

# **El papel de la sociedad civil en el fortalecimiento democrático. Desafíos**

*Patricia Valdez\**

\* *Patricia Valdez*  
*Argentina. Licenciada en Trabajo Social. Magister en Ciencias Políticas.*  
*Consultora para el Programa Liderazgo en Filantropía en las Américas de la*  
*Fundación Kellogg.*

## **El Papel de la Sociedad Civil en el Fortalecimiento Democrático. Desafíos**

Es para mí un honor y un placer estar aquí nuevamente en Costa Rica en la sede del Instituto. Al escuchar el recuento histórico de los Cursos Interdisciplinarios de Derechos Humanos que hacía esta mañana Roberto Cuéllar, tuve dos sensaciones: la primera remite al tiempo transcurrido y por lo tanto me recuerda la generación a la que pertenezco, que conoció y compartió desde sus inicios la tarea del Instituto. La segunda tiene que ver con los cambios en la situación de los derechos humanos y por lo tanto en las prácticas de quienes nos dedicamos a defenderlos y promoverlos.

Es en este sentido que en mi exposición quisiera transmitirles un esquema conceptual que pueda ser utilizado para preguntarse sobre la práctica que ustedes desarrollan en sus organizaciones, ya que el Instituto me pidió abordar aquellos temas centrales que necesitan conocer las organizaciones de la sociedad civil para moverse con fluidez y ser eficaces en su acción.

El abanico de subtemas y problemas en torno al concepto de sociedad civil, es sin embargo muy amplio. La caída del muro y el ocaso de los regímenes comunistas y el avance del modelo capitalista neoliberal, desmoronaron proyectos y produjeron una laxitud de escenarios y una flexibilidad de posibilidades que tornan muy compleja la tarea de las organizaciones de la sociedad civil.

### **El debate en torno a los conceptos democracia y sociedad civil**

Comenzaré denotando dos conceptos básicos: el concepto de democracia y el concepto de sociedad civil, para pasar luego a comentar algunas categorías que considero útiles para ubicar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, en el fortalecimiento de esa democracia.

Como los debates sobre ambos conceptos son tan extensos como actuales, en mi exposición trataré de señalar los que considero son los puntos centrales de discusión y pasar luego a analizar cómo nos ubicamos nosotros –actores fundamentales de la sociedad civil en América Latina– para fortalecer esa democracia en la cual pretendemos jugar un papel central.

## **Democracia**

Las democracias solían ser pocas cuando hablábamos de este tema hace poco menos de una década y la mayoría de ellas estaban ubicadas en la parte noroccidental del planeta. En las dos últimas décadas muchos países se libraron de regímenes autoritarios, pero conservan entre sí importantes diferencias.

Algunos todavía tienen regímenes autoritarios como los del pasado o con muchas similitudes con los del pasado, aunque de tanto en tanto realicen elecciones. Otros son claramente países democráticos y unos cuantos parecen estar ocupando una zona gris: tienen parecidos con las democracias establecidas de hace largo tiempo, pero carecen de algunos de sus atributos principales o estos atributos tienen precario sustento.

¿Cómo ponerse de acuerdo entonces para evaluar dónde hay más o menos democracia? ¿Cuáles son los criterios que separan a aquellas democracias existentes de las que no lo son? La mayor parte de la literatura contemporánea considera que a estas democracias de alguna manera “incompletas” les falta aún consolidarse o institucionalizarse plenamente. Y para expresarlo, usa una serie de términos que intentan reflejar esa realidad: “democracias de baja intensidad”, “delegativas”, “débiles”, “incompletas”, “democracias en proceso de.. consolidarse o completarse”. Esta línea divisoria entre qué son y qué no son es una línea sobre todo arbitraria y depende según O’Donnell de las preguntas que queramos hacer para identificar al régimen. Es decir, de cuáles atributos son los que consensuamos como componentes de una democracia y los adoptamos para identificar el tipo de régimen del que estamos hablando.

Para evitar aludir a un tipo ideal de régimen político del que todavía aún discutimos sus características, utilizaremos el concepto de *poliarquías*

de Robert Dahl quien señala como atributos de las poliarquías los siguientes: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación. Dentro de estas siete características, las primeras cuatro son indispensables para conformar una democracia. Las tres siguientes –que aluden a libertades públicas– son imprescindibles para que las primeras se produzcan con garantías de independencia. Esta es una caracterización que resulta muy útil para facilitar el diálogo y el análisis.

Los estudiosos del tema quedaron en algunos casos con poca capacidad de reacción para salir del espíritu de una época que se dedicó a estudiar cómo los regímenes autoritarios se convertían en democracias y cuáles eran las características de estas transiciones. No lograron presentar nuevas categorías que permitieran entrar más directamente a un análisis fructífero y enriquecedor de lo que pasa hoy con estos regímenes mayoritariamente catalogados como democráticos, o en todo caso que cumplen las primeras cuatro características de lo que Dahl denomina “poliarquía”, pero cuyo desempeño se identifica sustancialmente con la insatisfacción.

Como señalé, la literatura quedó algo ‘congelada’ en el análisis de los procesos de transición y las reuniones académicas –esencialmente descriptivas– parecían tener como objetivo querer medir el ‘grado de consolidación’ de uno u otro aspecto o discurrir sobre el momento en el que podría considerarse terminada la transición.

En todo caso quienes protagonizaron estos tiempos de finalización de regímenes autoritarios y de tránsito a la democracia, y que en muchos casos fueron también los autores de estos estudios, tenían como Norte en su análisis –y lo hicieron realmente con mucha riqueza– el análisis de lo que significaba acabar el régimen autoritario; las consecuencias de estos regímenes no sólo en términos de pérdida de vidas sino –asunto de fundamental importancia para el tema de este curso– en la destrucción de sistemas políticos, de tejidos sociales que pusieron tantas trabas y dificultades para que nuestras sociedades pudieran avanzar y desarrollarse con eficacia.

Nos imaginábamos que en poco tiempo las democracias conquistadas se parecerían a aquellas democracias del Norte que eran tomadas como

modelos por los autores, admiradas porque tenían democracias duraderas pero además porque son países ricos; dos cosas que parecía que iban juntas. Para lograrlo, después de haber conseguido la democracia, había que consolidarla y estabilizarla y con eso, vendría lo demás.

Los analistas se han sorprendido por la habilidad de las nacientes democracias para sortear y manejar serias crisis militares, políticas y económicas. Pero evalúan que esta habilidad no ha estado acompañada de un proceso de fortalecimiento institucional. Por eso al hablar de democracia, se la califica como democracias delegativas, frágiles, inestables o de baja intensidad como un modo de enfatizar el déficit institucionalizante de estas nuevas democracias. Resulta claro que esta situación no ha derivado en ingobernabilidad —como predijo S. Huntington— sino en un tipo precario pero duradero de democracia.

Whitehead (1993), propone una definición que desde mi punto de vista es particularmente sugerente. Él las llama “Democracias *by default*”<sup>1</sup> y postula que la despolitización producida por el fracaso de los proyectos políticos desmovilizantes, constituye el factor principal de estabilización del régimen.

Este es sin duda un tema importante y que merece nuestra reflexión: los cambios de regímenes políticos, los procesos de transición con sus componentes de políticas de ajuste e implantación de modelos económicos que cambian antiguas formas de relacionamiento hacia el interior de la sociedad y dan cabida a otras distintas, están acompañados de un generalizado y bajo nivel de politización. Este sería un elemento central que permite el afianzamiento gradual del régimen democrático en nuestros países.

Entonces se genera una paradoja muy importante: en contraposición al ideal de la democracia liberal que supone un alto grado de participación, la posibilidad de elección entre alternativas políticas y derechos ciudadanos extendidos, estamos conviviendo en América Latina con una realidad de democracias liberales despolitizadas.

---

1 *by default*, expresión que significa “en ausencia de”. Algo se produjo porque otro elemento no estuvo presente.

Continuando con lo que los autores nos traen... hoy ellos son escépticos sobre cómo los conceptos de transición y consolidación resultan útiles para entender lo que está pasando en los regímenes actuales.

Asimismo, cuando comenzamos a preguntarnos por el funcionamiento de los diversos tipos de poliarquías, es inevitable aludir al problema de la calidad de la democracia, a *la calidad de la vida social* que ha resultado del funcionamiento de estos regímenes.

Por eso quise traer aquí un planteo que me parece por lo menos provocador: la reivindicación de una concepción minimalista de democracia, sostenida originalmente por Joseph Shumpeter. Adam Przeworsky (1997) la recoge y propone volver a pensar a la democracia como un sistema en el cual los gobernantes son elegidos a través de elecciones competitivas. Y prefiere no agregar nada más.

En esta idea, la democracia es exclusivamente un sistema en el cual los gobernantes son elegidos a través de elecciones competitivas. Contrariamente a lo esperado, no existen razones de peso para pensar que si los gobernantes son electos de esta manera, las decisiones políticas serán racionales, los gobiernos representativos, o la distribución de los ingresos igualitaria. Sin embargo, el hecho mismo de que la democracia permite la alternancia del poder puede hacer que las fuerzas políticas resuelvan sus conflictos de manera pacífica. Siguiendo a Popper, la democracia es el único sistema en el que los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobiernos sin el derramamiento de sangre. No obstante, la postura popperiana no basta, pues la democracia sólo permanece bajo ciertas condiciones económicas e institucionales. Así una concepción minimalista de la democracia no evita la necesidad de pensar en su diseño.

Pero esto sólo no basta porque la democracia se mantiene si hay ciertas condiciones económicas, institucionales y sociales. Las elecciones no necesariamente resuelven conflictos. Y entonces aunque aceptemos esta concepción minimalista de democracia –que por ratos siento que es muy útil para nuestra América Latina– no nos podemos librar de la responsabilidad y el pesar de tener que pensar en su diseño, en su ‘formato’: cuál es el nivel de *calidad* que queremos alcanzar y aquí, inevitablemente, tendremos que

preguntarnos sobre las relaciones sociales, las interacciones políticas, la sociedad civil y la sociedad política, la creación de capital social, etc.

En todo caso dice Przeworsky “...no es que la democracia puede y debe ser mejorada, sino que vale defenderla aun si no pudiera serlo”. Pienso que nuestras democracias necesitan urgentemente *llenarse de contenidos*. De lo contrario los ciudadanos aumentarán su escepticismo y la despolitización avanzará. Cuáles serán los contenidos prioritarios a incluir, qué canales usaremos para debatir en torno a ellos y quiénes los interlocutores centrales, son temas para el debate posterior.

### **Sociedad Civil**

La literatura sobre democratización ha otorgado un tratamiento desigual a la contribución de ciertos movimientos sociales a la renovación de las tradiciones políticas de la región. Algunos autores opinan que este déficit se debe en parte a una inadecuada caracterización de la sociedad civil por parte de los textos sobre consolidación y transición que reducían el concepto de sociedad civil a formas no institucionalizadas ni institucionalizantes de acción colectiva (levantamientos, movilizaciones, etc.). Quienes recuerden la literatura de entonces evocarán la descripción de los “movimientos sociales” como aquellos movimientos con distintos grados de masividad, en algunos casos de actuación “ruidosa” y estentóneos en su manifestación que podían contribuir o provocar el quiebre del régimen autoritario. En este tipo de descripciones, la *Sociedad Civil* no juega un papel positivo en el proceso de institucionalización y su rol sólo es reconocido como el *protagonismo* en la etapa de liberalización autoritaria donde el potencial desestabilizador y movilizador de la sociedad contribuye al quiebre del autoritarismo (Peruzzotti, 1998).

Pero luego nuevamente aparecían los partidos políticos, las elites políticas y los dirigentes como los encargados de catalizar ese efecto disruptivo que habían generado los movimientos sociales, para poner las cosas nuevamente en su sitio y encauzar a través del funcionamiento parlamentario y del funcionamiento –precario pero finalmente relativamente completo de las sociedades– esta energía más o menos organizada proveniente de los ‘movimientos sociales’. Ellos –los partidos y los dirigentes políticos–

son vistos como los artífices de la creación del consenso que neutralizaría tanto a los sectores autoritarios como a la sociedad civil. Como vemos, los movimientos sociales no aparecían en el análisis como parte de una realidad más vasta que constituye la “sociedad civil”.

No es mi pretensión explicarles qué es, en esencia, la sociedad civil. Hay abundantísima literatura, incluso contradictoria, que contiene también variados intentos de definición.

Entre “las organizaciones de la sociedad civil” (para usar esta expresión sólo nos basamos en su extendido uso) y en particular de las organizaciones no gubernamentales como las que están aquí presentes, existe un cierto consenso adquirido por la fuerza de la práctica, de qué cosa se entiende por sociedad civil. Lo primero que me gustaría decir en todo caso, es que la sociedad civil no está conformada por las organizaciones no gubernamentales solamente. Creo que esto es sustancial, porque en un alto porcentaje de la literatura abunda esta confusión y a partir de la misma se producen simplificaciones relevantes. De ella derivarían implicancias de representación que por ejemplo, ninguna de las organizaciones no gubernamentales involucradas en la temática de derechos humanos, creo quisiera asumir.

En todo caso el concepto de sociedad civil puede ayudar a resolver los problemas teóricos y prácticos que confrontan hoy los analistas y los actores sociales y políticos, y puede clarificar también las posibilidades y límites existentes para ‘democratizar’ las sociedades formalmente democráticas. En todo caso, sociedad civil no es un eslogan, sociedad civil quiere decir cosas muy importantes, pero es también un concepto todavía pendiente de esclarecimiento en relación con las realidades que ‘ nombra ’ en su surgimiento y caracterización original, y el modo en que hoy es usado.

De lo que debemos cuidarnos en todo caso, es de que *sociedad civil* se convierta en un concepto ‘comodín’ que pretenda explicar aquellas situaciones para las que las categorías tradicionales del análisis de los actores políticos resultan insuficientes. Más aún, que la ‘sociedad civil’ opere como ‘cajón de sastre’ a quien se le asignan las funciones que actores políticos o sociales tradicionales no han podido o no pueden resolver.



En principio, sería deseable que las ONG. realizaran algunas de las funciones vinculadas al control de la actividad estatal, así como que adoptaran una actitud propositiva en términos de políticas públicas. Sin embargo, esta demanda suele realizarse por fuera de un análisis de las ausencias o “abdicaciones” que se están produciendo por parte de otros actores centrales de la sociedad política (los propios partidos –que carecen de programas y plataformas–, los organismos de control que están devastados, la justicia que actúa con poca autonomía y el poder legislativo que no logra ponerse al ritmo de las necesidades de sociedades en cambio como las nuestras).

La primera definición que quiero proponer es la de J. Cohen y A. Arato, dos teóricos americanos que establecen que “la sociedad civil es el marco institucional de un moderno mundo de vida estabilizado por derechos básicos y que incluye en su ámbito las esferas de lo público y lo privado”. Aquí resulta importante recordar los tres ejes que señala esta definición: “marco institucional”; “estabilizado por derechos básicos” como común denominador y la referencia a los ámbitos: “lo público y lo privado”.

Para Alfred Stepan (1988), un autor quizás más cercano a nosotros, la sociedad civil es “el ámbito donde múltiples movimientos sociales (como asociaciones de vecinos, grupos de mujeres, agrupaciones religiosas y de intelectuales) organizaciones cívicas de todo tipo –como de abogados, periodistas, sindicalistas y empresarios– tratan de constituirse a sí mismos y logran mediante un conjunto de acuerdos expresarse a sí mismos y avanzar en la defensa de sus intereses”. Él se refiere entonces a movimientos sociales y a organizaciones cívicas que por medio de la asociación buscan sobre todo una expresión de sí mismos y la canalización de sus intereses.

Pero en una sociedad civil hay otros elementos de importancia como medios de comunicación autónomos y activa vida cultural. Ambas dimensiones permitirán importantes canales para desplegar intereses y demandas.

Lo público y lo privado: otro tema muy grande como escenario de la relación entre sociedad política y sociedad civil. En la definición de Cohen y Arato lo público se refiere a la esfera pública que es el terreno en donde ocurre un proceso de aprendizaje normativo. La esfera pública es un conjunto

de arenas y sitios en los que una interacción comunicativa libre de trabas sistémicas puede ser aproximada en la práctica social. Lo privado es el terreno de las relaciones interpersonales y de la familia. Cabe anotar que también hay dimensiones públicas y privadas en el plano sistémico. Lo público comprende la dimensión del Estado, lo privado la dimensión de las relaciones de mercado.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil “sería un espacio en donde se generan procesos de aprendizaje colectivo”. Las asociaciones y movimientos generan nuevas potencialidades culturales, las cuales son estabilizadas de una manera selectiva por medio de la creación de nuevas instituciones sociales, nuevas leyes, nuevos aparatos. La lógica de desarrollo de las asociaciones puede conducir a un aumento de la influencia de la sociedad civil en la sociedad sistémica en su conjunto o bien tornarse en un sentido contrario. Es decir, si las asociaciones y la sociedad civil en su conjunto no mantienen su nivel autónomo podrían ser cooptadas y utilizadas por el Estado.

Encontramos un buen ejemplo de la afirmación anterior que dice que “las asociaciones y movimientos generan nuevas potencialidades culturales que son estabilizadas por medio de la creación de nuevas instituciones sociales”, en el camino recorrido por las organizaciones defensoras de derechos que fueron planteando acciones hacia la jurisdicción y hacia la creación de instituciones e institutos legales en el campo de los derechos humanos. Ese es un camino concreto y eficaz de construcción y fortalecimiento de sociedad civil.

### **Contribuciones de la sociedad civil al fortalecimiento de la democracia**

¿Cómo contribuye la sociedad civil a la democracia? ¿Cómo se relacionan esos movimientos sociales, esas organizaciones, esa dinámica social –lugar de aprendizaje colectivo– con el mundo político más amplio que constituye la democracia?

Creo en primer lugar, que el principal aporte se ubica en términos de la *cultura política*. Esto lo digo –no solo recogiendo la opinión de algunos autores– sino a partir de la constatación en la experiencia de trabajo de muchos años en organizaciones no gubernamentales de diverso tipo: instituciones

eclesiales influyentes, organizaciones con presencia activa en asuntos democrático-electorales, organizaciones de derechos humanos. Si uno reflexiona sobre los objetivos y estrategias de acción de esas organizaciones encuentra por un lado metas tan específicas como salvar vidas o influir en la modificación del comportamiento de las instituciones, pero encuentra también acciones destinadas de manera directa al cambio de la cultura política, intentando asegurar esos cambios con nuevos procedimientos institucionales, nuevas entidades o desempolvando y poniendo aceite en los engranajes de otros mecanismos democráticos deliberadamente olvidados.

De lo anterior no se deriva sin embargo, que un listado de acciones ‘probadas como eficaces’ en un país para cambiar o influir en la cultura política, puede ser un buen mandato para las organizaciones de la sociedad civil en todo el continente. Cuando ustedes intercambian información sobre las experiencias de cada uno en sus países, seguramente descubren (y también lo podrán evaluar si revisan la literatura de las transiciones) que lo que ha funcionado en un país no necesariamente opera de manera positiva en otro.

Entrarán en el análisis elementos de la escala micro-social y también otros que tienen que ver con la naturaleza del régimen político. Entonces el desafío –antes que sugerir algunos de los caminos por los cuales creería que pueden ustedes reflexionar– es no ‘congelarse’ en el mandato inicial que dio origen a cada una de las organizaciones a las que ustedes pertenecen, sino revisar permanentemente el papel de esa organización en el contexto actual de la sociedad democrática de su país, sea que usen una definición de corte minimalista o examinen cada uno de los atributos de la poliaquía. Y a partir de ahí, examinar la direccionalidad de sus estrategias globales primero y después cada uno de los programas, para descubrir cuáles son aquellos resortes del ordenamiento político y social que pueden ustedes tocar y modificar para que la cultura política como globalidad, se altere.

Con estas cuestiones preliminares planteadas, pasaré a enumerar algunos de los aportes que la sociedad civil puede realizar a la democracia.

- 1) En primer lugar constituye una reserva de recursos políticos, económicos, culturales y morales para efectuar pesos y contrapesos hacia el poder (control y limitación, “*check and balance*”). Si esta

acción se combina con prensa independiente y una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil, es la base para limitar el poder del estado, para controlar ese poder por parte de la sociedad y para hacer que las propias instituciones políticas cumplan su función de controlar el poder. Una prensa débil o poco profesionalizada, que sufre amenazas o está acosada por legislación que le impide moverse fluidamente, deteriora la democracia. La presencia de una amplia colección de asociaciones civiles que sean activas, creativas y 'ruidosamente' dirigidas harán que el estado no sea capturado por intereses sectoriales y le forzarán a responder a demandas e iniciativas mucho más amplias de los ciudadanos: en algunos casos representadas de manera difusa en la sociedad y en otros casos representados por intereses sectoriales que han asumido las propias organizaciones.

- 2) No sólo importa la fortaleza de la sociedad civil, también su diversidad y pluralismo. Es decir, el esfuerzo por actuar e incidir en la esfera pública de la manera más diversa y plural posible, es fundamental. Hay muchos tipos de grupos –más de los que imaginamos– posibles de ser creados y de actuar en la sociedad. Al escuchar esta mañana las presentaciones de cada uno de los participantes, pensaba en el contraste seguramente existente con las 'pertenencias' más uniformes de quienes participaron en los primeros cursos. La variedad y la pluralidad de las organizaciones hoy presentes, es obviamente mucho mayor. Y esto es así, no solamente porque vivimos en otro momento histórico en el que se ha producido esta eclosión de la sociedad civil, sino porque también quienes tienen un compromiso en favor de la democracia y en favor del cambio y del respeto integral y fundamental a los derechos humanos han descubierto más canales y nuevos canales para hacer esto posible. Además de las tradicionales organizaciones de defensa de derechos humanos, encontramos hoy aquí grupos y asociaciones que trabajan en torno a problemáticas indígenas, étnicas, de género, cuestiones educativas, arte y cultura, etc.
- 3) Una vida asociativa rica (ciudadanos agrupados y organizados como modo habitual de resolución de sus problemas) complementa el rol

de los partidos políticos en estimular la participación política, aumentar la eficacia política y las habilidades ciudadanas. Y eso promoverá indudablemente una valoración mucho más amplia de los derechos y las obligaciones democráticas de los ciudadanos. Fue Alexis de Tocqueville quien primariamente descubrió el reforzamiento mutuo que se producía entre participación en la sociedad civil y participación en la vida política.

- 4) Una cuarta manera es que cuando los ciudadanos se interesan más profundamente por el orden social, la sociedad se enriquece en participación y en organización y puede brindar más estabilidad al Estado.

Esta afirmación está acompañada de un debate entre quienes opinan que una multiplicidad de grupos expresando y defendiendo intereses genera ingobernabilidad, lo que pone en peligro a las democracias; y aquellos que sostienen que es más bien la presencia amplia, diversa y plural de muchas asociaciones lo que fortalece a la democracia (aunque por momentos “le haga mucho ruido”).

Se trata de una polémica que incluye a los filósofos del derecho y donde también existen distinciones importantes entre el pensamiento de los académicos norteamericanos que están redefiniendo las relaciones de su sociedad civil con una sociedad política en crisis y el debate en América Latina. Aquí hemos asistido y estamos aún asistiendo a un resurgimiento de la sociedad civil que con niveles distintos de eficacia y capacidad movilizadora, ha jugado un papel central para dejar de lado los autoritarismos y abrir camino a comportamientos más democráticos.

- 5) Una quinta contribución está dada por la posibilidad de reclutar y entrenar nuevos líderes políticos. Los líderes que trabajan en esta área han elegido como su terreno de acción no a la política y al estado, sino a la sociedad civil, ese complejo tejido de la vida comunitaria que se mueve entre la familia individual y el terreno del estado y de la lucha electoral por el control de este. Sin embargo y sin desmentir esta constatación inicial, es frecuente que quienes adquirieron habilidades y competencias en la acción de influencia

desde las organizaciones de la sociedad civil, ocupen luego espacios en un terreno más propiamente partidario.

- 6) Finalmente, una de las contribuciones centrales de la sociedad civil en América Latina, es resistir la dominación de los regímenes autoritarios y lograr su expulsión del poder. Lo que no es poca cosa.

### **Las organizaciones no gubernamentales**

Sería muy bueno comenzar esta sección, hablando de lo que efectivamente *son* estas organizaciones, ya que actualmente las definimos por lo que *no son*: no son del gobierno, no buscan el lucro. Pero en el intento, quizás generaríamos nombres tan largos como muchas de las instituciones que hay aquí presentes, y eso nos impediría lograr impacto, otro de los mandatos de la época si queremos incidir en el escenario público...

Esta digresión sólo para expresar que el nuestro es un ámbito con dificultades para definirse a sí mismo, para encontrar un marco de referencia. Lo que de lograrse, sería definitivamente útil para mejorar nuestro desempeño... Pero, en este intento estamos, y un modo de hacerlo quizás sea pensar por qué elegimos trabajar en esta área. Yo señalaría que elegimos la sociedad civil como un lugar de acción eficaz en la transformación de las sociedades desde un complejo tejido de la vida comunitaria que incluye para su trabajo el mundo privado de la familia y el terreno del estado –como lo señalé hace unos minutos.–

Todos estaremos de acuerdo en que las ONG no actúan en el campo de la pugna electoral partidaria. Pero quiero reafirmar el contenido profundamente político que tienen estas organizaciones, al estar metidas en la sociedad civil representando necesidades, carencias, intereses específicos para que el estado legisle, actúe, controle, desarrolle a favor de esos intereses... Si no es así, no entiendo para qué estamos.

Y esto es importante decirlo y tenerlo claro desde un principio. Por supuesto que no actúan en política partidaria, por supuesto que no son parte de las élites políticas ni de las dirigencias políticas que están concertando y negociando los caminos del régimen político; pero sí –en tanto miembros

dinámicos de la sociedad civil— actúan para defender intereses específicos de grupos, de sectores temporalmente afectados o sectores desde siempre postergados. O retomando las características de algunos, los grupos a los que ustedes pertenecen (mujeres afro—latinas, indígenas, campesinos, etc.), grupos con parámetros muy específicos de definición que se asocian para lograr actuaciones del aparato estatal en favor de sí mismos, para lograr mayor consenso para su causa, apoyo explícito desde otras organizaciones que hacen parte de la sociedad civil.

Son entonces organismos de libre formación, contruidos sobre una medida de participación voluntaria y como dije antes, convocados en torno a las más variadas identidades.

Pero ¿cómo podemos evaluar si estas organizaciones impactan positivamente en la democratización de nuestras sociedades?

Nos hemos acostumbrado a que quienes escriben sobre estos temas y quienes dan conferencias, nos hablen del importante papel cumplido por las organizaciones de la sociedad civil, el papel fundamental jugado al momento de analizar las transiciones. Pero resulta también pesada de sobrellevar la responsabilidad que crecientemente se nos quiere asignar en la solución de problemas públicos que pocos saben cómo resolver. Sería muy bueno que tratáramos nosotros mismos de evaluar si estamos impactando —y de qué modo— en este proceso de democratización que (para no hacernos más complicaciones con las definiciones), lo entiendo como elevar la calidad de la democracia, generar mayor capital social, hacer que la democracia tenga más entidad, sea menos débil, menos frágil.

Douglas Chalmers es un autor que plantea parámetros para evaluar el nivel de contribución de las organizaciones a este proceso. En primer lugar Chalmers hace un llamado a evaluar las metas de las organizaciones para examinar si éstas son democratizantes. Es decir, si sus objetivos están dirigidos a crear, perfeccionar o defender las instituciones de la democracia y si son efectivas al lograrlo. Este criterio que podría parecer vago a simple vista, puede sin embargo aportar significativamente para re—diseñar las prácticas de las organizaciones. Al evaluar la efectividad, la justicia, la estabilidad de instituciones democráticas hay que mirar la amplia

configuración de las asociaciones civiles, sin limitarse a un enfoque de organizaciones no gubernamentales.

A su vez, si miramos el espectro de organizaciones no gubernamentales deberemos notar que están las que promueven y defienden los derechos humanos, o trabajan por una mayor participación política. Pero también aquellas que trabajan con quienes padecen tal o cual dolencia (cáncer, SIDA), con niños de la calle, las que previenen enfermedades, las que trabajan por vivienda, por generar micro-empresarios, las que realizan trabajo en las cárceles, en fin, el amplio abanico que conocemos. Hay algunas más claramente ligadas al mundo de la política y que buscan producir resultados en el juego democrático y otras cuyo aporte en este campo no se ve tan claramente.

Las primeras serán más importantes en momentos en que los canales “normales” del régimen democrático se encuentren cerrados, porque serán vehículos para movilizar y aglutinar apoyos o rechazos. Y en regímenes democráticos pueden declinar su importancia si es que no revisan su práctica y asumen dos roles centrales: ser por un lado *guardianes* de lo que el estado hace (por ejemplo, las organizaciones de derechos humanos deberán velar para que el estado no atropelle los derechos de los ciudadanos). Pero además, deberán perfeccionar y *profundizar los derechos* creando nuevos mecanismos que aseguren su vigencia, impulsando el funcionamiento de los que ya existen, corrigiendo, denunciando, litigando...

Tanto en aquellas organizaciones en que su tarea parece producir modificaciones en la esfera pública, como en las que centran su objeto de trabajo en cuestiones de carácter más específico o sectorial, ¿es suficiente que los ciudadanos se asocien, para que la sociedad se estabilice y se genere mayor democracia? Si la participación en estas organizaciones genera una forma diferente y nueva de ser ciudadanos, ¿existirá por lo tanto más participación política, más involucramiento en los problemas del estado? Más allá de los méritos de las organizaciones, ¿la simple práctica de participar y trabajar juntos de acuerdo con ciertas reglas, inculca valores y enseña procedimientos que promueven democracia? Un tema a pensar.



Un segundo criterio de evaluación que me parece un punto de cuestionamiento importante es la *estructura interna*. ¿Cuál es el modelo que estas organizaciones están presentando hacia afuera? ¿Cuál la experiencia que proporcionan a sus miembros? Sería interesante evaluar y valorar cómo la simple práctica de participar y trabajar juntos de acuerdo con ciertas normas y reglas que las organizaciones se autoimponen, inculca valores, enseña procedimientos y todo eso promueve democracia. La valoración de este aspecto será probablemente diferente de acuerdo con la apertura o restricción de otros espacios, lo que dependerá del contexto (más o menos autoritario) del país en que las organizaciones se desenvuelven.

Este proceso de trabajo de las organizaciones hacia adentro de sí mismas y con otras organizaciones, acumula indudablemente capital social, genera aprendizaje y redes de relaciones entre individuos e instituciones diferentes.

Tercer criterio: evaluar cuáles son los vínculos externos que establecen estas organizaciones. ¿Qué redes de relaciones establece con otras asociaciones, con instituciones nacionales, internacionales, locales, del estado, de los diversos poderes del estado, con agencias donantes, etc.?

¿Cuáles de esos vínculos promueven democracia y cuáles la están inhibiendo? Interesante ejercicio para hacer: ¿Ante quién somos responsables?; ¿a quién rendimos cuentas de lo que hacemos?; ¿de dónde recibimos nuestros fondos?; ¿cómo reclutamos a los miembros, cómo buscamos adherentes, en qué lugares, con qué mecanismos?.

¿A quiénes nos asociamos, con quiénes establecemos redes y alianzas cuando queremos conseguir algo?; ¿cómo combinamos la autonomía y la libertad de acción para establecer relaciones que no sean clientelistas, que no sean corporativas en relación con el estado y que no sean excesivamente '*solidarias o amables*' con un partido político?

En relación con esta última tensión, existen diferencias entre los comportamientos de los grupos de interés en los Estados Unidos que sin entrar en relación necesariamente con los partidos políticos, presionan y establecen acuerdos con legisladores individualmente, y una tradición latinoamericana donde el "lobby" ha sido denostado porque históricamente

se ha practicado como parte de los procedimientos irregulares utilizados por personas o empresas en pos de conseguir resoluciones favorables a sus intereses económicos.

Sin embargo, en América Latina resulta central construir nexos 'sanos' entre organizaciones no gubernamentales y el proceso de definición de políticas. Es en esta dirección –la de aporte para la definición de políticas– que se orienta la acción de organizaciones no gubernamentales que inciden significativamente en la esfera pública en varios de nuestros países con un impacto importante a nivel de comunicación de sus mensajes. Este comportamiento y esta tendencia deseable, está siendo también recogida y analizada por investigadores y académicos de la sociedad civil. Cabe señalar sin embargo que la mayoría de las herramientas que hoy están usando las organizaciones para influenciar la esfera pública (bajo el nombre de *advocacy*) son exactamente iguales a las que esas mismas ONG, los movimientos sociales, las comunidades eclesiales de base y otros grupos de similares características, utilizaban hace dos décadas. La diferencia radica en el énfasis que hoy se coloca en las propuestas y en la perspectiva menos inmediatista que anima a la formulación de una política pública.

Pasemos al tema de la distribución de los tipos de asociaciones. Hasta ahora parece ser que algunas asociaciones dominantes y activas son más determinantes que otras en su contribución a la democratización. Pero este enfoque deja afuera la multiplicidad de asociaciones que tienen variedad de metas en tanto representan una igual cantidad de intereses.

Sin embargo, esto no dice mucho. No es sencillo medir cuántas asociaciones de este tipo existen y cuántas debieran existir. ¿Es que tiene que haber más organizaciones que defiendan los derechos humanos que organizaciones que se concentren en el problema de los niños de la calle o de las mujeres golpeadas?, ¿es preferible que haya más organizaciones incidiendo sobre el tema de la transparencia en la democracia que aquellas que se refieran y traten de promover una acción afirmativa a favor de un grupo poblacional quizás porcentualmente poco significativo? No sé cuál es la respuesta.

La pregunta es si existen intereses con mayor legitimidad que otros. Como de antemano me parece difícil de contestar, pareciera ser más útil

pensar en modos de mezclar o combinar estos tipos diversos de asociaciones para que encontrando una cierta armonía entre los intereses defendidos por varios grupos, generen una vida social y política más participativa.

En el mundo de las ONG hay suficiente experiencia en la construcción de redes entre organizaciones ‘hermanas’, similares entre sí sea por el objeto de trabajo, tamaño, origen, etc., para formular plataformas comunes de trabajo en torno a problemas específicos, organizar campañas, etc.

Si pensamos hoy en cómo promover esa combinación de tipos diversos de asociaciones con el objetivo de generar un efecto democratizante eficaz, quisiera invitarlos a pensar en alianzas de “nuevo tipo”. Alianzas entre organizaciones de diferente naturaleza pero que –unidas– potenciarían de manera notable los resultados de su acción. Estoy pensando en universidades, *think tanks* (centros de estudios sobre procesos políticos complejos), centros de investigación, asociaciones de interés, foros de debate político, ámbitos profesionales... entre otros. La unión de los mencionados antes generará mayor debate, respeto por representaciones diversas, evitará la polarización y la ineficacia y podría permitir –por sobre todo– actuar inteligentemente en la vida política.

Más allá de los celos existentes en cada país, estos grupos se necesitan mutuamente. Es imposible que las ONG hagan lo que la sociedad les está demandando en este momento si no son apoyadas por recursos técnicos, de investigación, de procedimientos creativos que garantizan un impacto que provienen de otros ámbitos. Y como muchos de ustedes habrán quizás comprobado, también los centros de investigación y las universidades necesitan de las ONG. Uno usa una parte considerable de su tiempo describiendo nuestras acciones para que los investigadores y científicos sociales escriban sobre “las organizaciones que promueven derechos, o las nuevas maneras de participación ciudadana, o la incidencia de los movimientos de derechos humanos en los procesos de transición”. Bueno, después de esto, ellos describen de manera ordenada lo que nosotros hemos contado y sacan conclusiones más que interesantes que por ejemplo, yo les vengo a contar en exposiciones como ésta... Pero finalmente es en este ‘ida y vuelta’ donde vamos avanzando en entender lo que hoy está pasando a escala de la sociedad civil.

Si las ONG quieren incidir con fuerza y eficacia en el cuestionamiento de una política social, necesitan conocimiento. Y no se trata de convertir a las organizaciones en centros de investigación. Para eso existen universidades, centros especializados, centros de investigación vinculados a la promoción, etc.

Finalmente, quiero referirme a los patrones de cambio que estas asociaciones han puesto en juego en los distintos momentos de su existencia. Esto es, la forma en que han modificado sus metas, su estructura, sus vínculos, la distribución de sus esfuerzos en función de los nuevos retos que han atravesado en el camino de desarrollo de la democracia. Cambios de prácticas en función de contextos cambiantes. Se trata de encontrar nuevas estrategias, nuevas tecnologías, nuevos productos para poder formular nuevas políticas.

El análisis de estos patrones de cambio, me parece crucial en tanto las ONG han servido muchas veces como prefiguración de conductas o procedimientos adoptados posteriormente en otros niveles del estado o de la sociedad. Existen ejemplos claros en el caso de la asistencia a los más pobres pero también en las organizaciones de desarrollo que han servido muchas veces como lugares de experimentación e innovación en el establecimiento de programas luego adoptados como parte de políticas públicas.

Para terminar, quiero volver al movimiento de derechos humanos, conformado mayoritariamente por organizaciones no gubernamentales, que en América Latina fue uno de los hechos distintivos de la última oleada democratizante que terminó con los regímenes autoritarios.

Si bien en algunos países las organizaciones de derechos humanos perdieron legitimidad e impacto público después de recuperadas las democracias, este movimiento generó (en Argentina de manera clara, en otros países con diverso grado de intensidad) una inflexión cultural que alteró patrones muy establecidos en la cultura política.

El movimiento de derechos humanos renovó la tradición democrática uniendo dos tradiciones: la tradición democrática y la tradición constitucional. Así, no sólo deslegitimó al autoritarismo militar sino que relegitimó una forma constitucional de democracia, absolutamente deteriorada y

desprestigiada al momento de iniciarse la ola de violencia que sufrió el continente.

Este movimiento, estas organizaciones actuaron como catalizador de procesos de aprendizaje colectivo lo que transformó las identidades políticas. Lograron asimismo resucitar un discurso normativo sobre la legitimidad política referente al ideal de democracia.

Esta constatación resulta particularmente sugerente para quienes trabajamos en este campo desde hace muchos años. A finales de los años setenta y principios de los ochenta los activistas de Derechos Humanos teníamos que 'rendir examen' ante los partidos de izquierda, quienes consideraban nuestro trabajo como absolutamente liberal y burgués; mientras sufríamos al mismo tiempo los embates y acusaciones de comunismo y extremismo por parte de los autoritarismos. Sin embargo, el discurso de las organizaciones de derechos humanos autónomas era justamente un discurso normativo democratizador que rescataba los valores éticos y pretendía insuflarlos en la actividad y las decisiones políticas.

También tienen el mérito de haber incidido para imponer una lógica de restricción al uso discrecional del aparato del estado instaurando algunos mecanismos del control ciudadano del poder político. En esa misma lógica su trabajo ha sido central para revalorar el papel protector de los derechos fundamentales como mecanismos constitucionales a instaurar y ejercitar; y efectivizar un proceso de diferenciación institucional del estado en dirección a una separación de poderes.

Todo esto a través de una influencia lenta, muchas veces dispareja, con éxitos y fracasos, con medias tintas, con poco impacto a veces, con impacto genial en otros momentos pero trabajando al interior de lo que hoy se llama 'la sociedad civil' que se desarrolla en la esfera pública.

Yo creo que la creación, la expansión de una esfera pública donde puede desarrollarse una auténtica opinión pública, donde pueden participar los ciudadanos, expresarse con autonomía y libertad es crucial para contrarrestar esas tendencias de nuestras democracias al autoritarismo, a ser delegativas y poco significativas.

Al terminar quiero remarcar que los derechos humanos pertenecen al campo de lo político porque son centralmente oposición entre un modelo totalitario de sociedad y un modelo de reconocimiento y protección de derechos. Y los derechos están ligados a la concepción de sociedad que nosotros queremos, los derechos tienen una función inclusiva, garantista y protectora.

Frente a la situación actual de América Latina en la que enormes sectores de la población quedan fuera del derecho a una vida digna, una organización no gubernamental argentina acuñó recientemente el siguiente eslogan:

“Si estos son tiempos de exclusión, son tiempos de política”<sup>2</sup>

---

2 Centro Nueva Tierra. Buenos Aires, 1998.

## BIBLIOGRAFÍA

Jean Cohen y Andrew Arato. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press. 1992.

Joshua Cohen & Joel Rogers (ed.). *Secondary Associations and Democratic Governance. Associations & Democracy*. Verso, 1995.

Douglas A. Chalmers *¿Qué tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia?*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales N° 170. 1997.

Claude Lefort. "Derechos del Hombre y Política." en Claude Lefort, *La Invención Democrática*, Buenos Aires: Nueva Visión, 1990.

Guillermo O'Donnell. *Otra institucionalización I*. "La Política" N° 2. Barcelona, 1996.

————— *Ilusiones y errores conceptuales*. "La Política" N° 2. Barcelona, 1996.

————— *Estado Democratización y Ciudadanía*. Nueva Sociedad N° 128. Caracas, 1993.

Guillermo O'Donnell

Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones ostentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós. Buenos Aires, 1988.

Enrique Peruzzotti. "Civil Society and the Modern Constitutional Complex," *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 4, #1. 1997

---

————— *La emergencia de una política de derechos en la sociedad civil argentina*. Mimeo. Depto. de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Torcuato Di Tella. 1998.

Adam Przeworski. *Una defensa de la concepción minimalista de la democracia*. Revista Mexicana de Sociología. Año LIX. N° 3. 1997.

Robert D. Putnam. *La Comunidad Próspera. El capital social y la vida pública*. "Sociedad Civil. Análisis y Debates" N° 2. Vol I. Buenos Aires, 1997.

Alfred Stepan. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press, 1988.

Citado por Larry Diamond, *The Democratic Revolution*. Freedom House. 1992.

Lawrence Whitehead. *The Alternative to Liberal Democracy: a Latin America Perspective*", en David Held (ed) *Prospects for Democracy*. Cambridge. Polity Press. Citado por Enrique Peruzzotti en *La Emergencia de una Política de Derechos en la Sociedad Civil Argentina*. Universidad Torcuato Di Tella. Mimeo. Buenos Aires, 1998.