

La paradoja de la sociedad civil

MICHAEL W. FOLEY Y BOB EDWARDS

El "argumento de la sociedad civil", como lo llama Michael Walzer, es en realidad un conjunto complejo de argumentaciones, no todas congruentes.¹ La versión comúnmente aceptada, y que se ha convertido en un burdo pastiche, es la de una "densa red de asociaciones civiles" que promueve la estabilidad y la eficacia de la organización política democrática, mediante la asociación en torno a los "hábitos del corazón" de los ciudadanos y la capacidad de las asociaciones de movilizarlos en pro de las causas públicas. A las nacientes sociedades civiles en América Latina y Europa del Este se les atribuye una resistencia eficaz a los regímenes autoritarios que democratiza la sociedad desde abajo y a la vez presiona a los autoritarios en favor del cambio. Así pues, la sociedad civil, entendida como el reino de la asociación voluntaria privada, desde comités de vecinos hasta grupos de interés y empresas filantrópicas de todo tipo, ha llegado a ser considerada un ingrediente esencial tanto para la democratización como para la salud de las democracias establecidas.

Resumido así, el argumento deja muchas preguntas sin respuesta; algunas de ellas definitorias y que surgen a partir de las diferentes maneras en que la sociedad civil se ha aplicado en diversos tiempos y lugares. Por ejemplo, ¿incluye los negocios ("el mercado") así como las organizaciones voluntarias, o el mercado constituye una esfera "privada" y aparte? Si excluimos el mercado, ¿debemos incluir, a pesar de todo, a asociaciones económicas como grupos mercantiles, organizaciones profesionales, sindicatos y demás? ¿Qué hacemos con las organizaciones políticas? ¿Tiene sentido, siguiendo a Antonio Gramsci, distinguir la sociedad "civil" de la "política"? Si es así, ¿cómo vamos a distinguir entre asociaciones políticas *per se* y las actividades políticas de los grupos en la sociedad civil, desde grupos de interés hasta entidades religiosas, que se movilizan intermitentemente en busca de metas políticas?² O simplemente, ¿cuándo lo "civil" se convierte en lo "político"?

Más allá de esas preocupaciones respecto a la definición, está también el carácter esquivo de la relación entre "sociedad civil" y gobierno democrático. ¿Cómo es que asociaciones formadas entre individuos producen los beneficios políticos y sociales a gran escala postulados por el debate de la sociedad civil? ¿Es la clave de esto el cultivo de los "hábitos del corazón" que alientan la tolerancia, la cooperación y el compromiso cívico? Si es así, ¿en qué circunstancias y formas de interacción a pequeña escala es probable que aparezcan esos efectos? Si como algunos sostienen, la virtud principal de la sociedad civil es su capacidad de actuar como un contrapeso organizado del Estado, ¿en qué medida puede esto suceder sin la ayuda de los partidos y, específicamente, de los movimientos políticos? Por último, ¿qué impide que la sociedad civil se divida en facciones en guerra (una posibilidad que ha preocupado a los teóricos desde Hegel) o que degenera en un cúmulo de "intereses especiales" en busca de beneficios? En otras palabras, ¿qué hay en la sociedad civil que produce los efectos benéficos postulados por el debate de la sociedad civil?

En el intento de responder a estas preguntas podría ser útil hacer una distinción burda entre dos versiones amplias del "argumento de la sociedad civil". La primera versión está cristalizada en *Democracy in America* de Alexis de Tocqueville, con importantes antecedentes en la obra de los "moralistas escoceses" del siglo XVIII, que incluye a Adam

Smith, Adam Ferguson y Francis Hutcheson. Esta perspectiva hace un hincapié especial en la capacidad de la vida asociativa en general, y en los hábitos de asociación en particular, para fomentar modelos de civilidad en las acciones de los ciudadanos en una organización política democrática. Llamaremos a esta familia de argumentos "sociedad civil I". La segunda versión, articulada con mayor vigor por Jacek Kuron, Adam Michnik y las personas afines a la formulación de una estrategia para la resistencia al régimen comunista polaco en los años ochenta, se manifiesta también en las publicaciones recientes sobre procesos de "redemocratización" en América Latina. Este segundo conjunto de argumentos, al que llamaremos "sociedad civil II", pone especial énfasis en la sociedad civil como una esfera de acción independiente del Estado y capaz –precisamente por ello– de vigorizar la resistencia a un régimen tiránico.

Podría ya ser obvio que hay un cierto grado de contradicción entre la sociedad civil I y la II, porque mientras la primera postula los efectos positivos para el gobierno (si bien *democrático*) de la asociación, la segunda insiste en la importancia de la asociación civil como contrapeso del Estado. No hay razón en principio para que el "contrapeso" de la sociedad civil no se convierta en una carga para un Estado democrático, lo mismo que para uno autoritario. En efecto, hay algunos –como el economista Mancur Olson– que perciben las "densas tramas de asociación" alabadas por el debate de la sociedad civil como amenazas permanentes al funcionamiento fluido y equitativo tanto de los Estados modernos como de los mercados.³

La versión reciente más convincente de "sociedad civil I" tal vez sea la de Robert D. Putnam, formulada en parte como una respuesta, cimentada empíricamente, a las preocupaciones que acabamos de plantear. El argumento de Putnam se ganó una aceptación particular en su ensayo "Bowling Alone" publicado en el *Journal of Democracy* de enero de 1995. Sin embargo, este argumento está elaborado con mayor complejidad en su estudio de los gobiernos regionales en la Italia moderna, titulado *Making Democracy Work*.⁴ En este libro, Putnam atribuye la eficacia superior de los gobiernos regionales del norte de Italia a las densas "redes de compromiso cívico" fomentadas por "asociaciones civiles" de todo tipo:

"Cuanto más densas son esas redes en una comunidad, más probable es que sus ciudadanos sean capaces de cooperar para su beneficio mutuo", escribe. Refiriéndose explícitamente a los argumentos de Olson y Putnam prosigue: "(...) el capital social, al materializarse en redes horizontales de compromiso cívico, refuerza el desempeño de la organización política y de la economía, a la inversa de la relación: sociedad y economía fuertes, sociedad y Estado fuertes".⁵ El análisis de Putnam en "Bowling Alone" examina tendencias en los Estados Unidos en el transcurso de los últimos 30 años y sostiene el anverso de la relación: sociedad y economía debilitadas, sociedad y Estado debilitados. Según Putnam, las bases de la "comunidad civil" se han ido erosionando en los Estados Unidos desde los años sesenta. Hemos estado agotando nuestras reservas nacionales de capital social, de confianza social y de reciprocidad generalizada y socavando nuestra capacidad de acción colectiva mutuamente beneficiosa. Donde es más evidente esta tendencia es en la decadencia de las "asociaciones secundarias tradicionales" como los *boy scouts*, asociaciones de padres y maestros (APM), la Liga de Mujeres Votantes y hasta ligas semanales de boliche.⁶

El argumento de Putnam es estimulante y el hecho de que recurra a la evidencia empírica es refrescante. A pesar de todo, su preocupación por la salud de la sociedad civil en los Estados Unidos y el relato que hace del experimento de gobierno regional en Italia apuntan

a una debilidad significativa en *ambas* formas del debate de la sociedad civil. Esta debilidad plantea preguntas importantes que se han de examinar empírica y teóricamente antes de que podamos entender propiamente el papel de la sociedad civil en la democracia y en la democratización.

Nuestro argumento es triple: primero, tanto la evaluación que hace Putnam del estado de la "comunidad civil" en los Estados Unidos como su relato sobre el gobierno regional en el norte de Italia subestiman la capacidad de organizaciones más nuevas y de asociaciones específicamente políticas, como movimientos sociales y partidos políticos, de fomentar aspectos de la comunidad social y de promover la democracia. En segundo lugar, hablar de redes de compromiso cívico" es un paliativo de los conflictos reales, y con frecuencia agudos, entre los grupos de la sociedad civil. Estos conflictos, ante la falta de resoluciones específicamente políticas, pueden desbordarse y crear violencia y fracturas civiles. Tercero, y de suma importancia para entender cualquier organización política, hay que contemplar primero los acuerdos políticos en que se basa y los efectos que esos acuerdos tienen en las fuerzas sociales y en la sociedad civil. En conjunto, nuestras objeciones indican el carácter problemático de la definición que hace Putnam de sociedad civil y del propio debate más amplio de la sociedad civil.

¿Qué hace la sociedad civil?

El argumento más amplio sobre la sociedad civil atribuye una serie de funciones a las asociaciones civiles. El análisis de Putnam se centra en un segmento estrecho, aunque poderoso, de estas asociaciones. Para Putnam, su virtud principal reside en su capacidad de socializar a los participantes bajo las "normas de reciprocidad generalizada" y "confianza" que son componentes esenciales del "capital social" necesario para la cooperación efectiva. Las asociaciones civiles proporcionan las "redes de compromiso cívico" dentro de las que se aprende y practica la reciprocidad, se genera la confianza y se facilitan la comunicación y los modelos de acción colectiva. Se trata de redes horizontales, en oposición a las verticales de los acuerdos patrón-cliente o de organizaciones jerárquicas tradicionales como la Iglesia católica. Cuanto más amplias son estas redes, más eficaces: "Las redes horizontales, densas pero segregadas, alimentan la cooperación dentro de cada grupo, pero las redes de compromiso cívico que atraviesan las fracturas sociales nutren una cooperación más amplia [...] Si las redes horizontales de compromiso cívico ayudan a los participantes a resolver dilemas de acción colectiva, entonces cuanto más horizontalmente estructurada está una organización, más debería fomentar el éxito institucional en la comunidad en el sentido más amplio. La pertenencia a grupos ordenados horizontalmente (como clubes deportivos, cooperativas, sociedades de ayuda mutua, asociaciones culturales y uniones voluntarias) debería asociarse positivamente al buen gobierno."⁷

No se pone en duda que esas asociaciones secundarias generan un "capital social" del tipo que Putnam pone de relieve. Pero otro asunto es si ese "capital social" es verdaderamente un "bien público" a disposición de la sociedad en general y capaz de producir los efectos que se le adjudican.⁸ La advertencia de Putnam es importante: "Las redes densas pero segregadas" pueden contribuir, o no, al gobierno democrático eficiente; a veces acaban siendo la base de contiendas civiles. Por lo tanto, las redes que las asociaciones crean deberían "atravesar las fracturas sociales" para alimentar una cooperación más amplia.⁹

En este caso, la preocupación de Putnam es sabia. Con el fin de fomentar un espíritu genuino de "cooperación más amplia", su argumentación sugiere que esas asociaciones no

deben estar "polarizadas" ni "politizadas". Deben tender un "puente" entre las divisiones sociales y políticas y, de este modo, ser supuestamente autónomas respecto a las fuerzas políticas. Estas advertencias se hacen eco de una larga tradición de análisis "pluralista". Pero ¿cómo pueden esas asociaciones configurar la participación política y el "compromiso cívico" sin involucrarse en temas específicamente políticos y sin representar intereses sociales apremiantes?

La formulación de Putnam es aún más incomprensible a la luz de sus hallazgos cuando sitúa la región Emilia-Romagna en el corazón de la zona de "compromiso cívico" de Italia. Putnam no tiene en cuenta que la mayor parte de los clubes deportivos, sociedades corales, cooperativas y asociaciones culturales de esta región han sido organizados por y para dos importantes partidos políticos, los comunistas y los demócratacristianos. Un observador dice: "Si un Tocqueville contemporáneo fuera en busca de grupos autónomos sobre los que escribir en torno a la 'democracia en Italia', produciría un volumen muy delgado en realidad (...). Los partidos usurpan un espacio que en otros países industrializados avanzados es detentado por burocracias y organizaciones locales de base. No es exagerado decir que los partidos invaden todos los aspectos de la vida política, económica y social en Italia."¹⁰ Si la "comunidad civil" de Putnam puede coexistir con una sociedad civil aparentemente politizada, ¿qué vamos a hacer con la discusión sobre la necesidad de asociaciones "incluyentes" que atraviesen las divisiones sociales y políticas?

Este tipo de preguntas afectan no sólo el análisis de Putnam, sino también el trabajo de los que enfatizan la capacidad de la sociedad civil para resistir a la represión estatal o lo que llamamos "sociedad civil II". Un lugar común de esta versión de la discusión es que las asociaciones civiles deben ser "autónomas". Este argumento se airea no sólo en las publicaciones académicas, sino en los debates políticos sobre el carácter y la trayectoria de la sociedad civil en América Latina y Europa del Este. Como lo expresó Aleksander Smolar en un reciente artículo en *Journal of Democracy*, la perspectiva de "la sociedad primero" de los disidentes de Europa del Este era "antipolítica". La evidencia de Putnam, si bien no su argumento, indica que la autonomía política es menos importante que el hecho de la asociación misma.¹² El propio Tocqueville identificaba específicamente las asociaciones políticas como la clave de la fecunda vida asociativa que él celebraba en los Estados Unidos de 1832.

Irónicamente, tanto la sociedad civil I, que destaca los beneficios políticos de una sociedad civil apolítica, como la sociedad civil II, que se centra en actores sociales movilizados políticamente por fuera de las asociaciones políticas usuales, tienden a marginar a las asociaciones específicamente políticas, sobre todo a los partidos. No obstante, coincidir con este punto de vista no resuelve la imprecisión de la definición que hemos planteado al principio. Las dos versiones de la discusión difieren sobre el carácter de la misma sociedad civil que yuxtaponen a la sociedad política. La imprecisión emana en parte de la sola envergadura del argumento mismo. A la sociedad civil se le ha atribuido intensificar la democracia o refrenar el autoritarismo en contextos tan diversos como los Estados Unidos jacksonianos, la Italia posterior a la segunda guerra mundial, Europa del Este al final del imperio soviético y América Latina bajo los generales. A veces el concepto parece adquirir la peculiaridad de un gas que se expande o se contrae para encajar en el espacio analítico proporcionado por cada escenario histórico o sociopolítico.

Tanto la sociedad civil I como la II reflejan los contextos particulares a los que se las ha aplicado. Los defensores de la sociedad civil II desean incluir a grupos que posibilitan a los ciudadanos movilizarse en contra de la tiranía y combatir el poder estatal, y de este modo

acentúan con razón el potencial conflictivo de la sociedad civil. Los defensores de la sociedad civil II tienden también a poner de relieve nuevas formas de asociación porque las asociaciones políticas y tradicionales suelen estar contaminadas por la cooperación con el régimen. Los defensores de la sociedad civil I definen además a la sociedad civil en formas que se adecuan a su contexto particular. Para Putnam, la sociedad civil incluye principalmente grupos cuyas actividades generan las "redes, normas y confianza" deseadas en el fundamento del "capital social". En contraste con la sociedad civil II, Putnam hace hincapié en las asociaciones secundarias tradicionales, organizaciones que no se caracterizan por su carácter conflictivo o por su peso político. Las dos versiones de la discusión tienden a producir dos diferentes carteras de organizaciones clasificadas. Pero si queremos que el argumento no sea circular, hemos de ir más allá. El argumento de la sociedad civil gira en torno a las virtudes de la asociación y de la sociedad organizada *per se*; de ahí que no pueda enfrentar el potencial conflictivo haciendo un malabarismo en la definición, pero tampoco se puede ignorar el conflicto en el centro de la moderna "sociedad de organizaciones".

Devaluación de las asociaciones políticas

Los motivos de que Putnam no preste atención a las asociaciones políticas son tanto empíricos como teóricos. En términos empíricos, rechaza los partidos políticos como actores significativos en las transformaciones que observa en el norte de Italia porque los mismos partidos producen resultados asombrosamente diferentes en contextos sociales tan disímiles como el norte y el sur de Italia. También rechaza los movimientos sociales en Estados Unidos y las organizaciones no lucrativas (cuyo número y miembros han crecido tremendamente a lo largo de los últimos treinta años) como contrapesos significativos a las tendencias que él observa en los Estados Unidos, pero prestando menos atención a la evidencia.¹³ Su evaluación negativa de los movimientos sociales se basa en que la pertenencia a grupos como la National Organization for Women (Now) y el Sierra Club es sobre todo cuestión de apoyo financiero y no prueba de "compromiso cívico" en el sentido concreto que su argumento se propone.

El examen bastante superficial que hace Putnam de los movimientos sociales en los Estados Unidos pasa por alto tanto el carácter multifacético de muchos grupos nacionales como las bases populares de la vasta mayoría de los grupos de movimiento social que operan a nivel nacional. Putnam observa correctamente que la pertenencia a grupos de movimiento social altamente profesionalizados consiste muy a menudo en poco más que firmar un cheque y en escudriñar la revista del grupo. Pero un examen más a fondo del Sierra Club, por ejemplo, hubiera puesto de manifiesto que éste no es siempre el caso. Las filiales estatales del Sierra Club, y sobre todo las locales, patrocinan habitualmente proyectos de servicio a la comunidad como limpiezas del río a su paso por la ciudad y actividades al aire libre de "concientización ambiental" muy similares a las que patrocinan los *boy scouts*, un grupo cercano al fundamento de la "comunidad cívica" de Putnam.

Además, los grupos grandes con un perfil en los medios de comunicación nacionales son simplemente los relieves más visibles en el paisaje más amplio de los movimientos sociales contemporáneos. Los grupos de base popular forman la vasta mayoría de las organizaciones de movimiento social a nivel nacional y, comparados con los grupos con base en Washington, están mucho más involucrados en la vida comunal y en las redes cívicas de las comunidades locales. Por ejemplo, un reciente directorio de organizaciones

ambientales nacionales enumeraba 645 grupos, mientras que la Citizen's Clearinghouse for Hazardous Wastes, un centro distribuidor nacional para grupos ambientales de base, dice que está en contacto con entre siete y nueve mil grupos a nivel nacional.¹⁴ La demografía del movimiento por la paz muestra el mismo patrón. La edición de 1987 del *Grassroots Peace Directory* enumeraba 7,700 grupos que trabajaban por la paz, pero menos de 300 reivindicaban un alcance nacional y sólo aproximadamente la mitad estaban localizados en Washington. Basarse únicamente en un examen de NOW para evaluar la capacidad del movimiento de mujeres en la promoción del "compromiso cívico" pinta un panorama reflejo de los esfuerzos de miles de centros para mujeres violadas en crisis, albergues para mujeres golpeadas, clínicas de salud para la mujer, librerías, grupos de teatro, programas de estudios de la mujer, asociaciones de crédito, círculos de lectura, equipos de defensa y otros grupos de mujeres "no tradicionales" en diferentes localidades en todo Estados Unidos.¹⁵ Los vínculos sociales y la confianza entre los miembros de organizaciones de movimientos con base en la comunidad no deberían equipararse con los típicos de las organizaciones de miembros "difundidas en los medios de comunicación de masas".¹⁶

Estas observaciones no sorprenderían para nada a Tocqueville, quien vio específicamente a las asociaciones políticas como las "grandes escuelas libres" de la democracia en los Estados Unidos de 1830. Tocqueville consideraba que las asociaciones políticas eran peligrosas para cualquier régimen, incluido uno abierto. Pero a pesar de estas reservas, termina por suscribir las asociaciones políticas libres en función de que sólo este tipo de libertad puede impedir "o el despotismo de los partidos o el gobierno arbitrario de un príncipe" y de que la asociación política es, en la práctica, la madre de la asociación civil y no al revés: "Así que se podría concebir a las asociaciones políticas como grandes escuelas libres a las que los ciudadanos acuden a aprender la teoría general de la asociación." Allí donde las asociaciones políticas están prohibidas, prosigue Tocqueville, "las asociaciones civiles siempre serán pocas, estarán débilmente estructuradas y torpemente administradas y, o bien nunca formarán ningún proyecto vasto, o bien fracasarán en la ejecución de los mismos".¹⁷

Teóricamente, la poca repercusión que Putnam concede a las asociaciones políticas y a los movimientos sociales parece arrancar de preocupaciones, similares a las que plantea Tocqueville, que raras veces abordan los defensores de la "sociedad civil II". Porque Putnam percibe con razón que no todos los grupos organizados contribuyen positivamente a un "gobierno eficaz". En este aspecto, Putnam se hace eco de los temores no sólo de los pluralistas sino también de Tocqueville quien trató las "asociaciones políticas" como una especie diferente y escribió: "No hay que cerrar los ojos al hecho de que la libertad ilimitada de asociación con fines políticos es, de todas las formas de libertad, la última que puede soportar una nación. Aunque en realidad tal vez no la conduzca a la anarquía, sí la lleva constantemente al borde de ella...", pasaje que Tocqueville cita significativamente en su análisis posterior de las relaciones entre asociaciones políticas y civiles.

Las dudas que Tocqueville planteaba eran graves y pronto fueron suficientemente confirmadas con el estallido de la guerra civil en 1861. A Tocqueville le preocupaba que en las asociaciones políticas con plena madurez, los disidentes pudieran aliarse para "formar algo así como una nación aparte dentro de la nación y un gobierno dentro del gobierno". ¿Se podían excitar las pasiones políticas a tal grado y se podía suponer entonces "que a largo plazo, un grupo de este tipo sólo hablaría y no actuaría?"¹⁸ En esas circunstancias, las "densas redes de compromiso civil" generadas por asociaciones de todo tipo proporcionarían un terreno apto para el reclutamiento de bandas rivales con inclinación a

destruir a sus opositores, probabilidad hábilmente documentada por los estudiosos contemporáneos de las estrategias de reclutamiento de los movimientos revolucionarios.

Frente a esa posibilidad, Putnam esgrime una defensa doble: primero, subestima o rechaza el papel de las asociaciones y de los movimientos específicamente políticos en el retrato que hace de la "comunidad civil". En segundo lugar, al describir la sociedad civil, asume la restricción pluralista de que sólo los grupos amplios estructurados horizontalmente y capaces de "atravesar" fracturas sociales sobresalientes tienen posibilidad de lograr los efectos que se atribuyen más ampliamente a la sociedad civil. Según el argumento pluralista, si los ciudadanos pertenecen a una serie de organizaciones cuyos miembros "atraviesan" en vez de seguir la huella de "fracturas sociales sobresalientes", esas asociaciones debilitarán estas fracturas y, por lo tanto, harán más gobernable a la sociedad. Pero esto equivale a sostener que "cuanto más débil es la sociedad civil, más fuerte es el Estado", que sin duda alguna no es el argumento de Putnam. Tampoco es la utopía cívica vislumbrada por los defensores de la "sociedad civil II", para quienes la función precisa de la sociedad civil es hacerle contrapeso al Estado.

La variable política

Los defensores del argumento de la sociedad civil no pueden tener la razón por partida doble. Si la sociedad civil ha de ser "fuerte", debe serlo en defensa de los intereses de los ciudadanos, tanto de los que emanan de "fracturas sociales sobresalientes" como del mero gusto personal.¹⁹ Como hemos visto, dentro del argumento más amplio de la sociedad civil parece haber dos centros de gravedad respecto a la relación de la sociedad civil con el Estado y a la influencia sobre él. En ambos casos, los defensores de un fuerte sector civil acentúan su autonomía con respecto a la política partidaria o electoral, aunque se diga que esa autonomía es crucial por razones opuestas. La versión de la discusión que hemos llamado sociedad civil II se centra en la sociedad civil como un contrapeso al Estado. En contextos de transición democrática en particular, donde los partidos políticos establecidos han sido reprimidos, debilitados o utilizados por el Estado autoritario como herramientas, parece que la autonomía respecto a la política tradicional es un prerrequisito para la promoción de la oposición. En esos contextos, se trata a la sociedad civil como una esfera autónoma de poder social dentro de la que los ciudadanos pueden presionar a los autoritarios en favor del cambio, protegerse a sí mismos de la tiranía y democratizarse desde abajo.

Si la sociedad civil es una cabeza de playa lo bastante segura para tener alguna utilidad en el derrocamiento de los regímenes tiránicos, ¿qué impide que se la utilice para socavar a los gobiernos democráticos? En la medida en que las asociaciones civiles son fuertes, desafían a las instituciones gobernantes para satisfacer necesidades, aspiraciones y concepciones específicas del bien común. Los intereses establecidos pueden poner bajo llave recursos sociales y bloquear la capacidad de la sociedad de satisfacer las demandas de los desposeídos (como en el sur de los Estados Unidos hasta el advenimiento del movimiento de los derechos civiles en los años sesenta); se pueden formar bloques sociales, cada uno con su propia panoplia de asociaciones, para batallar unos con otros por el control del Estado (como actualmente en el Líbano o en los "Estados plurales" de Europa occidental antes de los acuerdos políticos del siglo XIX); las fuerzas políticas pueden forjar vínculos potentes con organizaciones comunitarias y asociaciones civiles, polarizando a la sociedad y a veces amenazando el "orden" que tanto acarician los funcionarios (como en Italia

después de la segunda guerra mundial y en El Salvador en la actualidad). Para entender el papel de la sociedad civil en el mundo moderno, hemos de discernir cómo y en qué circunstancias los componentes organizados de una sociedad contribuyen a la fuerza política o al fracaso político.

Sin embargo, como los analistas del campo de la sociedad civil II, Robert Putnam quiere hacer generalizaciones sobre la sociedad civil en su conjunto y en cualquier circunstancia. En sus análisis de Italia y los Estados Unidos, Putnam sostiene que la sociedad civil aumenta, en vez de contrarrestar, la capacidad de gobernar del Estado. En congruencia con el argumento de la sociedad civil I, Putnam centra la atención en los beneficios culturales y organizativos que produce la participación ciudadana en las asociaciones civiles para un Estado democrático. Sin embargo, en su apreciación está implícito el temor de que si esas asociaciones siguen con demasiada precisión el modelo de solidaridades políticas divisorias, es muy posible que agudicen las fracturas sociales y que en realidad socaven la capacidad de gobernar eficazmente. En consecuencia, Putnam parece reacio a contar entre sus "asociaciones civiles" a las que promueven una causa, persiguen el cambio de política como su vocación central o provocan el conflicto. De este modo, también Putnam parece que quiere ganar por partida doble.

No cabe duda de que quiere un pueblo activado e involucrado y sostiene que la socialización que realizan las asociaciones civiles es vital para la creación de un tipo de ciudadanía comprometida. Pero, a fin de cuentas, sólo son idóneas aquellas asociaciones que invocan una trascendencia cívica y cuyo espíritu pretende "elevarse por encima" de la división que crea el conflicto sociopolítico y cultural prolongado. Esta solución al dilema amenaza con volver el argumento circular, pero es inquietante no sólo en teoría, sino porque parece oponerse a la propia evidencia de Putnam y a la experiencia de las democracias occidentales con los movimientos sociales. En efecto, los argumentos presentados por Sidney Tarrow y Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens son una enérgica defensa de la visión que contempla los movimientos sociales —es decir, la movilización organizada de grupos a lo largo de las fracturas sociales— como los portadores centrales de presiones de democratización en el seno de las democracias occidentales.²⁰

No es nuestro propósito repetir aquí esos argumentos. Sostenemos en cambio que la razón de la sociedad civil tal como se presenta comúnmente es parcial en el mejor de los casos y gravemente engañoso en el peor. En muchos aspectos, presupone precisamente el tipo de paz política que imagina que la sociedad civil provee. Cuando se hace hincapié en la capacidad de la sociedad civil para oponerse a un Estado tiránico, o bien se ignora abiertamente su capacidad para oponerse a un Estado democrático o bien se combate con requisitos que debilitan en sí el poder del argumento de la sociedad civil en general.²¹ Cuando se hace hincapié en la formación de "hábitos del corazón" conducentes a la cooperación y la acción colectiva, como en el argumento de Robert Putnam, los mecanismos por los cuales esos efectos "microsociales" se traducen en resultados "macropolíticos" no se especifican con vigor, o son contradictorios o ambas cosas.²²

Lo que falta en ambos casos es la variable política. Como mínimo, esta "variable política" debe incluir tanto a las asociaciones políticas que desempeñan papeles importantes en cualquier sociedad como el trabajo de compromiso, moderación y adaptación política necesario para reconciliar intereses en competencia de un modo pacífico y más o menos ordenado. En términos más generales, la variable política incluye el "acuerdo político" prevaleciente que rige quién juega las reglas del juego y los resultados aceptables.

Numerosos ejemplos de la historia reciente muestran que esos acuerdos son obra de los partidos políticos y de los elementos mejor financiados, y con frecuencia mejor armados, de la sociedad civil.

Los arreglos que se forjan en esos acuerdos políticos no son fáciles de conseguir y cuando se logran, puede que representen una traición a la confianza que la sociedad civil depositó en políticos y partidos, y un amortiguamiento deliberado o circunstancial de las demandas y expectativas sociales, como lo demuestran muchos de los recientes experimentos de "democratización". En este caso, los movimientos sociales pueden desempeñar un papel crucial, y no sólo en las "nuevas" democracias, asumiendo demandas que se han pasado por alto, o que se han reprimido, y empujando al sistema político a comprometerse en sectores y temas olvidados o que se han dejado al margen.

Este papel no carece por supuesto de ambigüedad, como tampoco deja de ser ambiguo el papel del resto de la sociedad civil.²³ Los movimientos sociales pueden representar una visión armada y paranoica de la responsabilidad cívica (el movimiento de milicias civiles en los Estados Unidos es un ejemplo) o una retirada de la responsabilidad social más allá del grupo inmediato (como en el caso de ciertos movimientos religiosos). Los intentos de los movimientos sociales pueden poner en marcha la violencia o descomponerse en ella a medida que la frustración aumenta ante un sistema político indiferente o un Estado represivo. Pero también generan confianza y hábitos de cooperación y acción cívica entre sus miembros. Cuando el sistema político responde incluso mínimamente, los movimientos sociales pueden fomentar la vitalidad de la sociedad civil y política movilizándolo a la gente y estimulando la discusión. En suma, decididamente, las asociaciones políticas pueden desempeñar los papeles atribuidos a las asociaciones civiles en el debate sobre la sociedad civil y desempeñarlos mejor.²⁴

Sostendremos que el papel que desempeñarán los grupos organizados de la sociedad civil depende de manera crucial del contexto político más amplio. Como dice Michael Walzer, "no hay escapatoria del poder y la coerción, ninguna posibilidad de escoger, como los antiguos anarquistas, sólo la sociedad civil". Lo que Walzer llama "la paradoja del debate sobre la sociedad civil" es que, al parecer, una sociedad civil democrática requiere un Estado democrático, y una sociedad civil fuerte requiere un Estado fuerte y que responda. La fuerza y capacidad de respuesta de una democracia pueden depender del carácter de su sociedad civil, como lo sostiene Putnam, reforzando tanto el funcionamiento democrático como la fuerza del Estado. Pero esos efectos dependen del logro previo tanto de una democracia como de un Estado fuerte.²⁵

Cuando el Estado no responde, sus instituciones no son democráticas o su democracia está mal concebida para reconocer y responder a las demandas del ciudadano, el carácter de la acción colectiva será decididamente diferente que con un sistema fuerte y democrático. Los ciudadanos verán frustrados por la policía estatal sus esfuerzos para organizarse con fines civiles, y en algunas ocasiones serán reprimidos activamente y en otras serán simplemente ignorados. Cada vez surgirán formas de asociación civil más agresivas y habrá más ciudadanos que se verán abocados a la militancia activa contra el Estado o a una apatía de autoprotección. La desintegración de las democracias tutelares y de los Estados autoritarios de América Latina en los años setenta y ochenta atestiguan lo que más de un observador hallado eufemísticamente "los peligros de excluir a los reformistas del poder". En esos contextos, toda la vida civil puede llegar a polarizarse, como lo señaló hace mucho Samuel P. Huntington (aunque las soluciones que él proponía resultaron escurridizas), y hasta las sociedades corales y las ligas de boliche de Putnam —y

hasta las monjas y los obispos!— se pueden volver "subversivas".²⁶

Nuevas vías de cuestionamiento

Estas observaciones no cierran el tema. Si queremos rescatar lo que es más útil del argumento de la sociedad civil, hemos de insistir en el planteamiento de preguntas empíricas acerca de las maneras en que el poder social se constituye, distribuye y administra en las sociedades contemporáneas. Una de las vías que sugieren las dudas que hemos puesto al descubierto en el centro del debate sobre la sociedad civil, sería indagar más a fondo los tipos de vida asociativa que tienen posibilidad de producir el "capital social" al que Putnam ha dado tanto peso. Las tipos ideales generalizados y mutuamente excluyentes como "sociedad política" y "sociedad económica", los sectores "público", "privado" y "no lucrativo", e incluso la propia "sociedad civil", tienen pocas posibilidades de captar la gama de formas de asociación que preparan a los ciudadanos para involucrarse en la acción colectiva en beneficio mutuo. Además, es necesario tomar en cuenta el papel de grupos menos formales pero más numerosos en cualquier análisis de este tipo.²⁷ Es probable que descubramos que las organizaciones de movimiento social, los grupos de interés populares y las asociaciones políticas populares de todo tipo tienen muchas más posibilidades de generar la ciudadanía activada de Putnam que las sociedades corales, los clubes de observadores de pájaros y las ligas de boliche que es tan dado de citar.

Una segunda vía de cuestionamiento podría empezar por la demografía de la producción de "capital social" en las diferentes sociedades, buscando claves sobre las maneras en que el contexto político más amplio modela las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Si el argumento que hemos desarrollado aquí es correcto, la clave para el éxito o el fracaso de las instituciones democráticas no residirá en el carácter de la sociedad civil, sino en su capacidad de respuesta como instituciones, en su capacidad para mediar en el conflicto oyendo, canalizando y mediando las múltiples demandas del ciudadano que expresan las sociedades modernas a través tanto de asociaciones civiles como políticas.

Por último, el argumento de la sociedad civil despierta fascinantes y apremiantes preguntas sobre la naturaleza y la significación política de las relaciones que asociaciones de todo tipo podrían forjar con el Estado y unas con otras. ¿Cuál es el sentido, por ejemplo, y cuál es el sinsentido en la frecuente demanda de que las asociaciones civiles sean "no partidistas"? ¿Cómo podría actuar la sociedad civil para promover los intereses de los ciudadanos ante la falta de una representación política efectiva y cuáles son los límites de este tipo de acción? ¿Hay una distinción viable entre los múltiples "intereses especiales" de la sociedad civil y el

"interés público"? Si la hay, ¿cómo y por quién estará salvaguardado ese interés público? Cuando las asociaciones civiles están estrechamente vinculadas a los partidos, ¿qué clases de relaciones entre ellos son conducentes a una mayor democracia interna y a una representación más plena de los intereses de los ciudadanos? ¿Hay correlación entre una mayor democracia dentro del partido (y por lo tanto una apertura a la "sociedad civil") y un gobierno democrático, o no existe una relación muy clara entre ambos? Si la respuesta es negativa, ¿cómo podrían reconciliarse la representación enérgica de los intereses y las demandas de la sociedad civil con las normas de pacto y conciliación que rigen los acuerdos políticos? Todas son preguntas clásicas de filosofía política, pero son también preguntas empíricas que el argumento de la sociedad civil, por muy defectuoso que sea como descripción general del ejercicio del poder democrático, nos obliga a plantearnos.

Este tipo de preguntas no se pueden responder en abstracto, sino sólo a través de un cuidadoso trabajo empírico.

1 Michael Walzer, "The Civil Society Argument", en Chantal Mouffe, comp., *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Verso, Londres, 1992, pp. 89-107.

2 Las más importantes son los "grupos religiosos con un propósito especial", que tienen tendencia a ser organizaciones relativamente pequeñas formadas para cumplir funciones especiales orientadas con frecuencia a la reforma de una entidad religiosa más grande o de la sociedad en su conjunto. Este tipo de grupos tiene una larga historia en los Estados Unidos, pero su número y miembros han crecido enormemente en las últimas décadas. Para un análisis minucioso, véase Robert Wuthnow, "The Growth of Religious Reform Movements", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 480, julio de 1985, pp. 106-116; y *The Restructuring of American Religion: Society and Faith Since World War II*, Princeton University Press, Princeton, 1986.

3 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven, 1982. El argumento de Olson es el más ambicioso de los ataques al comportamiento de "buscar beneficios" de nuestra "sociedad de grupos de interés" que emana de la escuela de economía política de opción pública.

4 Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, núm. 6, enero de 1995, pp. 65-78; y *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

5 Putnam, *Making Democracy Work*, pp. 173 y 176.

6 Putnam elabora el argumento en su *Ithiel de Sola Pool Lecture* de 1995, donde se centra en la explicación de "la extraña desaparición del capital social en Estados Unidos". Véase "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *PS: Political Science and Politics*, núm. 28, diciembre de 1995, pp. 664-683.

7 Putnam, *Making Democracy Work*, pp. 167-175.

8 En algunos casos, con la interpretación de los datos que hace Putnam sucede en realidad lo que el análisis estadístico describe como "problemas de correlación ecológica" (véase William S. Robinson, "Ecological Correlations and the Behavior of Individuals", *American Sociological Review*, núm. 15, 1950, pp. 351-537). El hecho de que se den a la vez asociaciones civiles y un gobierno efectivo en la misma región no demuestra que las personas que están en las asociaciones sean las que hagan que el gobierno funcione. Para abordar el tema hay que introducir sistemáticamente un nivel intermedio de análisis que pueda demostrar las vías reales de influencia entre las personas cívicamente comprometidas, las asociaciones civiles y el desempeño institucional. No obstante, si las organizaciones cívicas estuvieran organizadas como partidos, sería más fácil demostrar los vínculos entre la pertenencia a un partido, la asociación en asociaciones cívicas de partido, los partidos, la articulación o el conjunto de intereses, y el desempeño institucional. En realidad, es obvio que los partidos desempeñan un papel importante en la vida cívica del norte de Italia.

9 Como lo expresa Putnam en un artículo reciente: "En la medida en que las normas, las redes y la confianza vinculan a sectores importantes de la comunidad y se extienden sobre segmentaciones sociales más fundamentales —en la medida en que el capital social tiene función de 'puente'—, entonces es posible que la intensificación de la cooperación sirva a intereses más amplios y que sea muy bienvenida." Véase "Tuning In, Tuning Out", 665.

10 Ted Perlmutter, "Italy: Why No Voluntary Sector?", en Robert Wuthnow, ed., *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*, Princeton University Press, Princeton, 1991, p. 157.

11 Aleksander Smolar, "From Opposition to Atomization", *Journal of Democracy*, núm. 7, enero de 1996, pp. 26. Václav Havel sigue representando esta postura, que se caracteriza por un discurso que es primordialmente moral. Véase Václav Havel y Václav Klaus, con comentarios de Petr Pithart, "Rival Visions", *Journal of Democracy*, núm. 7, enero de 1997, pp. 12-23.

12 Una mirada sorprendente sobre las ventajas —y los peligros— de la afiliación política de las organizaciones sociales es la de Cathy Lisa Schneider, *Shantytown Protest in Pinochet's Chile*, Temple University Press, Filadelfia, 1995. Schneider muestra que la socialización realizada por el Partido Comunista Chileno en las barriadas pobres que controlaba condujo a niveles significativamente más altos de organización social, solidaridad comunitaria y protesta que en otras partes, pero la militancia de esas barriadas, y el aislamiento

del partido cuando se decidió por la lucha armada, las dejó descompuestas por la represión y sin recursos políticos después de la limitada transición política de Chile.

13 Hasta donde sabemos, el primero que analizó la proliferación de organizaciones de movimiento social y de defensa ciudadana fue John D. McCarthy y Mayer N. Zald en *The Trends of Social Movements in America*, General Learning Press, Morristown, Pa., 1973; y en el caso de los grupos con base en Washington, la demostraron empíricamente David King y Jack L. Walker, Jr. en "An Ecology of Interest Groups in America", en Jack L. Walker, Jr., comp., *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991, pp. 57-75; y en el caso de grupos de mujeres y de defensa racial o étnica en general, Debra Minkoff, *Organizing for Equality: The Evolution of Women's and Race-Ethnic Organizations in America, 1955-1985*, University Press, New Brunswick, N.J., Rutgers, 1995. Para descripciones similares de grupos no lucrativos, véase P.D. Hall, *Inventing the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1992; y Michael O'Neill, *The Third America: The Emergence of the Nonprofit Sector in the United States*, Jossey-Bass, San Francisco, California, 1989.

14 Sólo aproximadamente uno de cada cuatro de esos grupos nacionales tiene su base en Washington, D.C., área metropolitana. Véase John C. Brainard, comp., *The Directory of National Environmental Organizations*, Environmental Directories, St. Paul, Minn., 1992, 4a. edición.

15 Topsfield Foundation, *Grassroots Peace Directory*, sin editorial, Pomfret, Conn., 1987; Brainard, comp., *Directory of National Environmental Organizations*; Myra Marx Ferree y Patricia Yancy Martin, comp., *Feminist Organizations: Harvest of the New Women's Movement*, Temple University Press, Filadelfia, 1995.

16 Putnam descarta de modo similar a miles de organizaciones de servicio no lucrativas con base en la comunidad equiparando el potencial que tienen de producir "capital social" con el de la Fundación Ford, la Clínica Mayo y el Museo Metropolitano de Arte. Sólo si el enorme crecimiento en el "sector no lucrativo" en el transcurso de las últimas décadas se pudiera atribuir básicamente al crecimiento entre los grandes grupos a nivel nacional que Putnam menciona específicamente, estaría bien fundada su evaluación del sector en su conjunto. Su argumentación parece tener bases más sólidas en "Tuning In, Tuning Out", donde recurre a la evidencia procedente de una serie de estudios nacionales, incluido el *General Social Survey*, para mostrar que la participación en las organizaciones ha ido descendiendo desde fines de los años sesenta. A pesar de todo, el uso de la participación en general como un sustituto del "capital social" hace dudosos incluso estos datos, como lo argumenta el propio Putnam: "Quién es el que se beneficia de estas conexiones, normas y confianza —el individuo, la comunidad más amplia o alguna facción dentro de la comunidad— se ha de determinar empíricamente, no por definición" (p. 665), que es esencialmente lo que sostenemos más adelante.

17 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Doubleday, Nueva York, 1969, pp. 193, 524 y 192. Es curioso que Larry Diamond, en su síntesis de ideas sobre el papel de la sociedad civil en la consolidación democrática, "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, núm. 5, julio de 1994, p. 8, cite el episodio de las "escuelas libres" refiriéndose a las asociaciones civiles y no a las políticas. Lo mismo que Putnam, Diamond quiere excluir a los partidos políticos de la "sociedad civil" e impartiría un tratamiento similar a las asociaciones civiles que se niegan a ser "civiles" en su comportamiento, p. 11.

18 Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 190-191.

19 Larry Diamond, más explícitamente que Putnam, simplemente excluiría de la "sociedad civil" a aquellos grupos cuyos fines o comportamiento pudieran amenazar el ejercicio de gobierno democrático. Véase Diamond, "Rethinking", 11. Este tipo de recurso vuelve el argumento de la sociedad civil exactamente circular y nos niega la oportunidad de entender cómo funcionan las sociedades reales.

20 Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1994; y Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1992.

21 Otros resuelven este dilema postulando las condiciones que se han de cumplir para que la sociedad civil ponga en funcionamiento su magia. Los grupos deben ser "moderados" y restringidos en sus demandas; deberían ser democráticos o por lo menos apoyar la democracia; deberían estar institucionalizados y tener intereses económicos en el sistema; no deberían reforzar las segmentaciones sociales, sino atravesarlas; y así sucesivamente. La circularidad de este conjunto de condiciones es manifiesta.

22 Parece que no hay relación, por ejemplo, entre los cambios en el carácter de la política regional italiana y de los políticos que pone al descubierto la investigación de Putnam, y la "educación cívica" de la región. Putnam adjudica en cambio la creciente moderación y eficacia que él encontró a las nuevas *instituciones* (los gobiernos regionales), y no a la cultura cívica en la que algunas estaban insertas. La mayor *capacidad de respuesta* del gobierno representada por las nuevas instituciones era la clave de su éxito, aunque Putnam

muestra que el éxito variaba en carácter y grado de una región a otra.

23 Por supuesto que hay versiones del argumento de la sociedad civil en las que los movimientos sociales y los activistas sociales desempeñan un papel central. El artículo de Michael Walzer, que se cita en la nota 1 más arriba, es una de ellas. Jean L. Cohen y Andrew Arato, en *Civil Society and Political Theory* (MIT Press, Cambridge, 1992), exponen una versión ampliamente elaborada. No obstante, en ninguno de ambos casos los autores toman con suficiente seriedad la dificultad de las sociedades civiles divididas o "peligrosas".

24 En general, hay una estrecha relación entre la participación individual en alguna asociación y un compromiso cívico más amplio; véase Samuel Barnes y Max Kaase, *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage, Beverly Hills, California, 1979. A pesar de todo, parece probable que las asociaciones específicamente políticas (tanto organizaciones de movimiento social, grupos de interés como partidos políticos) sean más propicias para la promoción del compromiso cívico que muchos otros tipos de asociación. Así sería sin duda de acuerdo con el argumento de Tocqueville. Sin embargo, como muchos otros aspectos del argumento de la sociedad civil, este tema sigue siendo una cuestión empírica atractiva. 25 Walzer, "Civil Society Argument", pp. 102-103. Véase también Diamond, "Rethinking", pp. 15-16.

26 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. La noción que tiene Huntington de los partidos como canales necesarios para la participación política en las sociedades modernas y en el proceso de modernización depende mucho de las funciones de orden y control de los partidos. Su ejemplo favorito, los partidos comunistas leninistas de la época, resultaron ser una elección veleidosa porque precisamente no lograron incorporar la capacidad de respuesta que hace que funcionen las democracias logradas, pero que Huntington ignoraba sistemáticamente en su descripción del tipo de "institucionalización" necesaria para conseguir el "orden" político.

27 Dada la importancia social del juego de boliche en los Estados Unidos como se documenta en "Bowling Alone", los grupos de jugadores organizados informalmente y que no pertenecen a ligas merecen cierta consideración. En visitas al AMF East Carolina Bowl, uno de los autores de este ensayo observó que muchas personas jugaban sin beneficiarse del patrocinio de ninguna liga. No obstante, contrariamente al ejemplo "caprichoso pero desconcertante" de Putnam, no había nadie que jugara solo.

Michael W. Foley es profesor asociado de política en la Universidad Católica de América en Washington, D.C. Ha publicado con anterioridad investigaciones sobre la sociedad civil y el nacimiento de nuevos movimientos sociales en México y El Salvador.

Bob Edwards es profesor asistente de sociología en la Universidad de East Carolina en Greenville, North Carolina, y su centro de interés son los movimientos sociales y el cambio social en los Estados Unidos.

Tasa de desempleo abierto

