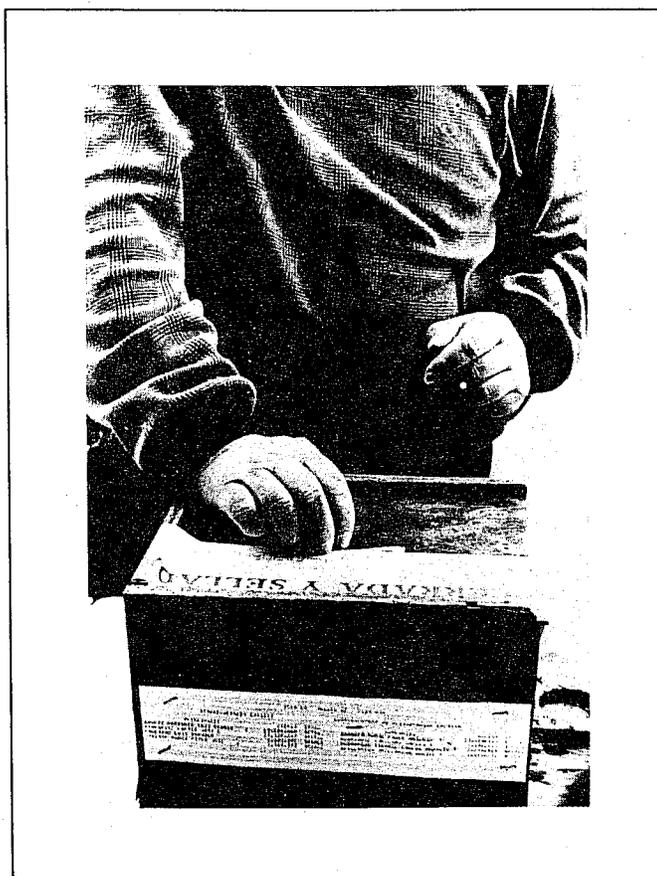


# POLITICA Y SOCIEDAD





PARA REPENSAR  
LAS RELACIONES  
ESTADO,  
SOCIEDAD CIVIL  
Y REGIMEN  
POLÍTICO.  
UNA NUEVA  
MIRADA  
CONCEPTUAL\*

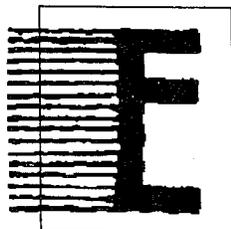
ANA MARÍA BEJARANO\*\*

*"No tengo ninguna esperanza de conseguir simplicidad teórica alguna, y menos en este momento histórico en que tantas plataformas estables de oposición en la vida política e intelectual se han hundido; aunque tampoco quisiera conseguir simplicidad, ya que un mundo que pudiese ser plenamente abordado y claramente explicado por la teoría no sería, sospecho, un lugar demasiado placentero".*

*Michael Walzer*

\* Este ensayo fue presentado, originalmente, como informe de avance de la investigación "Estado, sociedad civil y régimen político en Colombia: 1960-1990" que actualmente se adelanta en el CINEP. A lo largo de este último año ha sufrido varias modificaciones producto de la generosa confrontación con los miembros del equipo "Estado y sociedad civil", así como de las numerosas discusiones con otros colegas y asistentes a diversos talleres convocados alrededor del tema.

\*\* Politóloga, investigadora del CINEP, e investigadora adjunta del IEPRI, Universidad Nacional.



El presente ensayo constituye, ante todo, una invitación al debate. Debate que, por estar planteado en el terreno puramente conceptual, no deja de tener profundas resonancias en nuestra realidad más inmediata. En Colombia se

viene argumentando, desde hace algún tiempo, que buena parte de la crisis nacional responde a la precariedad del Estado, así como a la debilidad y fragmentación de la sociedad civil. Según muchos, estos dos fenómenos se encuentran en la raíz de la persistencia de las diversas modalidades de violencia y en la dificultad para articular alternativas pacíficas de solución a los conflictos. También se atribuye a la escasa consolidación del Estado y a la fragilidad de la sociedad civil, el lento y difícil desarrollo de la democracia en nuestro país, pese a los avances normativos logrados en la Asamblea Constituyente. Tales argumentos deben ser sometidos a un serio cuestionamiento: ¿es el Estado colombiano realmente precario y en qué sentido?; ¿podemos referirnos a una sociedad civil débil y fragmentada para caracterizar la sociedad colombiana?; si las dos respuestas fueran afirmativas, entonces, ¿cuáles son las causas de la precariedad del Estado y de la debilidad de la sociedad civil en nuestro caso particular?; y, finalmente, ¿son esas, y no otras, las principales causas de la crisis nacional?

Dada la persistencia de estas cuestiones en el ambiente tanto académico como político, creo que la primera tarea consiste en escudriñar los desarrollos teóricos más recientes alrededor de estos dos núcleos problemáticos, con el objeto de definir conceptualmente lo que se entiende por Estado, así como por sociedad civil, y luego identificar los rasgos que nos permiten atribuirle a estos fenómenos los adjetivos "fuerte" o "débil". Este trabajo intenta responder a estos interrogantes conceptuales. En segundo lugar, aspira a responder a la pregunta acerca del impacto de esas dos variables (Estado y sociedad civil) y el de su mutua interrelación, sobre la naturaleza del régimen político.

La propuesta conceptual que subyace al ensayo es la siguiente: durante mucho tiempo y gracias a la influencia de diversas corrientes teóricas, nos hemos acostumbrado a pensar la relación Estado-sociedad civil de manera simplista, como una relación necesariamente antagónica. Sin embargo, existen variadas dinámicas de relación entre estos dos polos de la vida social, que nos obligan a trascender las visiones maniqueístas del Estado, así como las nociones anti-estadistas de la sociedad, y nos conducen más bien a la conclusión de que un Estado fuerte y una sociedad civil activa y autónoma no son dimensiones necesariamente excluyentes. El poder del Estado y el de la sociedad civil no siempre se contraponen, e incluso, en algunos momentos históricos, pueden reforzarse simultáneamente en una dinámica constructiva. La posibilidad de conceptualizar una relación de "suma-positiva" entre Estado y sociedad civil no sólo tiene implicaciones teóricas generales, en la medida en que permite construir una tipología más amplia de tales relaciones; también tiene implicaciones para la teoría y la práctica de la democracia. La tesis central del ensayo afirma, en consecuencia, que la emergencia y consolidación de un régimen democrático sólo es posible allí donde se configure una dinámica de "suma-positiva" entre Estado y sociedad civil, en la cual ambos se fortalezcan de manera simultánea.



## EL ESTADO COMO PROBLEMA CONCEPTUAL

A partir de la década del sesenta se produjo un renovado interés en la recuperación del Estado como concepto central y objeto de estudio privilegiado de las ciencias sociales, en especial de la ciencia política. Esto no quiere decir que el Estado hubiese sido totalmente ignorado en la reflexión anterior, sino que, en general, se privilegiaban otras variables por encima de éste. La tendencia a subvalorar al Estado se asocia con las escuelas conductis-

ta y estructural-funcionalista norteamericanas, desarrolladas durante los años cincuenta y sesenta, para quienes las variables relevantes eran, por sobre todo, el comportamiento individual y los grupos de interés<sup>3</sup>. Dentro de esta perspectiva el "gobierno" o el "sistema político"<sup>4</sup> resultaban ser simples derivados de la acción social, entendida en su sentido más amplio, y podían ser concebidos y analizados como grupos de individuos que desempeñaban funciones específicas dentro del sistema social.

### **a) Hacia la recuperación de una teoría del Estado: la oleada neo-marxista**

La recuperación del tema del Estado como concepto central del análisis social y político se da, en una primera oleada, alrededor de la producción teórica de varios autores neo-marxistas, durante la década de los sesenta. Esta oleada, -asociada con el debate Miliband-Poulantzas, así como con la obra de autores como Gough, Offe y Block, interesados en términos generales en la forma y funciones del Estado capitalista-, se propuso de manera explícita superar los análisis más deterministas derivados de una lectura ortodoxa del marxismo clásico, tales como la concepción del Estado moderno como una institución parasitaria, o como simple epifenómeno, mero reflejo, espejo o máscara, de la estructura económica<sup>5</sup>.

Sin embargo, no todos sus proponentes lograron superar las limitaciones de una concepción instrumental del Estado, según la cual éste es concebido simple y mecánicamente como un instrumento para promover los intereses comunes de la clase dominante. Las teorías marxistas contemporáneas del Estado continúan divididas en dos enfoques alternativos: el primero de ellos sostiene que existe

una relación *instrumental* particular entre la clase dominante (el capital en general) por un lado, y el Estado, por el otro. Aquí se ubican las teorías que no ven en el Estado más que un instrumento neutral de la dominación de clase; y también aquellas más estructuralistas para quienes el Estado está condenado a servir los intereses capitalistas, independientemente de quién lo controle; así como las que ven al Estado como una especie de sujeto calculador racional, un "capitalista colectivo ideal", capaz de discernir y perseguir los intereses generales del capital en contra de los intereses particulares de los capitalistas individuales.

En su crítica a tal enfoque, Claus Offe afirma: "Creemos que esta visión tiende gravemente a inducir a error, incluida la versión ofrecida en la doctrina del 'capitalismo monopolista de Estado', con su pretensión estereotipada acerca de la 'fusión de los monopolios y el aparato del Estado' "<sup>6</sup>. Jessop añade una serie de críticas a la perspectiva instrumental:

*Un problema fundamental de este enfoque es la tendencia a suponer que el Estado como instrumento es neutral y que puede ser utilizado con igual facilidad y efectividad por cualquier clase o fuerza social. Este enfoque tropieza también con dificultades en situaciones en las que la clase económicamente dominante de hecho no ocupa las posiciones claves en el aparato estatal. [...] El mismo problema ocurre donde el Estado adquiere un grado considerable de independencia de la clase dominante debido a un equilibrio más o menos temporal en la lucha de clases. [...] En ninguno de estos casos se puede explicar cómo el Estado permanece como un instrumento de dominio de clase aunque la clase dominante no tiene un inmediato control de él<sup>7</sup>.*

<sup>3</sup> Algunos trabajos sobresalientes en esta tradición son el de Gabriel Almond y James Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960; y los de David Easton, *A Framework for Political Analysis*, New York, Prentice Hall, 1965, y *A Systems Analysis of Political Life*.

<sup>4</sup> Estos términos se utilizaban en la literatura sociológica de la época en forma indiferenciada y, a mi modo de ver, equivocada, como equivalentes del Estado.

<sup>5</sup> Ver el artículo de Bob Jessop, "Teorías recientes sobre el Estado capitalista", traducido del *Cambridge Journal of Economics* (1977, 1, 353-373) y publicado en español en Mauricio Archila (compilador), *La crítica marxista del Estado*, Bogotá, Editorial CINEP, 1980.

<sup>6</sup> Claus Offe, "Theses on the theory of the state", en *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, The MIT Press, 1984, pg. 119.

<sup>7</sup> Bob Jessop, "Teorías recientes...", *Op. Cit.*, pg. 25.

La segunda vertiente dentro de las teorías marxistas contemporáneas, comprende aquellos teóricos que se oponen decisivamente a las concepciones instrumentales del Estado. Según esta visión, el Estado no favorece intereses específicos y no está aliado con clases específicas. "Más bien, lo que el Estado protege y sanciona es un conjunto de instituciones y de *relaciones* sociales necesarias para la dominación de la clase capitalista. En esta perspectiva, el Estado no es ni un 'sirviente' ni un 'instrumento' de una clase, cualquiera que ella sea. Pese a no defender los intereses específicos de una clase específica, el Estado, sin embargo, busca implementar y garantizar los intereses *colectivos* de todos los miembros de una *sociedad de clases dominada por el capital*"<sup>8</sup>.

Los mayores desarrollos de la teoría marxista del Estado en los años setenta se dieron en la formulación de una crítica del instrumentalismo<sup>9</sup>. En primera instancia, porque éste omite el papel ideológico del Estado. El Estado juega un papel crucial en el mantenimiento de la legitimidad del orden social y esto requiere que el Estado parezca ser neutral en la lucha de clases. En otras palabras, aún si el Estado fuera un instrumento para los propósitos de la clase dominante, el hecho de que deba aparecer de otra forma indica la necesidad de un marco interpretativo más complejo para analizarlo. En segundo término, las visiones instrumentalistas desconocen que para actuar en pro del interés general del capital, el Estado debe ser capaz de emprender acciones en contra de los intereses particulares de los capitalistas. Y para llevar a cabo tales políticas, el Estado debe poseer más autonomía frente al control capitalista directo de lo que la perspectiva instrumental le permitiría.

De tal manera, los críticos del instrumentalismo proponen la idea de la "autonomía relativa" del Estado como un marco de interpretación alternati-

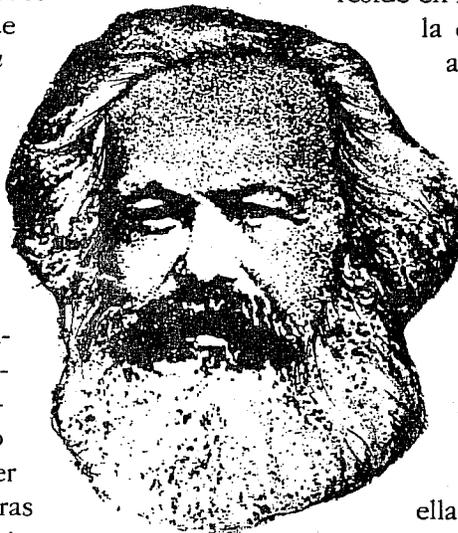
vo. Con el fin de servir los intereses generales del capital, el Estado debe poseer cierta autonomía frente al control directo de la clase dominante. Puesto que el concepto de una autonomía absoluta del Estado sería falso y no-marxista, la autonomía se torna evidentemente "relativa", es decir, limitada en su alcance y transitoria: sólo se da en momentos excepcionales de rivalidad y equilibrio entre las diversas fracciones de la clase dominante. Sin embargo, la dificultad surge al tratar de especificar la naturaleza, los límites y los determinantes de esa autonomía relativa. El problema básico en las formulaciones de la autonomía relativa, según Block<sup>10</sup>, reside en la conceptualización que se hace de

la clase dominante. Las teorías de la autonomía relativa asumen que la clase dominante efectivamente responderá ante los abusos de tal autonomía por parte del Estado.

Pero, para que la clase dominante sea capaz de tomar tales acciones correctivas, debe tener algún grado de cohesión política, una comprensión de sus intereses generales, y un alto grado de sofisticación política. En suma, la teoría requiere que la clase dominante, o al menos una porción de

ella, posea conciencia de clase, o sea, conciencia acerca de lo que es necesario para reproducir las relaciones sociales capitalistas en circunstancias históricas cambiantes. Si la clase dominante o un segmento de ella posee conciencia de clase, entonces el grado de autonomía del Estado es, evidentemente, bastante limitado. En este punto, la teoría de la autonomía relativa se desploma y se convierte en una versión un poco más sofisticada de instrumentalismo. Las acciones del Estado siguen siendo concebidas como el reflejo de las demandas de una clase dominante con conciencia de clase.

Según Bob Jessop, esta primera oleada de resurgimiento de la teoría del Estado, liderada por los neo-marxistas, perdió vigencia a finales de los años



setenta bajo el peso de sus múltiples y rivales puntos de partida, así como del exagerado énfasis en una teorización altamente abstracta, que desconocía la variabilidad histórica de los regímenes políticos<sup>11</sup>. Sin embargo, algunos de sus mejores exponentes dejaron formuladas dos ideas claves, relevantes para cualquier reflexión posterior desde esta perspectiva. En primer lugar, al abandonar el análisis funcional, algunos neo-marxistas descubrieron la relevancia de *la forma del Estado*. En lugar de derivar la forma necesaria del Estado de las varias funciones que éste debía supuestamente desempeñar en nombre del capital, algunos autores exploraron de qué manera la forma del Estado problematiza su funcionalidad para la acumulación del capital y la dominación política de clase. "La separación institucional del Estado con respecto a la economía (la cual es un rasgo distintivo de las sociedades capitalistas) resulta en el predominio de lógicas institucionales y modos de cálculo diferentes (y potencialmente contradictorios) en el Estado y la economía"<sup>12</sup>. Nada garantiza que los resultados políticos deban servir las necesidades del capital. Esta conclusión ha estimulado indagaciones acerca de las contradicciones estructurales, los dilemas estratégicos y el desarrollo históricamente condicionado de formas de Estado específicas.

En segundo lugar, al abandonar las visiones del aparato del Estado como una simple "cosa" u "objeto", los neo-marxistas comenzaron a entender *el poder estatal como una relación social compleja*. En lugar de las concepciones instrumentalistas del Estado, fueron surgiendo estudios acerca de la selectividad estructural de los diferentes Estados y de los factores que moldean sus capacidades estratégicas<sup>13</sup>. Esto ha conducido a un renovado énfasis en

la naturaleza "relacional" del poder estatal, así como en las capacidades de los Estados para proyectar su poder hacia otros ámbitos sociales más allá de sus fronteras institucionales, lo cual ha promovido explicaciones más detalladas de la compleja interrelación entre las luchas sociales y las instituciones, en lugar de una teorización abstracta y esencialista.

Resulta sin duda importante rescatar y mantener presentes estas dos últimas reflexiones legadas por el análisis neo-marxista. En efecto, más adelante veremos cómo ellas coinciden y son compatibles con preocupaciones surgidas desde otros enfoques como el "neo-estadista" o el "neo-institucional". No obstante, las teorías neo-marxistas del Estado adolecen de problemas fundamentales, tanto para la investigación empírica, como para el propósito de repensar las relaciones Estado-sociedad civil desde una nueva perspectiva. En cuanto a lo primero, aunque constituyen un excelente parámetro para efectuar una crítica normativa del Estado moderno, sus limitaciones en cuanto herramienta interpretativa para guiar la investigación sobre casos históricos concretos son obvias. En cuanto a lo segundo, resulta evidente que para visualizar la posibilidad de relaciones constructivas entre Estado y sociedad es preciso trascender las visiones negativas, maniqueas o instrumentales del Estado, según las cuales las únicas formas de relación posible serían, o bien tomarse el Estado o en su lugar, destruirlo.

## **b) La segunda oleada de reelaboración conceptual sobre el Estado**

Una segunda oleada de resurgimiento de la teoría del Estado se produce hacia finales de los años setenta y continúa hasta nuestros días. Esta no

<sup>8</sup> Claus Offe, "Theses on the theory...", *Op.Cit.*, pp. 119-120. (Énfasis en el original).

<sup>9</sup> La reflexión que sigue se apoya fundamentalmente en Fred Block "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", en *Revising State Theory*, Philadelphia, Temple University Press, 1987.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pg. 53.

<sup>11</sup> Bob Jessop, "Recent Developments in State Theory: Approaches, Issues and Agendas", (inédito), sin fecha, pg. 1.

<sup>12</sup> Algunos exponentes de esta visión serían Offe (1984) y Poulantzas (1978). La cita es de Bob Jessop, "Recent Developments...", *Ibidem*, pg. 2.

<sup>13</sup> Para una ampliación de este argumento, véase Jessop, *Ibidem*, pp. 2 y 3.

se apega a ningún paradigma teórico específico, sino que más bien se caracteriza por incluir múltiples corrientes y preocupaciones teóricas. Dentro de esta "segunda oleada" se ubican varios enfoques alternativos que se apartan tanto del marxismo, como de las interpretaciones funcionalista y pluralista del Estado. Entre ellos vale la pena mencionar: 1) la corriente "estado-céntrica" o "neo-estatista" basada en una recuperación de la noción Weberiana del Estado; 2) los análisis desarrollados por Foucault y sus seguidores acerca de la organización disciplinaria de la sociedad y la microfísica del poder, perspectiva que va en dirección contraria a la anterior en la medida en que pretende desplazar al Estado en tanto actor principal en el escenario político; 3) el desarrollo de una crítica feminista de las teorías del Estado, dada su orientación claramente masculina y patriarcal; y, 4) los análisis discursivos sobre el Estado o la teoría del Estado "sin Estado"<sup>14</sup>.

En primera instancia comentaré brevemente los aportes de los tres últimos enfoques, para luego profundizar en el primero, el cual, sin duda, ha ejercido la mayor influencia en este segundo resurgimiento de la teoría del Estado. Foucault y sus seguidores parten de una concepción radicalmente diferente del poder, según la cual éste es omnipresente, es decir, se encuentra difuso a lo largo y ancho de la sociedad y, por lo tanto, no emana, ni se encuentra concentrado en un único centro (el Estado). A diferencia de la mayoría de las concepciones que entienden al poder como algo opresivo y destructivo, Foucault entiende al poder como una relación fundamentalmente creativa y productiva. Aun cuando se admite la posibilidad de situaciones extremas de asimetría donde el ejercicio del poder se acerca a la dominación desnuda, en general el poder sólo puede entenderse desde una perspectiva "relacional" donde ambos sujetos de la relación ejercen poder el uno sobre el otro.

El interés de la investigación desde una perspectiva de la "microfísica del poder" se centra en los puntos más distantes y periféricos de la sociedad, donde se dan prácticas que crean y recrean diversas relaciones de poder, con diferentes resul-

tados. Esas prácticas van tejiendo una red "hacia arriba", articulando estrategias cada vez más generales, que son eventualmente colonizadas por el Estado. Sin negar del todo la existencia del Estado, este enfoque privilegia una observación de las diversas prácticas e instituciones donde se generan las relaciones de poder en una sociedad, partiendo "desde abajo" para obtener finalmente una reconstrucción genealógica del Estado. Por decirlo de alguna manera, en la dicotomía Estado/Sociedad civil, esta perspectiva privilegia el estudio de las relaciones de poder presentes en la segunda, y pone en cuestión la utilidad interpretativa de empezar desde el Estado para comprender la distribución y el ejercicio del poder en una sociedad.

Por otra parte están las diversas críticas feministas de la teoría política, en general, y de las teorías contemporáneas del Estado, en particular. En su versión más radical, algunas teorías feministas afirman no estar interesadas en el Estado, ni ven la necesidad intelectual o política de elaborar teorías sobre el mismo<sup>15</sup>. Otras entienden la necesidad de una reflexión sobre el Estado y sobre su impacto en la reproducción de la desigual relación entre los géneros. Sin embargo, descalifican la mayor parte de las teorías contemporáneas del Estado por su orientación masculina o abiertamente machista, la cual ejerce un impacto debilitador sobre el pensamiento y la movilización feminista. Algunas orientan su crítica al Estado como una forma más de la dominación masculina y patriarcal. Otras hablan de la violencia estatal como reflejo e incluso como culto a la violencia masculina. También se critican las concepciones del Estado como monopolio de la violencia con el argumento de que, mientras el Estado monopoliza el ejercicio de la violencia en el ámbito de lo público, los hombres quedan libres para ejercer la violencia en el ámbito privado, e incluso oprimen a las mujeres en los espacios públicos a través de la amenaza o la realidad, en todo caso el miedo, de la violación.

Los aportes más importantes de la teoría feminista a la teoría del Estado se han dado en dos áreas específicas: por un lado, en la problematización de

la distinción entre los ámbitos público y privado, puesto que ella contribuye a ocultar, no sólo las relaciones de clase sino, sobre todo, los mecanismos claves de la dominación masculina en la sociedad; y, por el otro, en la indagación acerca de los mecanismos mediante los cuales el Estado moderno contribuye a la reproducción de patrones específicos de relación entre los géneros<sup>16</sup>.

Finalmente, los análisis discursivos sobre el Estado o la teoría del Estado "sin Estado", argumentan, en su versión más radical, que el Estado no existe, que es una ilusión. Lo único que existe es la "idea del Estado", la cual es producto del imaginario político de diversas fuerzas políticas que actúan como si el Estado existiera. El análisis, por consiguiente, no debe ocuparse del Estado como realidad, sino de los innumerables discursos que construyen los diversos actores acerca del Estado.

Algunos de sus exponentes reconocen la existencia de un conjunto de instituciones gubernamentales, pero advierten que éste puede ser estudiado sin recurrir al complejo y ambiguo concepto del Estado. Esta visión coincide con algunas concepciones pluralistas y sistémicas del proceso político para las cuales el Estado no es más que una "idea" que generalmente sólo sirve para oscurecer el análisis. "La 'idea del Estado' ha sido muy importante, sin duda, entre los divertimientos intelectuales del pasado, y en lugares y tiempos particulares ha servido para darle coherencia y expresión pretenciosa a la actividad de algún grupo particular"<sup>17</sup>.

En sus versiones más elaboradas, sin embargo, si bien se concibe al Estado como una "idea" o ilusión, se le concede un papel constitutivo a esa idea en el proceso de formación y encubrimiento de la dominación política. La idea del Estado puede ser

estudiada como la distintiva y equivocada representación colectiva de las sociedades capitalistas, la cual sirve para enmascarar la verdadera naturaleza de la práctica política<sup>18</sup>. Para otros, el discurso del Estado le permite a diferentes actores justificar sus acciones y sus omisiones. El Estado es, para algunos, única y simplemente el discurso que se inventan las élites gobernantes para legitimar sus acciones sobre la sociedad. En cualquiera de sus variantes, los análisis discursivos sobre el Estado se oponen a su reificación como una entidad material objetivamente existente y buscan más bien indagar acerca de cuál es el papel que juega la "idea del Estado" (bien sea como mistificación, como motivación para la acción política o como auto-justificación) en el funcionamiento del sistema político o de la sociedad mayor.

#### **La corriente "estado-céntrica" o "neoestatista"**

Esta corriente parte de una crítica, tanto de los análisis pluralistas y estructural-funcionalistas, como de los marxistas, por considerar que todos se basan en una visión excesivamente centrada en la sociedad, es decir, donde la dinámica social (bien sea entre individuos, grupos o clases sociales) constituye la esfera determinante (la variable independiente), mientras que el Estado aparece más bien como un derivado (la variable dependiente), como una esfera siempre subordinada a los movimientos de la sociedad. Los proponentes de esta corriente reclaman un lugar central para el Estado como una variable crucial en la explicación de la dinámica social. El argumento central consiste en atribuirle al Estado propiedades o características propias y distintivas, con capacidad de influir en forma decisiva

<sup>14</sup> Esta es sólo una de las maneras en que puede clasificarse la prolífica producción reciente sobre el Estado. Esta clasificación ha sido retomada de Jessop, "Recent Developments...", *Ibidem*, pg. 4.

<sup>15</sup> Ver: Allen J. "Does feminism need a theory of the state?" en S. Watson (ed.), *Playing the State: Australian feminist interventions*, London, Verso, 1990, pp. 21-38.

<sup>16</sup> Para un tratamiento más detallado del debate feminista acerca del problema del Estado ver Jessop, "Recent Developments...", *Op. Cit.*, pp. 11-16.

<sup>17</sup> La cita proviene del padre fundador de la teoría norteamericana de grupos, Arthur Bentley. Ver: *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908, pp. 263-264.

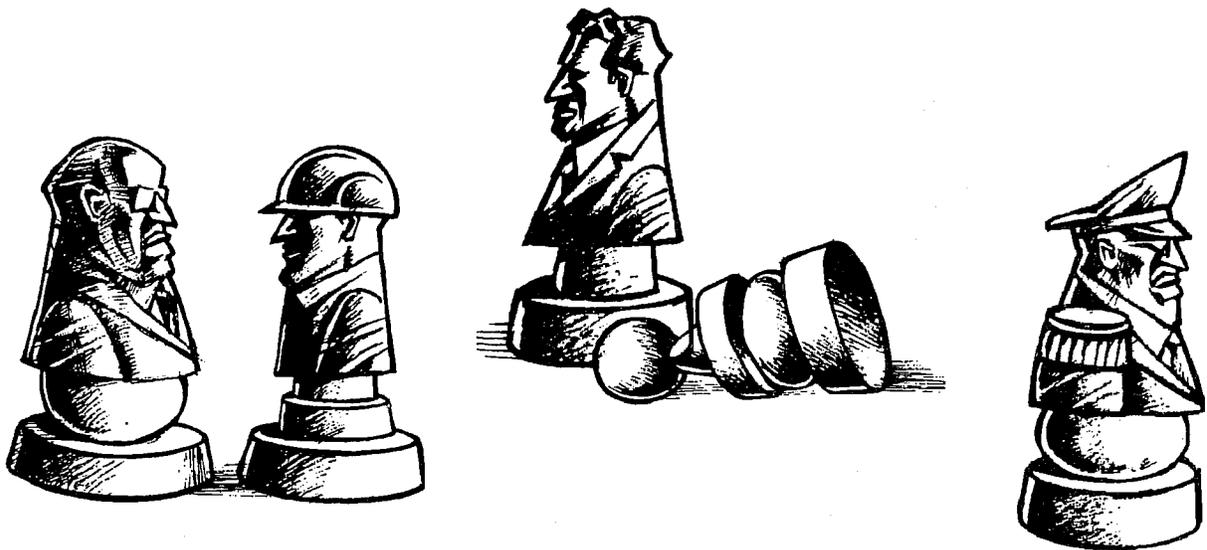
<sup>18</sup> Ver: Abrams, P. "Notes on the difficulty of studying the state", en *Journal of Historical Sociology*, 1 (1), pp. 58-59.

e independiente en la conformación y cambio de la sociedad<sup>19</sup>. Según esta perspectiva, el Estado es algo más que un simple espacio o arena donde los grupos o clases sociales formulan demandas y entran en conflictos o compromisos políticos. "Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control sobre territorios y poblaciones, pueden formular y perseguir objetivos que no son simples reflejos de las demandas o intereses de los grupos sociales, las clases o la sociedad"<sup>20</sup>.

En la formulación del concepto de Estado esta corriente retoma los aportes de varios pensadores clásicos, de manera predominante la noción de Estado formulada por Max Weber<sup>21</sup>. El Estado se concibe como un conjunto diferenciado y permanente de instituciones (administrativas-burocráticas, legales, extractivas y coercitivas), enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado -al que se denomina sociedad-, dentro del cual logra ejercer el monopolio de la creación de normas colectivas vinculantes, gracias al respaldo que le otorga el control monopólico de los medios de violencia y coerción<sup>22</sup>. Nótese respecto de esta definición, que si bien realza el monopolio del uso de la fuerza como medio exclusivo del Estado y respaldo último de sus acciones, el elemento funcional predominante en la definición no es el

ejercicio de la fuerza sino el monopolio de la creación de aquellas normas que comprometen al conjunto de la sociedad. El Estado y las instituciones en las cuales éste cristaliza, no adquieren centralidad dentro del territorio única o primordialmente gracias al monopolio de la fuerza; éste es, ante todo, un instrumento para el cumplimiento de su función esencial: la creación y mantenimiento de un cierto orden interno, capaz de tornar previsible y a la vez garantizable y confiables las interacciones sociales<sup>23</sup>.

Este complejo conjunto de instituciones tiene preferencias y objetivos propios, independientes de las preferencias societales: esto es lo que se entiende por *autonomía* del Estado según este enfoque<sup>24</sup>. A diferencia de los exponentes de la teoría de la "autonomía relativa", los autores neo-estadistas consideran la autonomía como un rasgo potencialmente presente en todos los Estados y no sólo en aquellos donde un equilibrio temporal entre las clases sociales lo permite. Adicionalmente, consideran que la competencia y la rivalidad entre las clases sociales no es la única fuente de autonomía estatal. Diversos factores internos al Estado (estructura organizacional, reclutamiento y socialización del personal estatal, etc.), así como externos (extracción de recursos, alianzas con actores transnacionales, reconocimien-



to jurídico-simbólico por parte del sistema internacional), también contribuyen a incrementar la autonomía de un Estado. Por otra parte, el Estado cuenta con variables grados de *capacidad*, entendida como la posibilidad real de llevar a cabo sus objetivos a través de la implementación de políticas a lo largo y ancho de la sociedad, incluso contra la resistencia de algunos grupos o clases sociales. En este sentido, la capacidad estatal se refiere a lo que Michael Mann denomina como "poder infraestructural" del Estado, es decir, "la capacidad del Estado para penetrar efectivamente la sociedad civil y para implementar lógicamente las decisiones políticas a todo lo largo del territorio bajo su jurisdicción"<sup>25</sup>.

Autonomía y capacidad son las dos variables claves para entender la variación entre Estados fuertes y débiles, una de las temáticas privilegiadas desde esta perspectiva. La autonomía y la capacidad de las instituciones estatales se derivan tanto de fuentes internas al Estado mismo, como de su interacción con actores externos (nacionales o internacionales) y de su habilidad para extraer y movilizar recursos (materiales, de poder, simbólicos, etc.) controlados por esos actores. Una de las contribuciones más importantes de esta corriente es precisamente la reintroducción de los factores internacionales, gra-

cias a la cual el Estado, en lugar de actuar en una especie de vacío, queda ubicado exactamente en la encrucijada donde se intersectan la sociedad doméstica y el sistema internacional. Variables externas tales como el sistema económico o el conflicto geopolítico internacionales tienen un alto grado de influencia sobre el desempeño estatal. Ellas puede contribuir a acrecentar o a restringir la autonomía y la capacidad del Estado. Por lo tanto, las relaciones Estado-sociedad (tanto doméstica como internacional), tienen un gran impacto sobre la variación de estas dos dimensiones cuya combinación produce la fortaleza o debilidad de un Estado<sup>26</sup>.

Ahora bien, es preciso cuidarse de asumir al Estado como un actor racional, unitario y coherente. Por el contrario, debe hacerse explícito que algunas instituciones dentro del Estado (los militares o el Ejecutivo, por ejemplo) pueden tener más autonomía que otras, bien sea frente a la sociedad o incluso frente al Estado mismo. Las capacidades del Estado también varían a lo largo del conjunto de instituciones estatales. No todos los asuntos son susceptibles de ser tratados de forma autónoma por parte del Estado, ni todas las decisiones resultan en una implementación efectiva. Algunas áreas de formulación de política (como la política exterior), se

<sup>19</sup> Una excelente síntesis de esta perspectiva puede encontrarse en Karen Barkey y Sunitah Parikh, "Comparative Perspectives on the State", (inédito), Columbia University, 1991.

<sup>20</sup> Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Evans, Peter et al. (editores), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 8-9.

<sup>21</sup> Ver: Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977; y, H.H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber, Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1958.

<sup>22</sup> Esta definición ha sido construida sobre la base de la conceptualización que ofrecen: John A. Hall y G. John Ikenberry en su libro, *El Estado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993; y Michael Mann, "The Autonomous Power of the State", en *Archives Européennes de Sociologie*, Tomo XXV, N° 2, 1984, pp. 185-213.

<sup>23</sup> Para una elaboración más amplia de esta concepción y sus implicaciones Ana María Bejarano, "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia", en *Análisis Político*, N° 22, mayo a agosto de 1994, pp. 47 - 79.

<sup>24</sup> Aquí se hace necesario advertir que "autonomía" no significa "divorcio", ni "estar herméticamente separado de ...". Autonomía significa que cada esfera, en este caso el Estado, posee intereses, lógicas y discursos propios y diferenciados, aunque no necesariamente antagónicos frente a los de otras esferas.

<sup>25</sup> El "poder infraestructural" del Estado debe diferenciarse explícitamente de su capacidad para actuar arbitrariamente, por la fuerza, libre de constreñimientos constitucionales, es decir, del "poder despótico del Estado". Ver, Michael Mann, "The Autonomous Power...", *Op. Cit.*, pp. 185-213. Entre las capacidades estatales deben incluirse: la capacidad de penetrar la sociedad, de regular las relaciones sociales, de extraer recursos, y de apropiarse o usar esos recursos en formas determinadas. Ver Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States, State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988, pg. 4.

<sup>26</sup> La combinación de un alto grado de autonomía con un alto grado de capacidad debe llevar a la existencia de un Estado fuerte, o, en palabras de Tilly un "Estado consolidado", el cual es "grande, diferenciado, gobierna directamente territorios heterogéneos, e impone sobre sus ciudadanos una serie de sistemas unitarios, fiscal, monetario, judicial, legislativo, militar y cultural". Ver: Charles Tilly, "Cambio social y revolución en Europa, 1492-1992", en *Historia Social*, N° 15, Invierno, 1993, pg. 83.

prestan más fácilmente a un proceso de toma de decisiones autónomo que otras (como la política económica o social). Adicionalmente, el Estado se encuentra mejor equipado para actuar en unas áreas que en otras. Finalmente, debe quedar claro que la autonomía y la capacidad estatales varían en los niveles nacional, regional y local, así como en el tiempo y en el espacio.

Dentro de esta perspectiva de análisis, seis temas han ocupado un lugar predominante en la agenda de investigación: i) La posición geopolítica de los diferentes Estados modernos dentro del sistema internacional de Estados-nación y sus implicaciones para la lógica de la acción estatal; ii) La dinámica de la organización militar y el impacto de la guerra en la formación del Estado; iii) Los poderes administrativos del Estado moderno -especialmente aquellos enraizados en su capacidad para producir y ejecutar decisiones colectivas vinculantes dentro de una sociedad delimitada territorialmente- y su alcance estratégico en relación con todos los demás subsistemas sociales (incluyendo la economía), organizaciones y fuerzas (incluidas las clases) bajo su dominio; iv) El papel del Estado como factor independiente en la formación de instituciones y grupos, y en la articulación de intereses, capacidades políticas, ideas y demandas más allá del Estado mismo; v) Las patologías particulares del gobierno y del sistema político -como la corrupción, la sobrecarga o el fracaso estatal; y vi) los intereses y capacidades específicos de los administradores estatales (políticos profesionales, funcionarios de carrera, tecnócratas, etc.), en contraste con los de otras fuerzas sociales. Los diferentes autores enfatizan en una u otra dimensión, usualmente combinando varias de ellas en su interpretación del Estado.

Varias críticas han sido elaboradas con respecto a esta corriente de interpretación del Estado. Entre ellas mencionaré las tres más relevantes<sup>27</sup>. En primer lugar, algunos argumentan que el enfoque difícilmente puede considerarse como novedoso y que la mayor parte de sus temas centrales pueden encontrarse en interpretaciones anteriores, incluso en los criticados enfoques "centrados en la socie-

dad". En segundo lugar, se argumenta que el neo-estatismo es unilateral puesto que enfatiza en la política del Estado y los partidos, a expensas de las fuerzas políticas situadas por fuera y más allá del Estado. Finalmente, se dice que el neo-estatismo podría estar basado en una falacia teórica: el enfoque asume que existen fronteras claras entre el aparato del Estado y la sociedad, entre los administradores del Estado y las fuerzas sociales, entre el poder del Estado y el poder societal. Por ende, tiende a reificar y a volver absolutas ciertas distinciones que en la realidad son apenas parciales e inestables. Pese a tales críticas, considero que es posible lograr un adecuado equilibrio en la consideración del Estado y de la sociedad, y sobre todo, mantener una atención permanente a la variación de las relaciones entre los dos, que evite los riesgos de una perspectiva excesivamente centrada en el Estado. Adicionalmente, creo que la concepción estado-céntrica o neo-estatista, apunta en el sentido correcto, si se trata de trascender las concepciones de suma-negativa entre poder del Estado y sociedad. Finalmente, resulta interesante poner a prueba el potencial interpretativo de este enfoque, teniendo en cuenta su utilidad como herramienta para la investigación empírica por la claridad con que identifica variables, indicadores y posibles relaciones entre ellos.

Es incluso posible incrementar su valor como herramienta de trabajo, mediante su complementación con un novedoso enfoque metodológico, denominado "neo-institucionalista"<sup>28</sup>. Esta perspectiva le asigna un peso específico fundamental a las estructuras institucionales (estatales y/o sociales) en tanto unidades básicas de la dinámica social y política. Las preferencias, habilidades e identidades básicas de los individuos son condicionadas por estas estructuras institucionales. Los desarrollos históricos son *path-dependent*, es decir, dependen de la trayectoria anterior: una vez se toman algunas decisiones, éstas constriñen y delimitan las posibilidades futuras. El rango de opciones disponibles en cualquier momento dado, es una función de las capacidades institucionales que fueron utilizadas en un

período anterior, posiblemente como respuesta a presiones ambientales muy diferentes.

La perspectiva institucional requiere, en primer lugar, que se delinee cuidadosamente la naturaleza de un arreglo institucional particular. La explicación de cómo se origina un arreglo institucional debe complementar el análisis de los factores ambientales externos con un exámen de cómo las estructuras preexistentes delimitan el rango de posibles opciones. En segundo lugar, la perspectiva institucional requiere una explicación de cómo ciertos arreglos institucionales se perpetúan y mantienen a través del tiempo (a pesar de que las condiciones ambientales puedan variar considerablemente), y de cómo, en ciertos momentos críticos, pueden cambiar rápidamente en períodos de tiempo relativamente cortos. Por sobre todo, la perspectiva "neo-institucionalista" le reconoce un amplio grado de autonomía a la política (a diferencia de las explicaciones socio-económicas), y dentro de ella un gran peso específico a los factores organizacionales e institucionales en tanto variables independientes capaces de actuar sobre y modificar su propio entorno. Este tipo de enfoque metodológico, aplicado al Estado, puede mejorar sustancialmente nuestra capacidad de comprensión acerca del mismo.



## LA SOCIEDAD CIVIL COMO PROBLEMA CONCEPTUAL

Tanto en el discurso académico como en el discurso político recientes, se recurre con inusitada frecuencia al concepto de "sociedad civil". Se le usa de diferentes maneras para justificar las más diversas estrategias políticas, generalmente con el fin

exaltar sus infinitas bondades y contrastarlas frente al conjunto de todos los males, aparentemente concentrados en el Estado. Sin embargo, muy pocas veces se encuentra una definición precisa del término, una delimitación clara de sus atributos y de sus límites. Por eso resulta urgente una reflexión seria sobre sus orígenes, contenidos y alcance, reflexión que debe servir tanto para la práctica académica como para la práctica política concreta. Ante todo, es preciso superar la definición de la sociedad civil como categoría residual, según la cual todo lo que caiga fuera de la bien definida esfera del Estado (desde la familia hasta los grandes conglomerados económicos) es considerado como parte constitutiva de la sociedad civil. Tal ambigüedad, aunque útil para ciertos propósitos políticos, sólo sirve para oscurecer el análisis.

Además de su uso como "paraguas" o "sobretodo" conceptual, el término sociedad civil ha sido utilizado como un concepto diferenciador: es decir, se define por oposición a otros tipos de sociedad como la sociedad primitiva, la sociedad natural o la sociedad religiosa; o por oposición a otros ámbitos de la vida social, como el privado o familiar, el militar, o el estatal. Estas definiciones *a contrario* pueden ser útiles para esclarecer lo que la sociedad civil no es, pero resultan claramente insuficientes a la hora de definir exactamente lo que sí es, es decir, a la hora de construir una definición positiva de su contenido, sus atributos y sus límites.

### a) Sociedad Civil: un concepto moderno

Las nociones de sociedad, sociedad civil, civilización, surgieron durante el siglo XVIII en Inglaterra y fueron posteriormente desarrolladas a lo largo del siglo XIX. El lugar y la época de su surgimiento invitan a ubicar el concepto dentro de un contexto

<sup>27</sup> Jessop formula cinco críticas, de las cuales dos me parecen no sólo irrelevantes sino, sobre todo, incorrectas. Ver Jessop, "Recent Developments...", *Op. Cit.*, pg. 7.

<sup>28</sup> Los principales exponentes de este enfoque son James G. March y Johan P. Olsen. Ver sus trabajos: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en *The American Political Science Review*, Vol. 78, September, 1984; y *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989. Ver también: Stephen D. Krasner, "Sovereignty. An Institutional Perspective", en *Comparative Political Studies*, Vol. 21 N° 1, April 1988.



histórico en el cual coinciden fenómenos como la revolución industrial con sus secuelas de urbanización, el surgimiento y expansión del modo de producción capitalista, la formación de los primeros Estados nacionales y el surgimiento de un régimen político con rasgos democráticos. Es decir que, históricamente, el concepto así como la realidad denominada "sociedad civil", se ubican dentro de un conjunto o "síndrome" de fenómenos típicamente asociados con la modernidad.

Dentro del pensamiento político moderno podemos encontrar dos tradiciones que marcan diferentes concepciones de la sociedad civil: la que sostienen los pensadores liberales y aquella propuesta por los pensadores marxistas<sup>29</sup>. En un principio, los pensadores liberales construyen su argumentación sobre la diferencia entre sociedad natural y socie-

dad civil. En un proceso gradual de "civilización" (al que algunos atribuyen la figura ficticia del contrato social) las sociedades humanas pasan de un "estado natural" en el que los seres humanos viven aislados -bien sea en guerra (Hobbes), indiferentes los unos de los otros (Rousseau) o en armonía (Locke)-, a un estado social, "civil" o "civilizado", en el cual los seres humanos se organizan con el fin de regular los procesos generalizados de intercambio. Inicialmente entonces, la sociedad civil se define básicamente en un sentido opuesto al de la condición "natural" o pre-estatal y aparece casi siempre como sinónimo del Estado o "sociedad política".

Poco a poco, los mismos pensadores liberales (a finales del siglo XVIII, pero sobre todo en el XIX) se preocupan por avanzar una definición más positiva de la sociedad civil, debido ante todo a su preocupación permanente por limitar el poder del Estado. Recuérdese que el pensamiento liberal se construye, en buena medida, en el marco de la lucha contra el Estado absolutista europeo. Así se pasa, gradualmente, de la antinomia sociedad natural/sociedad civil al esfuerzo por distinguir entre esferas estatales y no-estatales y trazarle límites a la extensión de la acción estatal legítima, para enriquecer la esfera autónoma de acción por parte de la sociedad civil. Esta se concibe, en términos generales, como una esfera de la sociedad, distinta del Estado, la cual posee formas y principios propios. Se trata de una esfera de relaciones interindividuales (incluidas las relaciones de intercambio económico que se dan en el mercado), que tiende a la autoregulación, donde los derechos naturales individuales son afirmados independientemente del Estado y, por consiguiente, limitan y restringen la esfera del poder político. Esquemáticamente, podemos afirmar que a esta concepción subyacen tres ideas fundamentales: la unidad básica de la sociedad civil es el individuo libre e igual, es decir el ciudadano moderno; las interacciones interindividuales asumen el carácter de una competencia libre y pacífica que tiende hacia la autoregulación social; y la función básica de la sociedad civil consiste en limitar los excesos y los abusos del poder estatal.

Durante el siglo XIX surge la preocupación con la atomización social característica de las sociedades de masas y el eventual surgimiento de un nuevo tipo de despotismo estatal ejercido, esta vez, por un Estado constitucional sobre una sociedad pulverizada. La solución para este dilema aparece en algunos autores liberales, ante todo en el pensamiento de De Tocqueville y su insistencia en "el arte de la asociación". Las asociaciones civiles se hallan más allá del control del Estado, surgen como resultado de la voluntad de los ciudadanos y son creadas activamente mediante la participación de los individuos. Además de jugar un papel crucial en el control del poder absoluto, estas asociaciones voluntarias tienen implicaciones prácticas de enorme importancia: son escuelas de participación y de ciudadanía; preparan al individuo para la participación política; y contribuyen a garantizar las libertades individuales y locales. Así, podemos añadirle un cuarto elemento a los tres señalados anteriormente como fundamentos de la concepción liberal de la sociedad civil: las asociaciones voluntarias, que también compiten entre sí en forma libre y pacífica, ocupan el espacio entre el individuo atomizado y el Estado, y contribuyen a garantizar la vigencia de la libertad individual.

Frente a esta concepción liberal de la sociedad civil, donde predominan los individuos y sus asociaciones voluntarias, en competencia armónica entre sí por la consecución de sus intereses particulares, a quienes unifica la necesidad de oponerse a los excesos del Estado, surge una concepción alternativa, que va desde Hegel hasta Gramsci, pasando por Marx, la cual concibe más bien a la sociedad civil como un "campo de batalla", es decir, como una esfera de interacción social donde predomina el conflicto. Hegel plantea con claridad la diferencia analítica entre las esferas de la familia (o lo privado), la sociedad civil y el Estado. A lo largo de estas

tres esferas, el individuo logra trascender sus intereses más egoístas hasta alcanzar el interés universal, cuya máxima expresión cristaliza en el Estado. La esfera de la sociedad civil constituye un momento intermedio y subordinado en el desarrollo de la vida ética. Allí se expresan los intereses particulares de los individuos quienes, a través de la competencia y el conflicto, buscan satisfacer sus necesidades. Pero también están presentes los gérmenes de una vida ética, la cual es esencialmente social, a través de instituciones de mediación entre lo particular y lo universal: las clases sociales y sus asociaciones gremiales -las "corporaciones"-, y las instituciones públicas encargadas del orden, la justicia y el bienestar de la sociedad<sup>29</sup>.

Marx retoma la compleja noción hegeliana de sociedad civil y la reduce al sistema de satisfacción de necesidades a través de la producción y el intercambio de bienes. Marx comprendía a la sociedad civil como el ámbito de la economía política, la "base", la "estructura". Todas las demás instancias de la sociedad civil, así como el Estado, quedan explícitamente por fuera y por encima de la sociedad, agrupadas bajo el concepto de "superestructura". En la sociedad civil marxista la unidad básica ya no son los individuos sino las clases sociales, y éstas, a diferencia de su concepción hegeliana, se definen por su relación antagónica. "La red de relaciones sociales -la sociedad civil- sólo existe como unidad engañosa, en la medida en que su división y enfrentamiento permanezcan ocultos, velados por la ideología o reprimidos por la fuerza del Estado. De lo contrario, ya no hay sociedad sino lucha abierta de clases. Revolución en última instancia"<sup>31</sup>. Sin duda, el análisis del carácter conflictivo de las relaciones sociales, protagonizadas por clases sociales (y no por individuos) es el aporte decisivo de Marx a la comprensión de la sociedad civil. Sin embargo, la importancia de otras

<sup>29</sup> Para una elaboración más detallada de los argumentos que siguen, puede verse Ana María Bejarano, "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", en *Análisis Político*, N° 15, enero-abril de 1992.

<sup>30</sup> Para un tratamiento en profundidad del concepto hegeliano de sociedad civil, ver el artículo de Luis Alberto Restrepo, "Relación entre la sociedad civil y el Estado", en *Análisis Político*, N° 9, enero a abril de 1990, pp. 55-60.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pg. 61.

instancias, identidades e instituciones extraeconómicas es subvalorada, ocultando así la complejidad de la sociedad civil<sup>32</sup>. Con Marx, su análisis se torna unidimensional.

Es Gramsci quien nuevamente revitaliza el concepto de sociedad civil. El pensador italiano retuvo la idea marxista del Estado como un aparato predominantemente coercitivo, controlado por la misma clase que domina la vida económica. Pero insistió en que la sociedad civil no es simplemente la esfera económica, ni un mero apéndice del Estado. Se trata de una esfera compuesta por variadas organizaciones y actividades autónomas, la cual de ningún modo perpetúa la ideología y los intereses de clase de la burguesía. Por el contrario, la sociedad civil le ofrece a otros grupos y clases subalternos la oportunidad de minar la posición de la burguesía en el campo de las ideas, los valores y la cultura. Gramsci conserva la noción de sociedad civil como un terreno conflictivo, como un "campo de batalla"; pero a diferencia

de Marx, los asuntos que están en juego en esa batalla ya no son solamente económicos sino también ideológicos y culturales. La sociedad civil gramsciana es aquel momento o nivel de la esfera superestructural, público pero no estatal, donde las clases sociales se disputan la dirección intelectual y moral de la sociedad, el terreno privilegiado de la construcción de la hegemonía, del

consenso. Es el complemento necesario a la dominación económica de una clase y a su control del aparato del Estado. Por la misma razón, es en ese espacio donde debe jugarse la "guerra de posiciones", previa a la toma del Estado, por parte de cualquier clase que quiera desplazar a la clase dominante.

Para concluir esta apretada síntesis, retomemos algunas ideas centrales que nos permitan avanzar en la comprensión de la sociedad civil contemporánea: i) No todas las sociedades, por el hecho de serlo, son "sociedades civiles". En otras palabras, "sociedad" y "sociedad civil" no son sinónimos. La sociedad civil no es un hecho dado, sino un hecho histórico que se construye a través de un proceso social. ii) El desarrollo capitalista, el surgimiento de la democracia moderna, la industrialización, la urbanización, la formación de los Estados nacionales, etc., son todos elementos que se encuentran correlacionados con el concepto de sociedad civil y subsumidos bajo el "síndrome" de la modernidad<sup>33</sup>. iii) Un elemento consustancial a la idea de sociedad civil es la idea del ciudadano moderno, individuo libre e igual, portador de derechos y libertades, dotado de capacidad para transformar su entorno y consciente de tal capacidad. iv) En las sociedades contemporáneas, sin embargo, es preciso que existan instancias de mediación entre ese individuo y el Estado (asociaciones voluntarias, corporaciones, agremiaciones y organizaciones de clase, movimientos sociales): éstas constituyen la verdadera sustancia de la sociedad civil. v) Según el pensamiento liberal, estas asociaciones de individuos se constituyen de manera voluntaria, alrededor del reconocimiento de intereses comúnmente compartidos, y



ellas compiten entre sí en forma libre y pacífica. Así, la dinámica de la sociedad civil estaría guiada principalmente por una tendencia natural a la armonía y a la autoregulación social. vi) El aporte marxista consiste precisamente en develar la naturaleza desigual de la estructura social y, por consiguiente, en reconocer el carácter fundamentalmente conflictivo de las relaciones sociales que se tejen en la sociedad civil. El motor de la formación de asociaciones u organizaciones pasa entonces a ser el conflicto. Para Marx, el escenario fundamental del conflicto es la esfera de las relaciones de producción y sus protagonistas son las clases sociales en relación antagonica. Para Gramsci, los actores principales siguen siendo las clases sociales, pero se propone como escenario principal un terreno intermedio entre la economía y el Estado, la sociedad civil, donde se disputa la dirección política, intelectual, ideológica y cultural de la sociedad. vii) En contraste con Hegel, ambas perspectivas, tanto la liberal como la marxista, mantienen una concepción negativa del Estado, lo cual conduce a privilegiar a la sociedad civil como el momento positivo, dinámico de la vida social. De allí que las funciones atribuidas a ésta sean, en el caso liberal, el control, la fiscalización y la limitación del poder estatal; y en el caso marxista, la conducción de una revolución para tomarse al Estado y luego abolirlo definitivamente, dando paso a la "sociedad regulada".

## b) Las nociones contemporáneas de sociedad civil

Las mayores innovaciones acerca del tema de la sociedad civil se han producido en la reflexión reciente sobre los "nuevos" movimientos sociales. En lo fundamental, sin embargo, permanece presente el legado de las dos tradiciones de pensamiento moderno reseñadas arriba. Sobre todo, las nuevas concepciones de la sociedad civil parecen apoyarse, de manera explícita o implícita, en la noción gramsciana, sólo que modificando algunos elementos y añadiendo unos pocos.

Usualmente los autores contemporáneos<sup>34</sup> se refieren a la sociedad civil como un "espacio", "terreno" o "arena", -términos que guardan relación con lo que Hegel y Marx denominaban como "esfera" de relaciones sociales, y Gramsci un "momento o nivel" de la superestructura-. Christopher G.A. Bryant, por ejemplo, se refiere a la sociedad civil como un "espacio o arena [situado] entre la familia y el Estado, distinto al mercado, el cual ofrece posibilidades de acción concertada y de auto-organización social"<sup>35</sup>. Todos estos términos, como es evidente, hacen referencia a un lugar, más que a una cosa o conjunto de cosas, un actor o conjunto de actores. Se trata, por lo tanto, de un *espacio diferenciado de interacción social*<sup>36</sup>, relativamente autónomo tanto con respecto a la esfera de la producción

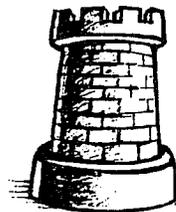
<sup>32</sup> Para una refutación de esta tesis, desde la ortodoxia marxista, ver Ellen Meiksins Wood, "The Uses and Abuses of 'Civil Society'", en *Socialist Register 1990*, London, The Merlin Press, 1990, pp. 60 - 84.

<sup>33</sup> Nótese que postulamos simplemente una *correlación* entre estos fenómenos y no una relación de causalidad propiamente dicha, por cuanto sería demasiado ambicioso entrar aquí en una discusión sobre la direccionalidad de la causación.

<sup>34</sup> Una extensa literatura alrededor del concepto de sociedad civil ha sido desarrollada desde mediados de los años ochenta con base en las transformaciones ocurridas en Europa Central y Oriental. Polonia constituye el caso por excelencia para argumentar a favor de un resurgimiento de la sociedad civil en esa región. Una buena síntesis puede encontrarse en Krishan Kumar, "Civil society: an inquiry into the usefulness of an historical term", en *British Journal of Sociology*, Volume N° 44, issue N°3, September 1993. Sobre el caso polaco ver: Z.A. Pelczynski, "Solidarity and 'The Rebirth of Civil Society'", en John Keane (editor) *Civil Society and the State*, London, Verso, 1988. Las preocupaciones que, sobre este tema, rondan a los intelectuales de Europa Occidental se encuentran bien reflejadas en el trabajo de John Keane, *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988.

<sup>35</sup> Christopher G.A. Bryant, "Social self-organization, civility and sociology: a comment on Kumar's 'Civil Society'", en *British Journal of Sociology*, Op. Cit., pg. 399.

<sup>36</sup> El autor que insiste con más fuerza en el carácter "espacial" de la sociedad civil, es Miguel Carter. Ver: "Making it Happen: Churches and Peasants in the Construction of Civil Society in Rural Paraguay", ponencia presentada en la Conferencia "Inequality and New Forms of Popular Representation in Latin America", ILAIS, Columbia University, Nueva York, Marzo 3-5 de 1994, pg. 5.



y el intercambio económicos<sup>37</sup>, como con respecto a la esfera propiamente política: el Estado y la sociedad política.

Ahora bien, puesto que no bastan las definiciones *a contrario*, debemos especificar con mayor claridad las características propias de ese espacio que en principio hemos definido como diferente al Estado y al mercado. En tanto terreno de interacción social, la sociedad civil se concibe fundamentalmente como un *espacio público -mas no estatal-*, donde se dan interacciones que van desde la cooperación hasta el conflicto, entre diferentes actores sociales más o menos organizados. El carácter interactivo de la sociedad civil define tanto su génesis como su funcionamiento. "La sociedad civil se construye y se delimita a través de la interacción. Más aún: ella funciona como una arena para la interacción social. Por definición, entonces, el contorno y la topografía de la sociedad civil nunca pueden ser fijos ni estáticos"<sup>38</sup>. La dinámica de interacción entre los actores puede asumir variadas formas: ella puede ser conciliatoria, competitiva o conflictiva. Vale decir, en el espacio de la sociedad civil pueden coexistir dinámicas de asociación armónicas y competitivas (como lo postulaba la teoría liberal), con dinámicas conflictivas o luchas hegemónicas por la dominación social (como lo postulaba Gramsci).

Entre los actores que ocupan ese espacio público se incluyen las clases sociales y sus organizaciones, así como también los "nuevos" movimientos sociales, organizados alrededor de valores e intereses no necesariamente determinados por la esfera de la producción económica; se trata de valores e intereses relacionados con otro tipo de conflictos o exclusiones como el generado por el deterioro del medio ambiente, las desiguales relaciones entre los géneros, las diferencias étnicas, religiosas, culturales o generacionales. Las nociones contemporáneas de sociedad civil contemplan una *pluralización* de los actores que la ocupan, así como de los asuntos alrededor de los cuales esos actores se organizan y movilizan. Así, los actores ya no se reducen simplemente a un conjunto de individuos atomizados o a los grupos de interés (visión libe-

ral), o a las clases sociales antagónicas (visión marxista clásica): en el escenario de la sociedad civil pueden aparecer y desaparecer, de una manera más fluida, actores con diversos grados de organización y cohesión, cuyas identidades se construyen<sup>39</sup> a veces en torno a intereses económicos, a veces en torno a otros intereses o valores que pueden o no coincidir con las divisiones de clase de la sociedad. El desafío analítico consiste en establecer, para cada situación histórica particular, cómo se entrecruzan las diversas fisuras sociales (de clase y otras), si se refuerzan mutuamente o se neutralizan y, en cada caso, cuál es el conflicto predominante que sirve como principio organizador de la acción colectiva. Para utilizar algunos ejemplos concretos a manera de ilustración: la realización de pruebas nucleares, las relaciones Iglesia-Estado o la legalización del aborto pueden, en ocasiones, dividir más profundamente a una sociedad que la contradicción entre las clases sociales, tema privilegiado de manera exclusiva por el análisis marxista.

La sociedad civil es el terreno donde se exponen a la luz pública, se debaten y algunas veces se resuelven, conflictos entre diversos valores e intereses. Tal concepción se acerca a la noción habermasiana de esfera pública, concepto que "designa un teatro en las sociedades modernas en donde la participación política se representa a través del medio de la conversación. Es el espacio en el cual los ciudadanos deliberan acerca de los asuntos comunes y, por tanto, es una arena institucionalizada de interacción discursiva. Esta arena es conceptualmente distinta del Estado; es un escenario para la producción de discursos que en principio pueden ser críticos del Estado"<sup>40</sup>. Para que cumpla con la función de servir como escenario de deliberación colectiva, es preciso que ese espacio público no-estatal tenga un carácter *pluralista*<sup>41</sup>. Es decir, donde la organización de múltiples actores se dé como resultado de un proceso endógeno y voluntario (no impuesto ni por el Estado, ni por la costumbre), donde las organizaciones no sean excluyentes sino basadas en afiliaciones múltiples, y donde no se impida la expresión de ningún interés



impida la expresión de ningún interés o valor, o la formulación de ningún conflicto o problema.

La creación y expansión de este "espacio público no-estatal de carácter pluralista" se da a través de la interacción (conflictiva o no) entre diversos actores sociales que se constituyen a sí mismos buscando, simultáneamente, despejar un espacio autónomo de interrelación. Su institucionalización, sin embargo, depende de la existencia de un Estado capaz de garantizar una serie de protecciones institucionales, las cuales cristalizan en derechos y libertades civiles como la libertad de opinión, de expresión, de asociación y de reunión. "La institucionalización de este patrón de vida público-social [la sociedad civil] depende de la existencia de un conjunto de derechos fundamentales y prácticas operativas que garanticen tanto la autonomía de la sociedad civil como su influencia sobre los centros de decisión política y económica"<sup>37</sup>. Es aquí, en torno a la existencia de un conjunto de derechos y libertades -cruciales para mantener la estabilidad y continuidad de la sociedad civil, así como su autonomía e independencia frente a otras esferas-, donde se entrecruzan necesariamente la existencia de la sociedad civil y la de un Estado moderno. Puesto que tales derechos y prácticas, en tanto elementos constitutivos de la sociedad civil, no podrían ser

puestos en vigencia ni ejercidos a no ser por las garantías que ofrece la existencia efectiva de un Estado moderno.

Para especificar los rasgos de una sociedad civil fuerte podemos retomar los conceptos de autonomía y capacidad utilizados arriba con el fin de precisar la fortaleza o debilidad del Estado. Una sociedad civil fuerte sería una sociedad civil *autónoma*, es decir, aquella cuyas organizaciones están en capacidad de formular sus propios intereses y objetivos, independientemente de, e incluso en contra de intereses divergentes, ya sean estatales, partidistas o económicos<sup>38</sup>. Adicionalmente, se trataría de una sociedad cuyas organizaciones están en *capacidad* de desplegar una gama de recursos (materiales, organizacionales y simbólicos) propios, con el fin de llevar a cabo estrategias para lograr sus objetivos económicos, sociales, culturales o políticos. Al igual que para el análisis del Estado, es preciso recordar que ni la autonomía ni la capacidad son necesariamente características de la sociedad en su totalidad: una sociedad puede ser más autónoma en ciertos campos y más dependiente en otros. Adicionalmente, algunos sectores de la sociedad pueden ser más capaces o autosuficientes que otros. Estas consideraciones invitan a un análisis desagregado y selectivo de las diferentes dimensio-

<sup>37</sup> En este punto subsisten las diferencias: mientras que algunos autores, ante todo los marxistas, continúan asociando a la sociedad civil con las relaciones de producción e intercambio económico, otros insisten en diferenciarla explícitamente de la economía, tal como lo hacía Gramsci. Cohen y Arato son partidarios de esta última perspectiva. Ver: Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992.

<sup>38</sup> Miguel Carter, "Making It Happen...", *Op.Cit.*, pg. 5.

<sup>39</sup> Acerca del problema de la construcción de identidades, ver el sugerente trabajo de Chantal Mouffe, *The Return of the Political*, London, Verso, 1993.

<sup>40</sup> N. Fraser, "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", paper presented to XII World Congress of Sociology, Madrid, July 1990, citado en Bryant, "Social self-organisation...", *Op.Cit.*, pg. 399. Los análisis de Habermas y sus seguidores suscitan, no obstante, una crítica fundamental: a diferencia de ellos, yo no comparto la convicción de que todos los conflictos puedan ser resueltos y reconciliados a través de la interacción discursiva y la libre deliberación.

<sup>41</sup> Digo "pluralista" y no simplemente "plural". La diferencia está claramente definida en Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976. En su opinión, "la presencia de un gran número de grupos identificables no prueba, de ninguna manera, la existencia del pluralismo, sino solamente la de un estado desarrollado de articulación y/o de fragmentación (diferenciación social). Las sociedades multigrupales son pluralistas si y solo si los grupos son asociacionales (no institucionales, ni dictados por la costumbre) y, sobre todo, sólo donde se encuentre que las asociaciones se han desarrollado naturalmente, es decir, que no han sido impuestas". Pg. 17.

<sup>42</sup> César Montúfar, "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", (inérito), Nueva York, New School for Social Research, julio 1995, pg. 10. Debo reconocer aquí el generoso aporte de César Montúfar a la discusión de este ensayo, ante todo por su insistencia en los derechos como elemento constitutivo de la sociedad civil.

<sup>43</sup> Aunque la autonomía de las organizaciones sociales se define predominantemente en relación con el Estado, la noción de autonomía debe incluir también otras esferas como el mercado o la sociedad política, sin excluir la posibilidad de alcanzar relaciones de suma positiva con esos otros espacios. Debo agradecer a Miguel Carter por haberme señalado la relevancia de este punto.

nes y actores de la sociedad civil, y advierten contra generalizaciones basadas en una mirada indiferenciada y superficial sobre la sociedad<sup>44</sup>.



### PARA REPENSAR LAS RELACIONES ENTRE ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y REGIMEN POLÍTICO

Pese a que en la realidad, Estado y sociedad civil son esferas de la vida social que se interpenetran hasta confundirse, es decir, son dos caras de la misma moneda, hemos insistido en utilizarlas como dos categorías analíticamente separables, en parte por la utilidad metodológica de tal distinción y en parte por su relevancia para la práctica política. En cuanto a lo primero, esta distinción hace analíticamente posible la observación de las interacciones e impactos mutuos entre estas dos esferas de la vida social. De lo contrario, si las consideráramos como una unidad indiferenciada, se haría imposible observar cómo influye la una sobre la otra y viceversa. En segundo lugar, considero pertinente citar aquí un aparte del texto de Luis Alberto Restrepo en el cual se justifica este esfuerzo de diferenciación, no sólo como principio metodológico sino también en razón de su importancia para la acción práctica:

*"Como Hegel, Marx, Lenin y Gramsci, considero necesario conservar la distinción entre sociedad civil y Estado, o en términos del último de los autores, entre sociedad civil y sociedad política, como principio analítico de las sociedades contemporáneas. A diferencia de Marx y de Lenin, esta diferencia no debe ser suprimida en aras de una supuesta emancipación social que conlleve el establecimiento de una dictadura política. Para que la emancipación sea real y mientras el Estado siga siendo necesario (¿podrá dejar de serlo alguna vez?), debe existir una instancia de la actividad y de las relaciones sociales que goce de una cierta autonomía frente al Estado, la sociedad civil"<sup>45</sup>*

La perspectiva que aquí se propone es, por lo tanto, contraria tanto a aquellas visiones que promulgan la absorción de la sociedad civil por parte de un Estado perfecto y absoluto, así como a aquellas que esperan la sustitución de las instituciones del Estado por un orden social autorregulado. Por el contrario, desde una perspectiva emancipadora, su preservación como entidades diferenciadas y el reconocimiento de cierto grado de autonomía para cada una de ellas, resultan fundamentales para preservar la libertad y la democracia.

Una vez separadas, sin embargo, la interpretación de las relaciones que se tejen entre las dos no resulta un ejercicio fácil. Lo que resulta claro es que cualquier aproximación, bien sea al Estado o a la sociedad civil, no puede dejar de lado la consideración del otro lado de la ecuación, puesto que es justamente con referencia al otro que se determina el poder relativo de cada uno. Debemos, por lo tanto, permanecer atentos a las múltiples formas en que se moldean el uno al otro, a sus formas de interpenetración y acomodamiento, a las modalidades de conflicto y de cooperación entre ambos, a las condiciones que favorecen la "captura" del Estado por parte de la sociedad, o a aquellas en que el Estado es capaz de establecer una dominación libre de constreñimientos sobre la sociedad.

La mayor parte de los estudios acerca de las relaciones entre Estado y sociedad civil parten de un presupuesto según el cual éstos dos polos o esferas de la vida social son antagónicos e interactúan casi siempre en un juego de tipo "suma-cero", - donde lo que gana el uno, necesariamente lo pierde el otro. Se hace, por lo tanto, necesario introducir una aproximación mucho más amplia al problema de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Esta aproximación no niega la posibilidad de un juego de "suma-cero", en cualquiera de sus dos direcciones, a saber: 1) fortalecimiento del Estado - debilitamiento de la sociedad civil; o 2) debilitamiento del Estado - fortalecimiento de la sociedad civil. Pero además incluye otras dos posibilidades: 3) Un juego de "suma-negativa" donde la atomización social es el espejo de la desintegración del Estado; así

como la eventualidad de 4) Un juego de "suma-positiva", donde ambos polos se fortalecen de manera simultánea, es decir, donde la sociedad civil adquiere una gran capacidad de organización y de activación colectiva y donde el Estado cuenta con altos grados de autonomía y de capacidad en el cumplimiento de sus tareas<sup>46</sup>.

Dado el propósito de este ensayo, no sólo nos interesa hacer el seguimiento de estas cambiantes relaciones, sino también indagar acerca del impacto de cada una de estas situaciones sobre la naturaleza del régimen político, entendido como el conjunto de reglas, explícitas o implícitas, que regulan la interacción entre Estado y sociedad civil<sup>47</sup>. En especial, nos interesa conocer su impacto sobre las posibilidades de configuración y consolidación de un régimen democrático. John Keane comenta a propósito de la naturaleza cambiante de esta relación y su impacto sobre la democracia:

El poder de la sociedad civil y la capacidad de las instituciones estatales pueden aumentar en forma paralela, en una interacción de suma positiva, o pueden también declinar al tiempo en forma de suma negativa, como cuando las capacidades estatales de formulación de políticas y de administración se estancan junto con la capacidad de la sociedad civil de llevar a cabo actividades independientes y autodeterminadas. Es evidente que la democratización -la pluralización del poder dentro de una

sociedad civil protegida y animada por un marco de instituciones estatales responsables- es sólo una de las posibles formas de la relación Estado-sociedad civil<sup>48</sup>.

En otras palabras, la consolidación de un régimen democrático sólo es posible en una situación de suma-positiva donde ambos, tanto el Estado como la sociedad civil se fortalezcan en forma paralela. Lo que conduce a la democracia no es, ni el predominio de un Estado fuerte sobre una sociedad débil, ni el predominio de actores sociales fortalecidos sobre un Estado frágil, sino la existencia simultánea de una sociedad fuerte y un Estado fuerte, enfrentados el uno al otro, en una relación caracterizada por la tensión permanente, pero también por el mutuo control, la negociación y el acomodamiento<sup>49</sup>. Esta situación de suma-positiva no excluye la posibilidad del conflicto entre el Estado y la sociedad. Al contrario: cuando se enfrentan un Estado fuerte y una sociedad fuerte, las posibilidades de conflicto se incrementan. Lo que se excluye son las posibilidades de un conflicto suma-cero, como resultado del cual la situación final resulta ser, o bien un Estado que predomina sobre una sociedad atomizada, o una sociedad que "captura" a un Estado débil, minando su autonomía y su capacidad. Tampoco se excluye, por supuesto, la posibilidad de la cooperación entre los dos. Pero a diferencia de las situaciones "suma-cero", los acuer-

<sup>44</sup> Se da por entendido que tanto las definiciones de la sociedad civil, como las que se esbozaron anteriormente sobre el Estado, no constituyen descripciones exactas de ninguna realidad empírica sino que se trata, siguiendo a Weber, de conceptos "tipo-ideal". La estrategia metodológica a seguir consiste en identificar, mediante la observación empírica, la distancia entre la realidad observable y el "tipo-ideal".

<sup>45</sup> Luis Alberto Restrepo, "Relación entre la sociedad civil...", *Op. Cit.*, pg.66.

<sup>46</sup> Un acercamiento de este tipo se encuentra en Alfred Stepan, "State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America", en Peter Evans et al. (eds.), *Bringing the State...*, *Op. Cit.*, pg. 318. Ver también: Juan J. Linz, "Las diversas formas de Estado y sociedad civil", Autores Varios, *Sociedad Civil o Estado ¿Reflujo o retorno de la sociedad civil?*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1991.

<sup>47</sup> Más concretamente, el concepto remite al conjunto de normas (principios) y procedimientos (prácticas), formales o informales, que determinan: por un lado, los métodos de acceso a los principales cargos del Estado, las características de los actores admitidos o excluidos de tal acceso, y las estrategias que los actores pueden utilizar para obtenerlo; y, por el otro, las reglas que se siguen en el proceso de toma de decisiones estatales vinculantes para la sociedad en su totalidad. Esta definición recoge, en lo fundamental, las conceptualizaciones elaboradas por Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "What Democracy is ... and is not", en *Journal of Democracy*, (Summer) 1991, pg. 76; y por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, pg. 73.

<sup>48</sup> John Keane, "Remembering the Dead", en *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988, pg. 61.

<sup>49</sup> Con algunas variaciones, Manuel Antonio Garretón propone una formulación similar en su artículo "Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad y el desafío democrático en América Latina", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, N° 4, noviembre de 1994, pg. 66.

dos finales no resultan como producto de la imposición de un polo sobre el otro, sino como resultado de la negociación y el consenso.

Cuando decimos que un régimen merece el apelativo "democrático", queremos decir que se trata de un régimen en el cual "los gobernantes son responsables de sus acciones en el ámbito público ante los ciudadanos, quienes actúan, indirectamente, a través de la competencia y la cooperación de sus representantes elegidos"<sup>50</sup>. Según la definición de Robert Dahl<sup>51</sup>, un régimen democrático es aquel que ofrece amplias oportunidades de participación a sus ciudadanos y que garantiza la libre competencia entre diversas alternativas. Otros autores, incluyendo a Schmitter y Karl<sup>52</sup>, y a Rueschemeyer, Stephens y Stephens<sup>53</sup>, le asignan un gran valor a otra dimensión de la democracia: la responsabilidad (*accountability*) del Estado frente a los ciudadanos.

De tal suerte que la democracia política<sup>54</sup> implica como mínimo, tres dimensiones fundamentales: 1) Una dimensión de inclusión, -expresada a través del sufragio universal, es decir, a través de la participación política de todos los ciudadanos adultos sin discriminación ninguna; 2) Una dimensión de responsabilidad (o *accountability*), -materializada en la responsabilidad del aparato del Estado ante un parlamento elegido, complementada con la elección directa del jefe del poder ejecutivo y con otras formas de control tanto horizontales como verticales; y, finalmente, 3) Una dimensión de oposición, de competencia -materializada en la consagración de los derechos y libertades civiles y políticos, que propician el pluralismo ideológico-político y permiten la realización de elecciones libres, justas y periódicas<sup>55</sup>. Ahora bien, la pregunta fundamental es: ¿cómo inciden la debilidad o la fortaleza del Estado y de la sociedad civil en las posibilidades de emergencia y consolidación de un régimen político democrático?

## a) Estado y democracia

Hay una primera condición, sin la cual la democracia no puede existir: se trata de una fuerte diferenciación institucional del ámbito político de toma de decisiones colectivas con respecto al sistema social<sup>56</sup>, es decir, una clara separación entre Estado y sociedad civil. Esta condición, a su vez, depende de que el Estado haya sido capaz de configurar una estructura institucional diferenciada y coherente, con capacidad de acción independiente. En opinión de Rueschemeyer, Stephens y Stephens, "algún grado de autonomía del Estado con respecto de las clases dominantes, con respecto a la burguesía y especialmente -donde todavía existe- con respecto a la clase terrateniente, es una condi-

ción necesaria para que la democracia sea posible y significativa"<sup>57</sup>. La coherencia y autonomía del Estado son variables fundamentales en la determinación de su capacidad para diferenciarse y aislarse de las presiones o el control de las clases dominantes.

No obstante, si el Estado se convierte en un aparato extremadamente poderoso

o dotado de recursos, capaz de aislarse de la población en general, difícilmente puede considerarse como un factor favorable a la democracia. Algún punto intermedio debe encontrarse entre un grado necesario de autonomía estatal frente a las clases dominantes, y un Estado tan poderoso que sea capaz de ignorar o aplastar las fuerzas democráticas de una sociedad. La existencia de una sociedad civil densa y fuerte constituye, sin duda, el antídoto para evitar la segunda posibilidad; en especial, un alto grado de organización y capacidad de presión de los grupos y clases subordinados puede permitirles restringir la acción autónoma de un Estado completamente hermético frente a sus demandas.

*"...los gobernantes son responsables de sus acciones en el ámbito público ante los ciudadanos, quienes actúan, indirectamente, a través de la competencia y la cooperación de sus representantes elegidos."*

Por otra parte, la monopolización del uso de la coerción y la fuerza en manos del Estado, constituye la condición previa y el respaldo último de su autoridad para crear y sostener un orden normativo democrático, vinculante para toda la sociedad. A propósito, Rueschemeyer, Stephens y Stephens dicen lo siguiente: "Donde la consolidación de esta autoridad del Estado está seriamente en cuestión, donde es desafiada por el conflicto armado y donde su logro es incierto, las formas democráticas de gobierno son imposibles"<sup>58</sup>. Sin embargo, una vez consolidado el monopolio del uso de la fuerza, el papel particular que juegan los medios de coerción en una estructura estatal dada y en su relación con la sociedad más amplia, son decisivos para alimentar o minar las posibilidades de la democratización<sup>59</sup>. Si las organizaciones destinadas a la coerción son fuertes con respecto al conjunto de aparatos del Estado, la situación es bastante desfavorable para la democracia.

Teniendo en cuenta ciertos límites, puede afirmarse entonces que la diferenciación y autonomía del aparato estatal así como el monopolio efectivo de la coerción por parte del Estado, son condicio-

nes necesarias, aunque no suficientes, para la viabilidad de la democracia. Por el contrario, un Estado débilmente institucionalizado y dependiente, que no logra expropiarle a otros actores la facultad de ejercer la fuerza, es un impedimento estructural para la consolidación de un régimen político democrático.

Pero existen Estados que, si bien logran conformar un aparato institucional diferenciado y relativamente autónomo, e incluso son capaces de monopolizar, en un alto grado, el uso de la fuerza en la sociedad, no logran constituirse en el centro único de autoridad dentro de la misma, en el principio de un orden legítimamente aceptado por todos los actores sociales. Esto tiene que ver con la incapacidad del Estado para respaldar, mediante la aplicación efectiva de leyes universales, un orden normativo colectivo predecible (un Estado de derecho). La incapacidad de las organizaciones estatales para garantizar los derechos y libertades constitucionales y poner en vigencia las leyes pertinentes, lleva a una especie de "esquizofrenia" donde, si bien existen las normas formales que garantizan la existencia de un régimen democrático, en la práctica, para la mayor parte del territorio y para amplios segmentos de

<sup>50</sup> Philippe Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy is...", *Op. Cit.*, pg.76.

<sup>51</sup> Ver Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1989; y del mismo autor, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Alianza Editorial, 1991.

<sup>52</sup> "What Democracy is...", *Op. Cit.*

<sup>53</sup> Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, pp.43-44.

<sup>54</sup> Si bien se reconoce la existencia de múltiples definiciones de democracia, así como la aplicación de éstas a una variedad de ámbitos de la acción humana, se acoge aquí una definición estrictamente política del término, debido, fundamentalmente, a consideraciones de tipo metodológico. Por un lado, esta concepción nos proporciona un criterio de clasificación razonablemente eficiente, mediante el cual es posible distinguir los regímenes democráticos de otros tipos de regímenes; por el otro, al delimitar el alcance del término y diferenciarlo de otros ámbitos de posible aplicación (como el económico, el social o el cultural), se hace analíticamente posible observar las interacciones que pueden darse entre la democracia política y los procesos de democratización económica o social.

<sup>55</sup> En contraste, Rueschemeyer, Stephens y Stephens hablan de *democracia restringida* cuando "las condiciones estipuladas se cumplen en un alto grado, pero sectores significativos de la población son excluidos (por ejemplo mediante restricciones al sufragio a través de cualificaciones de alfabetismo o similares), la responsabilidad del gobierno es reducida de manera significativa (por ejemplo a través de intervenciones militares frecuentes o pactos políticos), y/o algunas limitaciones de las libertades de expresión y asociación reducen en forma significativa el rango de posiciones políticas articuladas (por ejemplo a través de la proscripción de partidos políticos)". *Op.Cit.*, pg. 44.

<sup>56</sup> Rueschemeyer, Stephens y Stephens, *Capitalist Development...*, *Op.Cit.*, pg.63.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pg. 54.

<sup>58</sup> Este es, sin duda, el principal obstáculo para la consolidación de la democracia en las actuales condiciones del caso colombiano. La cita es de Rueschemeyer, Stephens y Stephens, *Capitalist Development...*, *Op. Cit.*, pg. 67.

<sup>59</sup> A este respecto ver: Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1988, especialmente los capítulos 6, 7 y 8.

la población, apenas si existen las condiciones para el ejercicio de una "ciudadanía de baja intensidad"<sup>60</sup>.

En situaciones extremas, este tipo de Estado genera dinámicas de atomización y de privatización de las funciones estatales que hacen que la sociedad se torne anárquica y, en algún sentido, hobbesiana. El proyecto del Estado universal, que regula la sociedad en su totalidad a través de su condición de centro normativo, se ve disputado a cada momento y en cada lugar por otras organizaciones sociales o individuos que compiten con el Estado con otros proyectos de orden social y establecen otras "reglas del juego". Cuando el Estado no logra anclar y respaldar institucionalmente el conjunto de principios y procedimientos propios de la democracia, su aceptación universal dentro del territorio se ve severamente constreñida.

Por su parte, Douglas Chalmers argumenta que la naturaleza inestable, cambiante y tentativa de los regímenes latinoamericanos, tiene que ver con el carácter "politizado" del Estado en América Latina, el cual constituye la característica estructural dominante de la política en la región durante este siglo<sup>61</sup>. En un régimen institucionalizado, existe la tendencia constante a establecer un conjunto fijo y reconocido de participantes, espacios preestablecidos de acción y reglas para la toma de decisiones legítimas. En el Estado que Chalmers llama "politizado", la tendencia predominante lleva a la redefinición constante de los grupos, las clases, los intereses involucrados, la manera como deben interactuar y la forma en que se determinan los resultados, siempre bajo la amenaza última del recurso a la violencia. El proceso de toma de decisiones se torna entonces fluido y politizado de principio a fin, siendo siempre posible desviar el curso, tomar el atajo o evitar la ley y hacerle trampas a la norma. El propio régimen político, es decir el conjunto de reglas del juego, queda permanentemente sujeto a la negociación y la transacción, y al final, cualquier resultado es posible.

El Estado "politizado" de Chalmers es un Estado con un débil grado de institucionalización. Según Krasner<sup>62</sup>, los principales indicadores de

institucionalización (de una organización o procedimiento) son: por un lado su amplitud, alcance horizontal, latitud, o extensión (*breadth*); y, por el otro, su profundidad o grado de penetración vertical (*depth*). Al Estado "politizado" le hace falta amplitud, es decir, cubrimiento territorial y sectorial; pero sobre todo le hace falta profundidad, es decir, capacidad para lograr que el comportamiento de los ciudadanos se guíe por referencia al orden normativo establecido por el Estado. Un Estado débilmente institucionalizado es compatible con una diversa gama de regímenes políticos (democráticos, semi-democráticos, autoritarios o semi-autoritarios). Pero los sujeta a todos a la constante inestabilidad del proceso político. La democracia, que se supone estable y regida por un conjunto de reglas del juego ampliamente aceptado, se convierte en una democracia "politizada".

## **b) Sociedad civil y democracia**

La existencia de una sociedad civil tiene profundas implicaciones para la democracia<sup>63</sup>: en primer lugar, puesto que constituye la fuente por excelencia de resistencia contra el autoritarismo, el espacio de recreación del tejido social, de la formación y socialización de los ciudadanos, en suma, de la generación de una cultura democrática. En segundo lugar, puesto que ella puede desarrollar, independientemente del Estado, mecanismos propios para manejar pacífica y eficientemente algunos de sus conflictos, en lugar de ignorarlos o delegar todo el poder para su resolución en las instituciones estatales.

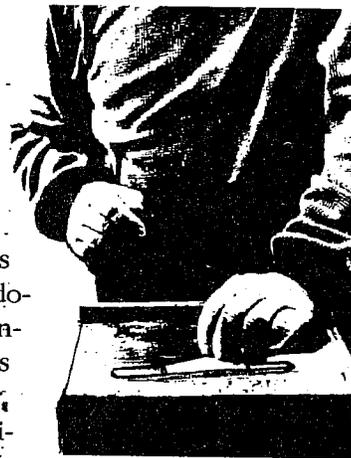
En concreto, más allá de generar condiciones estructurales favorables para la democratización, la sociedad civil juega un papel crucial en las tres dimensiones características de un régimen democrático: la participación, la oposición, y la responsabilidad (*accountability*). En cuanto a la participación, es evidente que en las sociedades contemporáneas el funcionamiento de la democracia no resulta de la agregación o acumulación de preferencias, decisiones y acciones individuales. Los protagonistas del

juego democrático son actores colectivos organizados: es decir, capaces de formular intereses colectivos y de actuar estratégicamente para alcanzarlos<sup>64</sup>. Es por esta sencilla razón que la existencia de una sociedad civil densamente poblada es crucial para potenciar la dimensión participativa en un régimen democrático.

Privilegiando el análisis de clase, Rueschemeyer, Stephens y Stephens consideran que la existencia de una densa red de organizaciones autónomas es importante porque constituye el principal medio para la adquisición de poder por parte de las clases subordinadas. Las organizaciones civiles actúan como un escudo que protege a estas clases contra la influencia hegemónica de las clases dominantes. Por lo tanto, la existencia de organizaciones civiles autónomas afecta el equilibrio de poder entre las clases y contribuye a crear una situación más propicia para la democracia. "Una sociedad civil densa -añaden estos autores- debe facilitar el desarrollo de la democracia, sobre todo, porque ella crea condiciones favorables para que las clases previamente excluidas de la arena política se organicen para la acción colectiva y superen el problema perenne del 'free rider' que obstruye la organización política efectiva a gran escala"<sup>65</sup>. Sin organización colectiva, difícilmente puede esperarse una participación política efectiva.

Por otra parte, la debilidad de la sociedad civil (es decir, la ausencia de organizaciones autónomas y capaces) afecta dos elementos esenciales para la democracia: la construcción de identidades colectivas y la representación política. La ausencia de orga-

nizaciones contribuye a la invisibilidad de ciertos grupos y demandas sociales, y al predominio de los intereses de aquellos que sí se encuentran organizados (usualmente las clases dominantes). Ante la ausencia de organizaciones capaces de articular, agregar y representar diversos intereses: ¿a quién



representan los partidos políticos? ¿con quién se negocia? ¿qué se negocia? Los actores organizados definen la agenda de interacción (conflicto o cooperación) con los partidos y con el Estado.

Esta ausencia de interlocutores organizados no sólo impide la participación de muchos, al permitir que se ignoren sus intereses y demandas, sino que además contribuye al vaciamiento del espacio público. Es decir, afecta una de las dimensiones cruciales de la democracia: la oposición. Al reducirse el espacio público se restringe el debate, la consideración de opciones alternativas, la interacción discursiva. La inexistencia o débil constitución de una diversidad de organizaciones en la sociedad civil hace difícil, por consiguiente, la estructuración de una sociedad política pluralista, donde sea posible formular alternativas de oposición.

La sociedad política, entendida como aquel espacio o "arena dentro de la cual la comunidad polí-

<sup>60</sup> Ver: Guillermo O'Donnell, "The State, Democratization, and Some Conceptual Problems", en William Smith et al. (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Miami, The University of Miami North-South Center, 1994.

<sup>61</sup> Ver: Douglas A. Chalmers, "The Politicized State in Latin America", en James M. Malloy (editor), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 23 - 45. Las reflexiones que siguen se basan en este sugestivo trabajo de Chalmers.

<sup>62</sup> Ver: Stephen D. Krasner, "Sovereignty. An Institutional Perspective", en *Comparative Political Studies*, Vol.21, N° 1, April 1988, pg. 76.

<sup>63</sup> Acerca de las funciones democráticas de la sociedad civil, ver: Larry Diamond, "Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation", en *Journal of Democracy*, Volume 5, N° 3, July 1994, pp. 4-17.

<sup>64</sup> Ver: Adam Przeworski, *Democracy and The Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pg. 11.

<sup>65</sup> Rueschemeyer, Stephens and Stephens, *Capitalist Development...*, *Op. Cit.*, pp-49-50. A propósito del problema del "free rider", véase Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

tica se organiza para la competencia con el fin de ganar control sobre el poder público y el aparato del Estado"<sup>66</sup>, es una esfera de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, conformada por los partidos políticos, las alianzas interpartidarias, el parlamento y el sistema electoral. Según Carter, "[la sociedad política] emerge desde la sociedad civil en las comunidades políticas en vías de democratización y se convierte en rasgo permanente de los regímenes democráticos"<sup>67</sup>. Es decir, se convierte en una esfera institucionalmente distinta a la sociedad civil, donde aparecen los actores encargados de la representación, la lucha y la negociación políticas. La conformación de una sociedad política pluralista, en tanto requisito indispensable para la democracia, depende a su vez del pluralismo de la sociedad civil. La existencia de una cultura pluralista, entendida como "una visión del mundo basada en la creencia de que son la diferencia y no la similitud, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad, los elementos conducentes a una vida buena y justa"<sup>68</sup>, resulta ser precondition para la competencia genuina entre diversas opciones ideológico-partidistas en el nivel de la sociedad política.

Finalmente, sólo una sociedad organizada, densa y fuerte posee la capacidad de denunciar y limitar los excesos del poder estatal y servir como la principal protectora de la libertad (individual y colectiva) contra eventuales abusos por parte del Estado. Su expansión y fortalecimiento constituyen la única manera de balancear el poder del Estado y de la sociedad. Adicionalmente, a través de la sociedad política, la sociedad civil debe cumplir con el requisito democrático de controlar, fiscalizar y en última instancia presionar por la democratización de las instituciones estatales. En contraste, una sociedad civil débil mina la capacidad de presión y control societal sobre el Estado y, por ende, debilita la respon-

sabilidad (*accountability*) de éste frente a la sociedad, condición *sine qua non* de la democracia.

En síntesis, mientras que al Estado le corresponde crear y respaldar institucionalmente las normas del juego político democrático, es a la sociedad civil a quien le corresponde darle vida y contenido a ese conjunto de normas, mediante la creación de identidades colectivas que se apropien de las mismas y las utilicen estratégicamente para avanzar sus intereses. La debilidad en cualquiera de estos dos polos, al amenazar con crear situaciones de tipo "suma-cero", genera condiciones ampliamente desfavorables para la consolidación de un régimen democrático.



<sup>66</sup> Alfred Stepan, *Rethinking Military...*, *Op.Cit.*, pg.4. Otros definen la sociedad política como el "sistema de representación", o la "estructura político-partidaria".

<sup>67</sup> Miguel Carter, "Making It Happen ...", *Op.Cit.*, pg. 3.

<sup>68</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems...*, *Op. Cit.*, pg. 15.

