y la sociedad civil en referencia a la sociedad de mercado.

La demanda de fortalecer la sociedad civil expresa, en primer lugar, una **motivación antiautoritaria**. La invocación surge en los años setenta en el Cono Sur frente a las dictaduras militares. La demanda expresa una crítica al autoritarismo estatal a la vez que una propuesta alternativa de sociedad. La crítica conlleva un impulso democratizador en tanto cuestiona estructuras de poder anquilosadas, pero me parece problemático trasladar la “solución” a la sociedad civil. En la demanda confluyen dos tendencias opuestas, lo que aumenta la confusión. Por una parte, el redescubrimiento de la “sociedad burguesa” se nutre del anti-estatismo neoliberal que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. En este caso, el fortalecimiento de la sociedad civil remite al mercado como principio de un orden auto-organizado. Por otra parte, la sociedad civil es invocada en oposición al “Estado burgués” en tanto poder ajeno y hostil que oprime la vida social. En la tradición marxista, el fortalecimiento de la sociedad civil apunta a la repolitización de una sociedad emancipada de la tutela estatal.

En ambos casos, la reivindicación resalta los rasgos autoritarios del Estado y el carácter elitista-oligopólico del régimen democrático a la vez que recuerda las promesas incumplidas de la democracia. Tal crítica es importante en cuanto denuncia las dinámicas más y más autorreferidas de la política. El planteo empero es peligroso en tanto contrapone la idea de democracia a las instituciones democráticas. En muchos países latinoamericanos, donde siguen prevaleciendo actitudes anti-institucionales de todo tipo, la invocación simplificada de la soberanía popular socava las de por sí débiles instituciones representativas. La referencia a la sociedad civil tiende a sobregirar la motivación antiautoritaria, desembocando en un ataque irresponsable a la institucionalidad democrática, especialmente al sistema de partidos. La saludable toma de conciencia ciudadana se revela como un obstáculo a la democratización cuando defiende de modo ingenuo (sin mediación institucional) al individuo; fácilmente el elogio del ciudadano abstracto desemboca en la apología del libre mercado. Ello modifica el sentido de la crítica originaria: si identificamos la sociedad civil con un orden autorregulado, entonces ya no habría que denunciar la autorreferencia autista de la política; ésta sólo confirmaría que las instituciones políticas son efectivamente superfluas.

El segundo punto de referencia para la invocación de la sociedad civil es la **sociedad de mercado**. También aquí se sobreponen concepciones contradictorias. De acuerdo a la interpretación neoliberal, el fortalecimiento de la sociedad civil se

identifica con el fortalecimiento de la sociedad de mercado. Se trata de desmontar el tutelaje estatal y de restituir a los individuos —gracias al mercado— la libre disposición sobre sus acciones. Es decir, la libertad del ciudadano se funda en la libertad del mercado. En el fondo, se propone despolitizar la vida social; la idea de una “sociedad civil ciudadana” corresponde a una sociedad de mercado concebida como un orden social autorregulado. Tal concepción descarta las tendencias destructivas y excluyentes del mercado y, por lo tanto, no se hace responsable de sus consecuencias. Otra concepción, por el contrario, contrapone el fortalecimiento de la sociedad civil a la expansión del mercado. Considerando precisamente los efectos disgregadores de la política neoliberal, la invocación de la sociedad civil apunta a la defensa de las formas de organización social y de las identidades colectivas amenazadas por la creciente mercantilización de las relaciones sociales. Pero las formas tradicionales de organización colectiva no son necesariamente formas de autodeterminación democrática, frecuentemente son relaciones autoritario-clientelísticas, muy distantes de aquel asociacionismo igualitario que, según Tocqueville, hacía de la sociedad civil el fundamento de la democracia norteamericana. Finalmente, cabe mencionar un tercer enfoque que concibe el fortalecimiento de la sociedad civil como correctivo de la sociedad de mercado. Asumiendo el proceso de modernización en curso, tal concepción ve en la reorganización de la acción colectiva un antídoto contra sus tendencias desintegradoras. Efectivamente, el gran desarrollo de organizaciones sociales de base y de ONGs significa abrir importantes canales de comunicación ciudadana, incorporando nuevos intereses y experiencias a la agenda pública. De ahí se concluye fácilmente que las organizaciones sociales podrían reemplazar a las organizaciones políticas (partidos), dando lugar a una ciudadanización de la sociedad civil. Tal conclusión es apresurada. La sociedad de mercado pone límites a una expansión masiva de la acción colectiva y además, su organización en torno a temas específicos hace difícil la agregación de intereses y opiniones.

En suma, las formas actuales de replantear la relación de Estado y sociedad civil tienden a menospreciar a la sociedad política. En la medida en que la relación es vista como una relación inmediata, sin mediación institucional, el noble propósito de “ciudadanizar la política” tiene el resultado paradójico de anular las instituciones democráticas en nombre de la democracia. A mi juicio, la tarea prioritaria en buena parte de América Latina consiste en fortalecer las instituciones democráticas pues son precisamente ellas las instancias capaces de traducir los diferentes intereses y opiniones en una voluntad colectiva vinculante para todos los participantes. Ahora bien, la vida de las instituciones no se agota en sí misma; así como las instituciones moldean a los procesos sociales, así también ellas son moldeadas por las estructuras sociales. Vale decir, las instituciones democráticas son construidas bajo determinadas condiciones histórico-sociales y su consolidación depende de un adecuado entorno social. En este sentido, la invocación de la sociedad civil hace referencia a un contexto de las condiciones sociales de la democracia.

En particular, me parece, son una referencia pertinente las condiciones psico-culturales. Considerando la violencia manifiesta en vastas partes de Colombia, Nicaragua o Perú; las formas agresivas de exclusión en Brasil o Guatemala; la corrupción en Argentina o México; en fin, considerando el deterioro generalizado de la convivencia social en buena parte de la región, ¿de qué democracia estamos hablando? Claus Offe ha hecho notar que la "barbarie" podría ser una posibilidad intrínseca al proceso de modernización. Podría haber un "exceso" de modernización que genere condiciones sociales adversas para la democratización. Volvemos sobre la compatibilidad de ambos procesos: mientras la modernización se apoya en un proceso de diferenciación, la democracia presupone cierta igualdad. La igualdad exige hacer abstracción de las diferencias, tratándolas como irrelevantes. Ello se logra recurriendo a normas básicas de la convivencia: decencia, tolerancia, respeto, confianza, cierta sensibilidad moral y disciplina interiorizada. Este tipo de "normas de civilidad" son las que permiten el acomodo recíproco en la convivencia cotidiana, sobre todo cuando las relaciones más permanentes, sometidas a pautas estables, son desplazadas cada vez más por interacciones momentáneas y fugaces entre extraños. Pues bien, estas normas sociales se debilitan a raíz de la modernización. En la medida en que el proceso de modernización incrementa la diferenciación social y funcional, aumenta la precariedad de las posiciones adquiridas. La diferenciación y la consiguiente incertidumbre pueden alcanzar un nivel crítico cuando las aceleradas transformaciones sociales se entremezclan con situaciones de crisis o de trastorno generalizado. Cuando la violencia urbana, la corrupción impune, la precarización del empleo son la experiencia cotidiana de la gente, entonces los efectos centrífugos de la modernización ya no logran ser contrarrestados por la tolerancia, la empatía, la honestidad y otras normas de trato civilizado. Sin tales normas de reconocimiento y compromiso, la igualdad jurídica y la igualdad ciudadana pierden validez práctica y el mismo orden democrático termina erosionado. Sabemos bien cómo las "reglas de juego" democráticas se desvalorizan cuando no están abrigadas por la decencia, el respeto recíproco y una disposición general a la cooperación. A la inversa, cuando la democracia pierde la densidad simbólica de una "comunidad" también las normas de convivencia en el trato diario se debilitan. En este contexto, la invocación de la sociedad civil puede ser entendida como un llamado de atención sobre la cultura cívica como un criterio esencial de la "calidad de la democracia". Fortalecer la sociedad civil significaría entonces reforzar las normas de "civilidad".

NOTAS

- (1) Albert Hirschman, "Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática", en: *Agora*, vol. 2, Nº 4, Buenos Aires, 1996.
- (2) Norbert Lechner, "La reforma del estado y el problema de la conducción política", en: *Perfiles Latinoamericanos*, 7, FLACSO, México 1995; Adam Przeworski, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, 1995.
- (3) Albert Hirschman, *The Passions and the Interests*, Princeton University Press, 1977.
- (4) Karl Polanyi, *La gran transformación*, FCE, México, 1992 (1944).
- (5) Colin Bradford (ed.), *The New Paradigm of Systemic Competitiveness. Toward more integrated Policies in Latin America*, OECD, Paris, 1994.
- (6) Danilo Zolo, *Democracia y complejidad*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1994.
- (7) Norbert Lechner, "La problemática invocación de la sociedad civil", en: *Perfiles Latinoamericanos*, Nº 5, FLACSO, México, 1994.