

Sociedad civil ¿local, regional o transnacional?: algunas reflexiones desde América Latina

Galindo Hernández, Carolina*

Resumen

Este artículo tiene como fin examinar las posibilidades para el desarrollo de una sociedad civil regional en el ámbito latinoamericano. Por medio de un análisis del proceso de democratización en el continente, así como de algunas discusiones académicas sobre el concepto de sociedad civil, se examinan algunas experiencias exitosas en materia de rendición de cuentas y movilización ciudadana. Si bien se reconoce la emergencia de nuevas formas de organización y acción de la sociedad civil con un gran impacto regional, se concluye que el descrédito del sistema democrático y la incapacidad del modelo económico para superar la exclusión y desigualdad social constituyen el principal obstáculo para su realización.

Palabras clave: Sociedad civil, América Latina, rendición de cuentas, democratización, integración regional.

Civil Society. Local, Regional or Transnational? Some Reflections from Latin America

Abstract

This essay aims to examine the possibilities for developing a regional civil society in the Latin American context. By analyzing the process of democratization on the continent as well as some academic discussions about the concept of civil society, several successful experiences in terms of accountability and citizen mobilization are examined. Although it recognizes the appearance of new forms of organization and action from civil society with a sizeable regional impact, conclusions are that discredit of the democratic system and the incapacity of the economic model to overcome exclusion and social inequality constitute the main obstacles for its realization.

Keywords: Civil society, Latin America, accountability, democratization, regional integration.

* Candidata a doctora en Ciencias Políticas. M.A. en Filosofía. Socióloga. Profesora asistente de la Universidad del Rosario, Colombia, adscrita a la Escuela de Ciencias Humanas. Responsable de la línea de investigación en ciudadanía. E-mail: carolina.galindo@urosario.edu.co

Introducción

En las últimas dos décadas la discusión alrededor del papel de la sociedad civil en América Latina ocupa un lugar cada vez más relevante tanto en el debate político como en el académico. Los alcances de la discusión son tan amplios que el término “sociedad civil” parece estar casi incorporado en el lenguaje cotidiano de millones de latinoamericanos. Los medios de comunicación, los gobiernos (en los niveles local, regional y nacional), la empresa privada, los partidos políticos, los académicos, entre otros apelan permanentemente a la sociedad civil para la búsqueda de solución a los problemas más apremiantes que aquejan a una comunidad, para la legitimación de una determinada política o decisión, para la justificación o explicación (por acción u omisión) de situaciones objeto de controversia pública, entre otros. Se puede establecer entonces que el protagonismo (bien sea formal o real) atribuido a la sociedad civil hace parte fundamental del proceso de retorno y consolidación de la democracia en la región.

De manera paralela al proceso de democratización en América Latina, en el debate sobre la globalización se advierte igualmente una insistencia en el papel que ejerce o puede ejercer la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas a nivel regional y transnacional. En este sentido se plantean las posibilidades de existencia y desarrollo de una “sociedad civil global” capaz de hacer frente a los desafíos presentados por el proceso de globalización y expansión del capitalismo en áreas como el desarrollo, el medio ambiente, los derechos humanos y la justicia social. Siguiendo esta línea de indagación, el presente documento tiene como objeto examinar las posibilidades actuales para el desarrollo de una “sociedad civil regional” en el ámbito latinoamericano. Para

ello, (i) se realiza una exposición introductoria sobre el proceso de democratización en el continente a través de la idea articulada por Evelina Dagnino y sus colaboradores alrededor del desarrollo democrático como la oposición entre diferentes proyectos políticos. Posteriormente se examinan algunas líneas generales del debate alrededor del concepto de “sociedad civil” (ii). Por último, se presentan algunas experiencias exitosas en materia de rendición de cuentas (*accountability*) en América Latina con el fin de analizar las posibilidades para el desarrollo de una “sociedad civil regional” (iii).

1. Democratización en América Latina: escenario de un conflicto

El proceso de retorno a la democracia de la mayor parte de los países latinoamericanos hizo parte de la llamada por Samuel Huntington “Tercera Ola” de democratización iniciada en la década de los setenta con la caída de las últimas dictaduras derechistas en Europa Occidental y que llegó a la región en los años ochenta. De acuerdo con Wolfgang Merkel, desde una perspectiva de larga duración, “la Tercera Ola de democratización dejó una herencia más duradera para el siglo XX que los diversos tipos e ideologías de gobiernos totalitarios. En consecuencia, se podría afirmar que el siglo XX, en particular en sus últimos 25 años, fue el ‘siglo de la democracia’” (Merkel, 2004: 33-34) y que la región latinoamericana no fue ajena a esta transformación.

Sin embargo, la vuelta y consolidación del sistema democrático en América Latina ha sido un proceso complejo, rico en contradicciones y sus logros, especialmente en materias como la igualdad y la justicia social, distan mucho de alcanzar los niveles de las llamadas “democracias liberales”. Por el contrario, las demo-

cracias latinoamericanas (así como las de algunos países de Europa del Este, África y Asia) son objeto de permanente estudio a partir de la formulación de diferentes modelos tendientes a establecer su grado de consolidación y desarrollo en referencia a las democracias constitucionales liberales de Norteamérica y Europa Occidental. Desde esta perspectiva, la discusión académica se ha planteado la necesidad de formular tipos o subtipos de democracia que logren dar cuenta de las contradicciones e “imperfecciones” de la misma¹. Estas lecturas de la democracia, si bien plantean como su horizonte último de referencia a la democracia liberal, tienen la virtud de integrar otras prácticas políticas, actores y tensiones como parte de la misma, lo cual obliga a repensar las metas del sistema democrático, así como las formas plausibles para el cumplimiento de las mismas (Galindo, 2008: 259-260).

Atendiendo a esta última observación, es necesario detenerse en el seguimiento realizado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi al proceso de democratización latinoamericano, el cual es descrito por estos autores como una “fuerte disputa entre diferentes proyectos políticos y significados acerca de lo que debería ser la democracia”². En términos generales, presenta la existencia de tres grandes proyectos en conflicto: el *neoliberal*, el *autoritario* y el *democrático-participativo*. De acuerdo con los contextos nacionales, estos proyectos tienen diferentes niveles de consolidación y enraizamiento en la sociedad. Sin embargo, en las experiencias históricas concretas es posible identificar influencias mutuas así como articulaciones (pragmáticas o temporales) entre los mismos.

En el contexto del período posterior a la crisis de la deuda externa y a la implementación del Consenso de Washington, emerge el proyecto *neoliberal*. De acuerdo con Dagnino

y sus colaboradores, es este el proyecto hegemónico en la región y responde a los requerimientos de adaptar los parámetros de administración del Estado a las nuevas demandas de la acumulación capitalista global. Esta adaptación supone un proceso de transferencias de responsabilidades sociales desde el Estado hacia la sociedad civil y al sector privado que ha transformado los gobiernos en proveedores de servicios y a los ciudadanos en clientes o usuarios (Dagnino *et al.*, 2006: 61).

El proyecto *autoritario* puede surgir de gobiernos civiles elegidos por vía democrática o puede constituir una expresión latente de las formas de autoritarismo político clásico de la región. Este proyecto encuentra un terreno fértil en coyunturas de amplio descontento ciudadano, como es el caso de las crisis económicas, una situación de alta polarización social o la permanencia de un conflicto armado. Por el contrario, el proyecto *democrático participativo* emerge como una respuesta a los límites de la democracia liberal representativa, especialmente contra la falta de soluciones a las demandas de justicia social e inclusión política exigidas por amplios segmentos de la sociedad. Su objetivo es la consolidación de la democracia a través de una participación más activa de la sociedad alrededor de los temas de interés público. Esta participación en el ejercicio del poder de decisión es considerada como un factor clave para la ampliación de la equidad, porque haría posible la formulación de políticas públicas orientadas hacia este propósito³. Desde esta perspectiva la participación aspira a contribuir con la ‘desprivatización’ del Estado, el cual estaría menos subordinado a la apropiación privada del fondo público y más permeable al interés general de la ciudadanía (Dagnino *et al.* 2006: 53-54).

Se ha hecho referencia amplia a la idea de *proyectos políticos*, porque a través de ésta se advierten claramente las transformaciones ha tenido el papel de la sociedad civil en la práctica política de América Latina a partir de las reformas económicas de fines de los años ochenta. De una manera paralela a la transformación del rol del Estado, aparecen nuevas atribuciones y responsabilidades a la sociedad civil. De esta manera, en el proyecto *neoliberal* se advierte un cambio de las funciones del Estado tendiente a satisfacer las demandas del modelo económico de acumulación capitalista, el cual afecta de manera directa y sensible las relaciones de éste con la sociedad civil y a la sociedad civil en sí misma.

En este tipo de proyectos políticos la participación de la sociedad civil tiene como función proporcionar información calificada sobre las demandas sociales y proveer organizaciones con capacidad para asumir con eficiencia la ejecución de las políticas públicas orientadas a esas demandas (Dagnino *et al.* 2006: 61). Esta lógica eficientista excluye a amplios sectores de la sociedad y plantea una idea reduccionista y despolitizada de la sociedad civil, la cual se reduce gradualmente a las organizaciones no gubernamentales e ignora, por ejemplo, a los movimientos sociales, los cuales son percibidos como una amenaza para el gobierno.

El proyecto *autoritario* tiene como punto de partida el no reconocimiento de la existencia de la sociedad civil. Ésta última se entiende como plenamente incorporada al Estado, a través de figuras como el partido corporativo en las cuales predominan relaciones de tipo clientelista y verticales con individuos que no son considerados como ciudadanos. Bajo estas condiciones la participación de la ciudadanía es entendida básicamente como una forma de aprobación y apoyo político incondicional. Las políticas pú-

blicas son una competencia exclusiva del Estado y son aplicadas a través de formas clientelistas tendientes a fortalecer el liderazgo autoritario. Por otro lado, los movimientos sociales y las organizaciones sociales, opuestas al autoritarismo, corren el riesgo de la represión y criminalización de sus acciones (Dagnino *et al.* 2006: 51-52).

Por último, en el proyecto *democrático-participativo* se reconoce a la sociedad civil en su heterogeneidad y se le entiende de manera amplia e inclusiva, dado su papel en el aseguramiento del carácter público del Estado a través de la participación y del control social. Este proyecto persigue una ampliación de los derechos a través del derecho a la participación en la gestión pública y sugiere que los mecanismos deliberativos y participativos son complementarios pero no opuestos a las instituciones democráticas de carácter representativo (Dagnino *et al.* 2006: 56-57).

Sin embargo, hay que señalar que desde esta perspectiva no se considera en ningún momento a la sociedad civil como un terreno “idílico” en el que confluyen de manera armónica los intereses y aspiraciones de los ciudadanos. Por el contrario, al ir más allá de las apuestas dirigidas a la eficiencia propias del proyecto neoliberal o de la cooptación por parte del Estado desde un proyecto autoritario, la sociedad civil es un escenario permanente de confrontación de ideas, intereses, exclusiones y luchas por el reconocimiento que deben ser repensadas en el contexto no solamente de la consolidación de las jóvenes democracias latinoamericanas sino también bajo los desafíos que impone el proceso de globalización en sus diferentes dimensiones. Por esta razón, en la siguiente sección se presentarán algunos lineamientos generales del debate académico más reciente sobre la idea de sociedad civil con el fin de examinar poste-

riormente las posibilidades reales de existencia y desarrollo de la misma en ámbitos más allá de las fronteras locales o nacionales.

2. ¿Qué significa Sociedad Civil?: algunos lineamientos para el debate

Como se había señalado anteriormente, los cambios experimentados por la idea de 'sociedad civil' en las últimas décadas están fuertemente ligados al debate sobre la democratización. Sin embargo, la discusión sobre la relación existente entre el desarrollo de la sociedad civil y el fortalecimiento de la democracia se remonta a los argumentos de filósofos modernos como John Locke, Charles de Montesquieu y Alexis de Tocqueville (Merkel, 2004: 45) quienes, desde diferentes planteamientos, defienden especialmente su carácter autónomo. Para Locke, la sociedad civil constituye una esfera independiente del Estado cuya función principal es la de la protección de las libertades individuales de la intervención de este último. Montesquieu marca un especial énfasis en el balance entre el poder del Estado y la sociedad civil a través de un modelo de división y regulación mutua de los poderes del Estado, mientras que Tocqueville defiende la función de las asociaciones de la sociedad civil como espacios en los cuales se pone en práctica el pensamiento democrático a través del establecimiento y el ejercicio de virtudes civiles como la tolerancia, la aceptación mutua, la sinceridad, la integridad, la confianza y el valor civil (Merkel, 2004: 46-47).

Sin embargo, la idea de sociedad civil que quizás ha tenido la mayor incidencia tanto en términos políticos como en el debate académico desde el siglo XIX es la planteada por G.W.F. Hegel. La sociedad civil (*bürgerliche Gesellschaft*) constituye un momento inter-

medio entre la formación social básica (la familia) y el surgimiento del Estado. La sociedad civil se presenta como un dominio paralelo pero separado del Estado: un espacio en el cual los ciudadanos asociados realizan acuerdos sobre sus propios intereses y deseos. Esta idea de sociedad civil es el producto de un contexto histórico marcado por el ascenso de la propiedad privada, de la competencia del mercado y de la burguesía (Carothers, 1999: 18). Siguiendo esta idea, mientras que la tradición marxista equiparó el término sociedad civil con el de mercado⁴ (el cual termina sometiendo al Estado al arbitrio de sus intereses), una lectura más conservadora del filósofo alemán presenta a la sociedad civil como una esfera contrapuesta al Estado que, sin embargo, se encuentra en permanente interacción con él y como el espacio por excelencia para la realización del principio de la libertad individual (Acanda, 2003: 51).

Por razones de espacio y por el objeto que nos ocupa no es posible presentar una discusión o diálogo más amplio con la idea hegeliana de sociedad civil. Sin embargo, es importante resaltar una vez más que esta concepción (en tanto encarna los valores del ascenso del capitalismo y del liberalismo político) ha marcado de manera significativa tanto el desarrollo del debate teórico posterior, así como la praxis misma de lo que se considera como la sociedad civil⁵.

En efecto, en diálogo con Hegel, el debate teórico más reciente sobre la sociedad civil intenta responder a las cuestiones sobre los límites y alcances de los diferentes componentes del orden social (Estado, mercado y comunidad) y las relaciones entre los mismos. Sobre el particular, Claus Offe señala que cada uno de estos componentes representa formas típicas ideales por medio de las cuales las personas viven y actúan juntas, el modo de

coordinación de los individuos y su acción. Estas formas de ordenamiento social se basan en tres capacidades: el Estado en la razón, el mercado en el interés y comunidad en la pasión. Sin embargo, estos diferentes órdenes no pueden ser concebidos de una manera “monística”, es decir, no deben establecerse solamente a partir de un solo criterio o por la combinación de tan solo dos (excluyendo a un tercero)⁶. La demarcación, correspondencia y ajuste de la combinación de los componentes mencionados dentro de los límites de un equilibrio complejo es lo que presenta Offe como la condición necesaria para el establecimiento de la “sociedad civil” (Offe, 2000: 79- 81).

De acuerdo con lo anterior, se advierte entonces que la sociedad civil se enmarca en un escenario de confrontación permanente entre sistemas de valores, derecho y mercado. Si bien durante varias décadas se intentó presentarla como un “polo homogéneo y virtuoso” cuyo modelo ideal se encuentra en las asociaciones sociales en los Estados Unidos⁷, en realidad la sociedad civil está formada por una heterogeneidad de actores sociales que desarrollan formatos institucionales diversos (sindicatos, asociaciones, redes, coaliciones, mesas y foros, entre otros) y una gran pluralidad de proyectos políticos, algunos de los cuales pueden ser incluso no-civiles o poco democratizantes (Dagnino, *et.al.*, 2006: 31).

En efecto, la idea de una sociedad civil armónica, progresista, tendiente al desarrollo de las virtudes democráticas encuentra en la práctica política múltiples expresiones que cuestionan los valores a los que ha estado asociada, especialmente durante el siglo XX. Sobre este punto, Thomas Carothers ha identificado algunos “mitos” relacionados con la sociedad civil desde el ámbito académico y político, entre los cuales podemos destacar aquel que presenta a la sociedad civil como un espa-

cio “confortable y afectuoso”. Al examinar una variedad de organizaciones que subsisten y conviven en el marco de una sociedad como la norteamericana (insistimos, el “modelo” de sociedad civil por excelencia) tales como las milicias de Montana, las mafias o la Asociación Nacional del Rifle, Carothers (1999:20) señala la necesidad de considerar que éstas hacen también parte de la sociedad civil. En todas partes “la sociedad civil es una variedad sorprendente de lo bueno, lo malo y lo rotundamente bizarro”, por lo cual el reconocimiento de que la gente se asocia para alcanzar fines nobles así como perversos, es fundamental para desmitificar el concepto de sociedad civil.

Otros mitos alrededor de la sociedad civil se encuentran asociados a la relación entre ésta, la consolidación de la democracia y el desarrollo económico. Aunque la insistencia sobre el papel de una sociedad civil fuerte sigue ocupando un papel central en los modelos teóricos acerca de la democracia, es importante señalar que en sociedades como la norteamericana se advierte un descenso del “capital social” reflejado en una carencia cada vez mayor de compromiso cívico y de confianza social, fenómeno que ha sido ilustrado por autores como Robert Putnam.

En otra dirección, también es cuestionable la idea según la cual el sistema democrático asegura necesariamente el fortalecimiento de la sociedad civil. Democracias estables y relativamente fuertes como la japonesa y la española se caracterizan por ser débiles en términos de asociaciones cívicas y, sin embargo, no son reconocidas como “democracias en riesgo”⁸. Con respecto al lugar central que ocupa una sociedad civil fuerte para el desarrollo económico, casos como los de Corea del Sur y Bangladesh cuestionan esta afirmación. En el primero se experimentó un desa-

rollo económico sin precedentes en las décadas del cincuenta al ochenta de manera paralela a la represión y al autoritarismo político, mientras que en el segundo la presencia de múltiples asociaciones de la sociedad civil (especialmente organizaciones no gubernamentales) no se ha traducido necesariamente en la superación de sus niveles de pobreza (Carothers, 1999: 21-24).

Por último, existe un mito sobre la sociedad civil que es quizás el más arraigado entre académicos, políticos y ciudadanos en general: la creencia según la cual las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) constituyen el corazón de la sociedad civil. Aunque el crecimiento exponencial de estas organizaciones (una buena parte de las cuales persigue fines nobles desarrollados con temas como la protección del medio ambiente, los derechos humanos, equidad de género, observación electoral o lucha anticorrupción) puede ser interpretado con entusiasmo, es necesario señalar una vez más que la sociedad civil es un concepto más amplio que abarca todas las organizaciones y asociaciones que existen fuera del Estado (incluyendo a los partidos políticos) y del mercado⁹. Entre estas organizaciones y asociaciones destaca Carothers a los llamados “grupos de interés”, sindicatos, asociaciones profesionales y culturales, grupos étnico-religiosos, clubes deportivos, así como a un sinnúmero de grupos comunitarios más informales.

Por otro lado, más allá de la cuestión sobre los sectores que son incluidos o no por las ONG, el debate debe dirigirse al papel diferenciado que éstas juegan¹⁰. Aunque las ONG han desempeñado o pueden desempeñar un rol importante en términos de influencia política y de fomento de la educación cívica y la participación ciudadana, en muchos países, las ONG carecen de una autonomía real al depender sensiblemente de la financiación de

fondos internacionales, así como de grupos de élite de gestión que sólo tienen lazos tenues con los ciudadanos en cuyo nombre dicen actuar¹¹. Por otro lado, algunas ONG no cuentan con una base social real, pues frecuentemente ésta corresponde a la establecida previamente por otras organizaciones de carácter religioso o sindical Comparar (Carothers, 1999:20).

Como se puede advertir, el debate sobre el significado y los alcances de la sociedad civil es amplio y complejo. Se han excluido de este trabajo sugerentes discusiones como la desarrollada alrededor del concepto de esfera pública acuñado por Jürgen Habermas, así como los aportes que sobre el tema se han producido desde la sociología funcionalista, la escuela del pluralismo político o desde la amplia literatura existente sobre las nociones de “Capital Social” y “Tercer Sector”. No obstante, se espera haber establecido algunos lineamientos generales para examinar las posibilidades de construcción de una sociedad civil regional en América Latina. Este será el eje temático de la siguiente y última sección.

3. Algunas pautas para el desarrollo de una sociedad civil regional: experiencias desde América Latina

Al examinar la experiencia particular del desarrollo de la sociedad civil en el continente, es necesario remitirse a algunos supuestos básicos producto de las investigaciones previas sobre el tema. El primero de ellos, ha sido ya planteado en las secciones anteriores y da cuenta de la necesidad de considerar a la sociedad civil como un conjunto heterogéneo y complejo, como un escenario de confrontación entre diferentes actores, valores e intereses. En segundo lugar, a diferencia del caso norteamericano o el de algunos países de

Europa Occidental, se advierte como una tendencia casi general que el surgimiento de la sociedad civil en América Latina estuvo condicionado de manera significativa por el Estado. En otras palabras, el Estado precedió a la emergencia de una sociedad nacional como el principal actor en su constitución, sucesivas crisis y desarrollo¹².

Las modalidades de organización y orientaciones del Estado han resultado determinantes para la conformación de las relaciones sociales y su evolución histórica en los respectivos espacios nacionales (De la Maza y Ochsenius, 2009: 8). Según Dagnino *et al.* (2006:31), los desarrollos más recientes de esta compleja relación entre Estado y sociedad civil muestran que la heterogeneidad de la sociedad civil (representada por diversos actores con variados intereses, agendas y proyectos políticos) ha sido incentivada en algunos casos por políticas estatales dirigidas a atender selectivamente intereses o demandas específicas, en lugar de promover y garantizar el acceso a derechos generales. De hecho, la exclusión de amplios sectores de la sociedad o la inclusión tardía u oportunista de otros ha sido un común denominador en el accionar del Estado latinoamericano en relación con la sociedad civil¹³.

Sin embargo, en las últimas tres décadas (tras el agotamiento del modelo de intervencionismo económico por parte del Estado y durante la transición democrática) se advierte una reevaluación del papel de la sociedad civil en dos formas. Una primera, que podríamos llamar *instrumental*, fue promovida por las agencias de desarrollo internacional para el cumplimiento del objetivo de hacer más eficiente el ejercicio de los gobiernos a través de la cooperación de las asociaciones civiles en la ejecución y seguimiento de las políticas públicas. Presenta como un rasgo característico

de la sociedad civil su capacidad de auto-organización y de asumir responsabilidades de gestión en conjunción con un Estado que ha experimentado una reducción de sus funciones como regulador de la economía y de la vida pública en general. Este carácter instrumental de la sociedad civil (al servicio del mercado y de los organismos promotores del nuevo modelo económico) tiene consecuencia la reducción de la misma a un amorfo “Tercer Sector” entendido como un conjunto de entidades privadas orientadas a la producción de servicios públicos o a su simple equiparación con las organizaciones no-gubernamentales (Olvera, 2008: 109-110).

Una segunda concepción de sociedad civil surge de manera paralela a los procesos de transición democrática y a la crisis de representación de los partidos políticos experimentada tanto por las viejas como nuevas democracias del continente. Esta forma podría caracterizarse como *inclusiva* y desde ella se presenta a la sociedad civil como el escenario de las luchas por el reconocimiento de sectores tradicionalmente excluidos, de la defensa de los derechos fundamentales, así como de la propuesta de modelos alternativos de gestión económica y social frente a los retos que en estas áreas fueron planteados por las reformas neoliberales.

Estas nuevas concepciones de sociedad civil no se presentan de una manera “pura” o aislada. Por el contrario, de manera paralela a la idea de *proyectos políticos* presentada anteriormente, hacen parte de una “arena” en la cual confluyen diferentes concepciones de los tres componentes básicos del ordenamiento social: el Estado, el mercado y la comunidad. Logran desarrollarse con mayor o menor grado de intensidad bajo gobiernos de derecha o izquierda. Pueden ser potencialmente benéficas para la consolidación de la democracia o, por el contrario, promover formas de autorita-

rismo y exclusión. En este contexto de la emergencia de estas dos grandes concepciones de sociedad civil, el mecanismo social de rendición de cuentas (*accountability*) se constituye como un punto de encuentro entre estas dos formas diametralmente opuestas.

Las exigencias de eficiencia y transparencia en la gestión y ejecución de las políticas públicas desde la perspectiva *instrumental*, así como las demandas de reconocimiento, equidad y justicia de la *inclusiva* pueden confluir en la necesidad de seguimiento (y posible sanción) a las acciones de los funcionarios públicos. Este proceso caracterizado como “rendición de cuentas” o “responsabilidad” se presenta de dos formas de acuerdo con la direccionalidad del sistema de control, así como de la arena (o arenas) en la cual éste toma lugar:

a. Horizontal: supone la existencia de agencias estatales que están legalmente capacitadas y autorizadas para tomar acciones que impliquen desde monitoreo rutinario hasta sanciones criminales o denuncias en relación con las acciones u omisiones por parte de otros agentes o agencias del Estado que puedan ser calificadas como ilegales (O'Donnell, 2003:34).

b. Vertical: implica el establecimiento de un agente social externo de control. Estudios recientes como los de Smulovitz y Peruzzotti (2006), reconocen la existencia de dos niveles de responsabilidad vertical. El primero de ellos es el *electorado* en la medida en que (por lo menos idealmente) la buena o mala gestión de los gobiernos se premia o castiga a través del voto, el cual se constituye en sí mismo como un mecanismo de control por excelencia.

Al segundo nivel de responsabilidad vertical se le atribuye un carácter *social* y descansa en las acciones de redes de asociaciones de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y medios de comunicación. A través de formas institucio-

nales o no institucionales como el establecimiento de denuncias y demandas, movilización social, educación ciudadana y divulgación ejercen actividades de monitoreo, presión y activación de mecanismos de control horizontal (Smulovitz y Peruzzotti, 2006: 10-12), las cuales contribuyen no solamente a un ejercicio más transparente de la función pública sino también al fortalecimiento de la ciudadanía, del compromiso cívico y del sistema democrático en general.

Como se había señalado anteriormente, los mecanismos de responsabilidad o de rendición de cuentas, especialmente los de carácter social, han experimentado un crecimiento en medio del conflicto entre un modelo *instrumental* y un modelo *inclusivo* de sociedad civil. Aunque las experiencias de sociedad civil en términos de actores, propósitos, formas de organización, relación con el Estado o régimen político en el cual se enmarcan, varían considerablemente de país a país, un primer paso para el establecimiento de una agenda común en América Latina puede encontrarse en el examen de Smulovitz y Peruzzotti (2006), quienes destacan cuatro grandes áreas de trabajo en las que confluyen diferentes asociaciones cívicas, organizaciones sociales y movimientos sociales: I) seguridad ciudadana, II) autonomía judicial y acceso a la justicia, III) fraude electoral, y IV) corrupción gubernamental.

Sin duda alguna, el eje de trabajo que ha adquirido mayor visibilidad frente a la opinión pública y a los organismos internacionales es el relacionado con la seguridad ciudadana pues abarca la lucha por la defensa de los derechos humanos, especialmente en materia de seguimiento a los excesos cometidos por agentes estatales contra grupos en franca desventaja (Smulovitz y Peruzzotti, 2006: 13). El trabajo de asociaciones como Madres y Abue-

las de Plaza de Mayo en Argentina y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en Perú se han convertido en un modelo para organizaciones de similar naturaleza en otros países, así como han tenido un fuerte impacto en la formulación de reformas judiciales y del aparato policial.

Por otro lado, en el contexto del proceso de transición democrática enmarcada en una cultura política clientelista, el trabajo de observación de los procesos electorales y de la transparencia en el ejercicio de la función pública¹⁴, es una tarea apremiante que ha sido abordada por actores de la sociedad civil tanto de manera autónoma como en conjunción con organismos como la Organización de Estados Americanos y organizaciones privadas internacionales como Transparencia Internacional. De forma paralela a estos mecanismos más formales, también se advierten experiencias que desbordan los marcos institucionales establecidos para la participación de la ciudadanía en las nuevas constituciones promulgadas en las últimas dos décadas en la mayor parte de los países de la región. Este es el caso de algunos episodios de movilización ciudadana en Ecuador que obtuvieron importantes réditos políticos, a los que se agrega el acumulado de la trayectoria de organizaciones indígenas que han incidido de manera directa en materia de reconocimiento de derechos de autonomía jurídica, usos y costumbres, y explotación de los recursos naturales. En la actualidad el caso boliviano es el que genera las mayores expectativas en relación con la capacidad de incidencia de estas organizaciones en la formulación de nuevas formas de ordenamiento social.

Después de casi tres décadas de la vuelta a la democracia y de dos de reformas neoliberales se puede afirmar que la emergencia de nuevas formas de organización y acción de la

sociedad civil es una realidad en América Latina. Como se ha señalado en relación con las luchas por los derechos humanos, éstas pueden tener un alto efecto multiplicador y contribuir igualmente a la formulación de agendas comunes para la región gestadas desde instancias sociales que superen el formalismo de los acuerdos regionales de integración económica o política. Tal es el caso de la reciente experiencia de movilización gestada por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) en contra de las actuales directrices del sistema educativo chileno¹⁵, la cual (en el lapso de muy corto tiempo) ha tenido un eco importante en países como Colombia donde el movimiento estudiantil, a través de marchas pacíficas y un amplio trabajo de base, logró que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos retirara del Congreso una iniciativa tendiente a reformar la Ley General de Educación Superior, constituyendo no solo un logro en el debate público alrededor de este tema sino también una esperanza en la superación de la criminalización e intimidación de la que ha sido objeto la protesta social tanto por parte del Estado como de actores armados al margen de la ley.

Aunque esta dimensión no ha sido estudiada de manera suficiente, también se advierten importantes indicios del fortalecimiento del trabajo mancomunado de asociaciones, organizaciones y grupos de intereses en el continente a través del uso de las nuevas tecnologías de la información, especialmente de las redes sociales¹⁶. Aun teniendo en cuenta estos logros, es preocupante señalar que son muchas más las tareas pendientes por desarrollar, especialmente en frentes como la formación ciudadana y la justicia social. A la par del surgimiento de nuevas formas y expresiones al interior de la sociedad civil—bien sea por la vía *instrumental* o por la *inclusiva*—se advier-

te un descrédito del sistema democrático en general (expresado en el resurgimiento de lo que algunos analistas intentan enunciar bajo el nombre de nuevos populismos) y que muestran más bien la pervivencia y fuerte arraigo del autoritarismo social y político, así como el incumplimiento de la promesa del modelo económico para superar los altos niveles de desigualdad y exclusión social.

4. Consideraciones finales

Si bien la emergencia de nuevas formas de organización y de acción de la sociedad civil en algunos países de América Latina brinda deja una puerta abierta hacia la construcción de una “sociedad civil regional”, el descrédito del sistema democrático y la incapacidad del modelo económico para superar la exclusión y desigualdad social constituye uno de los principales obstáculos para su realización. En este sentido, uno de los desafíos más importantes radica en la necesidad de superar la tradición clientelista que ha marcado la senda de las relaciones entre los ciudadanos y la de éstos con el Estado. Para ello, es imperativo recoger las lecciones aprendidas en los procesos de rendición de cuentas y que éstas logren rendir frutos igualmente en el seno de las propias organizaciones y asociaciones sociales.

Por otro lado, se requiere de manera paralela una serie de reformas tendientes hacia la adopción de un modelo económico realmente inclusivo, objetivo para el cual la divulgación, puesta en práctica y legitimación de prácticas económicas y de formas de organización social alternativas al imperativo del capitalismo global (especialmente en el nivel local) podrían constituirse en una estrategia valiosa. Un esfuerzo proveniente desde todos los sectores sociales alrededor

de estos dos desafíos constituiría el primer paso hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y la construcción de una cultura de compromiso cívico en la región.

Notas

1. Dentro de un grupo amplio de clasificaciones, se pueden destacar los conceptos de regímenes híbridos (Terry Karl y Larry Diamond), de democracias enraizadas y defectuosas (Wolfgang Merkel), de democracias delegativas (Guillermo O'Donnell) e incluso autores como Philippe Schmitter y Terry Karl han acuñado el término democracias populistas.
2. Dagnino, Olvera y Panfichi entienden los proyectos políticos desde un punto de vista amplio y flexible: como conjuntos de intereses, ideas y concepciones acerca de lo que debería ser la vida social que inspiran y guían la acción política de grupos de individuos. Desde esta perspectiva, los proyectos políticos no son solamente propuestas de los partidos políticos sino que implican también niveles diferentes de estructuración y coherencia acerca de aspectos fundamentales de la democracia como la participación ciudadana, la relación entre Estado y sociedad, ciudadanía y la política en sí misma (Dagnino *et al.*, 2006: 43-44)
3. Sobre el particular, los autores destacan a la experiencia brasileña como un caso paradigmático de profundización democrática generada por la extensión de la participación social. A partir de los años ochenta, los movimientos sociales, sindicales, intelectuales, de ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil, así como partidos políticos de izquierda, especialmente del Partido de los Trabajadores (PT), colaboraron en el esfuerzo por

- formular y difundir ideas acerca de la participación, lo cual tuvo como consecuencia el logro de significativas conquistas culturales y políticas (Dagnino, *et al.*, 2006: 54).
4. Señala Marx en la introducción a la Contribución a la Crítica de la Economía Política: “Mis indagaciones me hicieron concluir que tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden ser comprendidas por sí mismas ni por la pretendida evolución general del espíritu humano, sino que, al contrario, tienen sus raíces en las condiciones materiales de vida, cuyo conjunto Hegel, siguiendo el ejemplo de los ingleses y franceses del siglo XVIII, abarca con el nombre de ‘sociedad civil’, y que la anatomía de la sociedad civil debe buscarse en la Economía política” (Marx, 1989: 7).
 5. Para Gordon White la sociedad civil es utilizada en una amplia variedad de formas para múltiples propósitos: a menudo se usa de manera imprecisa para designar a la sociedad como lo opuesto al Estado o como una esfera intermedia de la organización social o asociación entre las unidades básicas de la sociedad (las familias y las empresas) y el Estado (White, 2004: 8).
 6. El estatismo social-democrático enfatiza el uso activista de las capacidades más fuertes del Estado como la clave para el establecimiento del orden y la justicia social. A éste se opone el liberalismo de mercado como una doctrina que propone confiar en la coordinación social efectuada por los índices de precios, abogando así por la privatización, la desregulación y la demolición de los derechos, particularmente los derechos laborales. Por último, las propuestas comunitaristas de carácter religioso o no-religioso, así como las social conservadoras ponen de relieve el significado compartido, la misión y la identidad de la familia, la religión y las comunidades nacionales como el fundamento máximo de la cohesión social (Offe, 2000: 81).
 7. Sobre el particular, sobre su visita a los Estados Unidos en 1945, el filósofo Jean Paul Sartre señalaría: “El ciudadano norteamericano se halla sometido, desde el nacimiento hasta la muerte a una fuerza de organización y de americanización intensa...se despersonaliza primero por un llamamiento constante a su razón, a su civismo, a su libertad y... cuando queda debidamente encuadrado en la Nación por medio de las organizaciones profesionales y de las ligas de edificación moral y de educación, recupera de pronto su conciencia de sí mismo y su autonomía de persona. Queda entonces libre para escapar hacia un individualismo casi nietzscheano, simbolizado por los rascacielos que se alzan en el cielo claro de Nueva York” (Sartre, 1968: 57).
 8. Otro ejemplo que ilustra esta situación lo constituye Chile, país en el que si bien se ha logrado desarrollar todo un discurso ‘pro sociedad civil’ en la era de la transición democrática, se advierte un debilitamiento relativo de la misma. Según Gonzalo de la Maza y Carlos Ochsenius, la sociedad civil chilena se caracteriza por su desarticulación y fragmentación (De la Maza y Ochsenius, 2009: 1-2).
 9. De acuerdo con Bernardo Sorj, “las ONG se diferencian de las viejas formas de filantropía por estar constituidas por activistas sociales profesionalizados, si bien pueden contar con voluntarios. A diferencia de las viejas formas de filantropía, el objetivo central no es el de aliviar el sufrimiento de los sectores más pobres sino el de transformar la sociedad a partir de una

visión generalmente orientada por el discurso de los derechos humanos y la ecología. A diferencia de sindicatos o partidos políticos son organizaciones ‘no representativas’ o sea que se legitiman en nombre de los principios morales que las guían y no de un público del cual recibieron, o buscar recibir, una delegación de poderes” (Sorj, 2010: 11).

10. En un estudio sobre la relación entre ONG y política en el Perú, Aldo Panfichi y Mariana Alvarado sugieren que las ONG no son un actor unificado, sino un diseño institucional y, como tal, pueden servir para vehicular proyectos de todo tipo. Dentro del mundo de estas organizaciones se pueden encontrar formas de organización, fines y espacios de trabajo muy diferentes. Durante el régimen de Alberto Fujimori se creó el escenario para el desarrollo de dos tipos de ONG: por un lado, las “desarrollistas” cooptadas por el gobierno principalmente para la ejecución de proyectos sociales y, por otro, un conjunto reducido pero muy activo de ONG que promovían el desarrollo de la democracia, defensoras de los derechos humanos y opuestas a la política oficial (Panfichi y Alvarado, 2010).
11. Sobre el particular, algunas experiencias en Colombia revisten un carácter preocupante en términos de la legitimidad del sistema democrático. Tal es el caso de la conformación de algunas ONG por parte de antiguos miembros de grupos paramilitares (a partir del proceso de desmovilización implementado desde el gobierno de Álvaro Uribe), las cuales concentran los procesos de contratación de proyectos de infraestructura y asesorías de todo tipo en diferentes municipios y que se orientan exclusivamente al enriquecimiento privado de sus integrantes, reproduciendo así las prácticas que antaño se ejercían a través de la coacción y la amenaza.
12. Sobre esta observación quizás México constituye el mejor ejemplo al respecto. En este país, el carácter corporativista del Estado posterior a la Revolución implicó una fusión de sociedad civil y Estado que subvertió radicalmente la posibilidad de una esfera pública de acuerdo con el modelo clásico de las sociedades europeas y norteamericana (Piccato, 2005: 28).
13. En el caso colombiano aunque la reorganización de la administración estatal posterior a la independencia tuvo como propósito político la creación de nuevas formas de ciudadanía, la segmentación social, la exclusión y la desigualdad estructural -que impedía el acceso de las grandes masas de negros, indígenas y mestizos libres a la condición de ciudadanos propietarios- se ampliaron dramáticamente a lo largo del siglo XIX. A falta de ese piso sustantivo de la democracia, las formas de pertenencia y los atisbos de ciudadanía popular se dieron alrededor de los partidos políticos (Chaparro Amaya, 2009: 76).
14. Si bien los mecanismos de responsabilidad horizontal no obligan al establecimiento de sanciones legales obligatorias, el resultado de sus acciones puede implicar sanciones de carácter simbólico al cuestionar la legitimidad del desempeño de un gobierno o al constituirse como base para el establecimiento de denuncias ante las instituciones destinadas para este fin (Smulovitz y Peruzzotti, 2003: 310).
15. El caso del ascenso y consolidación de la CONFECH durante 2011 merece un análisis más amplio en el marco de otros movimientos con amplia participación juvenil a nivel global en España (el M-15 o “Los Indignados”), Israel, Nueva York

(Ocupa) y Egipto. Sobre el particular basta con señalar que se identifican dos grandes tendencias en el examen de esta ola de movilización social. Mientras que para analistas de la globalización como Ulrich Bech el panorama es esperanzador en la medida en que “en la alianza de los movimientos sociales de protesta y la política de los Estados, a largo plazo podría lograrse que no fuera la economía la que domine a la democracia, sino la democracia a la economía. Esa oportunidad de oro podría hacerse más tangible a través del Movimiento Ocupa que se plantea, tanto hacia el interior como hacia el exterior, objetivos sobre los que puede alcanzarse un consenso” (Beck, 2011), para Zygmunt Bauman este tipo de movimiento es de carácter “emocional” y no tiene un impacto a largo plazo, pues estas protestas masivas “de igual manera que se concentran y actúan con velocidad, muy poco tiempo después se detienen” (Verdú, 2011).

16. El uso de las redes sociales y de las nuevas tecnologías de la información es un tema de alta complejidad pues constituye un “arma de doble filo” a la hora de examinar sus efectos en las formas de relacionamiento social. Por un lado, presenta un potencial elevado de movilización ciudadana alrededor de iniciativas de diferente naturaleza (campañas electorales, sondeos de opinión pública, protesta, entre otros). Por otro, los riesgos de despersonalización, apatía política y aislamiento social son también característicos de la “era de la información”.

Bibliografía citada

- Acanda González, Jorge Luis (2003). “Hegel: liberalismo y sociedad civil”. **Recerca. Revista de pensament i anàlisi**. No. 3. Departamento de Filosofía y Sociología, Universitat Jaume I. Castellón. España. Pp. 37-53.
- Beck, Ulrich (2011). Indignados, entre el poder y la legitimidad, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Indignados/poder/legitimidad/elpepiopi/20111110elpepiopi_11/Tes Consulta realizada el 10 de noviembre de 2011.
- Carothers, Thomas (1999). “Think Again: Civil Society”. **Foreign Policy**. No. 117. The Washington Post Company. Washington. USA. Pp. 18-29.
- Chaparro Amaya, Adolfo (2009). “Genealogía de la forma Estado en Colombia”, en Chaparro Amaya, Adolfo y Carolina Galindo Hernández, **Génesis y transformaciones del Estado Nación en Colombia. Una mirada topológica a los estudios sociales desde la filosofía política**. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. Colombia.
- Dagnino, Evelina; Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006). **La disputa por la construcción democrática en América Latina**. Fondo de Cultura Económica. México.
- De la Maza, Gonzalo y Carlos Ochsenius (2004). Trayectorias, redes y poder: Sociedad civil y política en Chile 1990-2003. Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Ciencias Sociales, Serie Documentos. Lima. Perú.
- Galindo Hernández, Carolina (2008). “El desafío democrático en América Latina: a propósito de los nuevos populismos” en Chaparro Amaya, Adolfo; Carolina Galindo y Ana María Sallenave (Eds.) **Estado, Democracia y Populismo en América Latina**. Buenos Aires- Bogotá: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Centro Editorial Univer-

- sidad del Rosario. Bogotá. Colombia. Pp. 244-267.
- Marx, Karl [1859] (1989). **Contribución a la crítica de la economía política**. Ediciones Progreso. Moscú.
- Merkel, Wolfgang (2004). "Embedded and Defective Democracies". **Democratization**. Vol. 11, No. 5. Routledge, Taylor and Francis. Londres, Inglaterra. Pp. 33-58.
- O'Donnell, Guillermo (2003). "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust" en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press. Oxford, Inglaterra. Pp. 34-55.
- Offe, Claus (2000). "Civil Society and social order: demarcating and combining market, state and community". **Archives Européennes de Sociologie**. Vol.41, No. 1. Cambridge University Press. Cambridge, Inglaterra. Pp. 71-94.
- Olvera, Alberto J. (2008). "The Discourses of Participation and Accountability in the International Context at the End of the Twentieth Century" en Birle, Peter; Sérgio Costa y Horst Nitschack (Eds.). **Brazil and the Americas: Convergences and Perspectives**. Iberoamericana. Frankfurt. Alemania. Pp. 105-119.
- Panfichi, Aldo y Mariana Alvarado (2010). "Desconfianza y control: ONG y política en el Perú", en Sorj, Bernardo (Comp.). **Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina**. Siglo XXI. Buenos Aires. Pp. 153-208.
- Picatto, Pablo (2005). "¿Modelo para armar? Hacia un acercamiento crítico a la teoría de la esfera pública" en Sacristán, Cristina y Pablo Picatto (Coord.). **Actores, espacios y debates en la historia de la esfera pública en la ciudad de México**. Instituto Mora – Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas. México DF, México. Pp. 9-39.
- Sartre, Jean Paul (1968). **La República del Silencio**. Losada. Buenos Aires.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2006). **Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies**. Pittsburgh University Press. Pittsburgh, Estados Unidos de América.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2003). "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship", en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press. Oxford, Inglaterra. Pp. 309-332.
- Sorj, Bernardo (2010). "(De) Construyendo la sociedad civil en América Latina", en Sorj, Bernardo (Comp.). **Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina**. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina. Pp. 5-16.
- Verdú, Vicente (2011). "El 15-M es emocional, le falta pensamiento", disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2011/10/17/actualidad/1318808156_278372.html. Consulta realizada el 17 de octubre de 2011.
- White, Gordon (2004). "Civil Society, Democratization and Development: Clearing the Analytical Ground" en Burnell, Peter y Peter Calvert (Eds.). **Civil Society in Democratization**. Frank Cass. Londres, Inglaterra. Pp. 6-21.