

Vínculos de la sociedad civil con la política

Las instituciones de segundo nivel

DOUGLAS CHALMERS

La multiplicación de diversas organizaciones no gubernamentales, plantea desafíos para la interpretación de los requerimientos institucionales de la democracia. Esto es así porque las instituciones constitucionales centrales cubren únicamente una pequeña parte de los procesos políticos en marcha. Hay un segundo nivel de instituciones con una gran incidencia tanto en las formas de toma de decisión política como en sus consensos y articulaciones. Dependiendo de la forma en que se configuren y de cuáles sean las condiciones, estas instituciones pueden tener efectos tanto positivos como negativos para la democracia.

Analicemos lo siguiente: con el apoyo financiero de una fundación holandesa, unos pocos profesionales ambiciosos recién graduados conforman un grupo para impulsar políticas de desarrollo industrial en una ciudad regional de México, mediante la aplicación de las ideas surgidas de un curso al que asistieron en la Kennedy School. O un gremio industrial de Sudáfrica envía a sus futuros líderes a un taller sobre producción flexible en la Fundación Ebert, mientras se prepara para ejercer presión a favor de la promulgación de nuevas leyes reguladoras de programas de capacitación laboral en nuevas tecnologías. O pensemos en una comunidad que habita en las cerca-

DOUGLAS CHALMERS: politólogo, director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia, Nueva York.

Nota: Ponencia presentada al XXII Congreso LASA, Miami, 3/2000. Por sus comentarios y sugerencias a una versión anterior, deseo expresar mis agradecimientos a los participantes en el seminario de profesores sobre Política Comparada en la Universidad de Columbia, y a los asistentes a la conferencia «Política internacional y comparada: nuevas perspectivas sobre Brasil», Brasil, 11/1999.

Nota: Este artículo proviene de *Análisis Político* N° 40, 5-8/2000, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 5-24.

Palabras clave: sociedad civil, instituciones de segundo nivel, teoría política, democracia.

nías de un río en la India, cuyos miembros, después de conocer los programas de televisión producidos por las Naciones Unidas, se reúnen para presionar al gobierno local urgiendo la adopción de medidas severas contra las fábricas que contaminan el medio ambiente. Acciones como las anteriores se multiplican constantemente. Ahora bien, ¿qué hará que los esfuerzos de estos profesionales, trabajadores y vecinos beneficien a la sociedad?

El problema y la argumentación

El argumento que planteamos afirma que los beneficios dependen no solo de su habilidad y conocimiento, capacidades y suerte, sino también de si las instituciones políticas estimulan su labor de manera efectiva. ¿Dónde pueden encontrar estos grupos los recursos para organizar su trabajo y tener un mayor efecto?; ¿cuál es el costo de estos recursos?; ¿qué posibilidades de acceso tienen a su alcance para plantear exigencias?; ¿qué tipo de regulaciones existen para impedir exigencias triviales?; ¿existen oportunidades para que estos grupos aprendan sobre crecimiento industrial, capacitación de los trabajadores en nuevas tecnologías o métodos para combatir la contaminación?; ¿cuáles son los obstáculos de acceso a la información necesaria y cuáles las tentaciones que tienen para engañar o ser engañados? Si, como sucede a menudo, las energías se disipan, las corporaciones quedan reducidas a nada o las aptitudes de los individuos encuentran otras salidas, ¿qué reglas y prácticas facilitan o constriñen su reemplazo por nuevos grupos, tal vez más innovadores? Las respuestas a estos y muchos otros interrogantes vitales acerca del futuro de la participación de la sociedad civil en el sistema de gobierno se encuentran en las estructuras políticas que surgen, o se imponen, como un segundo nivel de instituciones existentes codo a codo con las elecciones, los sistemas partidistas y los parlamentos.

Como reacción al reconocimiento de que muchos de sus objetivos exigen la cooperación de parte de las autoridades, en el último decenio muchos miembros de la comunidad de ONGs han desarrollado estrategias para trabajar con los gobiernos –por cuenta propia o en respuesta a la presión que ejercen los donantes. Se trata de un segundo aspecto del argumento que planteamos: el impacto de las organizaciones de la sociedad civil depende de la forma en que se relacionen con el sistema. No se trata de analizar la participación de la sociedad civil en términos de cómo mejorar el desempeño de un proyecto. El éxito de un proyecto particular no es importante como tal (excepto para los donantes y los actores). El fracaso o la desaparición de una organización comunitaria de base, de un centro de investigación de política económica o de un colectivo de derechos de la mujer, en sí mismo, no tiene mucho peso respecto del funcionamiento del sistema político. Lo que interesa es si existen otras organizaciones que ocupen su lugar y si, eventualmente, la nueva organización aportará una mejor aproximación. Se pretende averiguar el desempeño de conjunto en cambio continuo. Y para comprender ese impacto global debemos analizar las instituciones que enlazan las ONGs con el Estado.

¿En qué forma el contexto institucional, formal e informal, moldea la actividad de este conglomerado de grupos? Que sus actividades fomenten un sistema de gobierno estable y democrático dependerá no solo de si estos grupos son democráticos y buscan metas democráticas, sino también de si las instituciones a través de las cuales actúan trabajan igualmente a favor de la democracia.

Las cuestiones pertinentes a esta altura del debate representan una construcción moderna de una preocupación clásica de la teoría política: ¿qué tipo de instituciones que conectan la sociedad civil al Estado fomentan los valores democráticos? La respuesta siempre ha sido las instituciones constitucionales de una democracia liberal: parlamentos, sistemas de partido, elecciones y un Ejecutivo responsable, todos ellos apoyados en el imperio de la ley¹. Considerando que tales instituciones constituyen la ley y la política soberanas, obviamente es esencial que funcionen bien y que sea efectivo el vínculo entre el Estado y el sistema de gobierno con los ciudadanos, las elecciones y la protección de los derechos individuales.

Sin embargo, existe algo adicional para la democracia además de instituciones constitucionales fuertes. Las elecciones y el sistema judicial no pueden cargar sobre sus hombros con la responsabilidad de ser el único vínculo con los ciudadanos. Habitualmente se comenta, «las elecciones no son suficientes», recurriendo con frecuencia a interrogantes de igualdad social y económica. No obstante, antes de dejar a un lado las instituciones para concentrar nuestra atención en los resultados, debemos considerar atentamente un segundo nivel de instituciones que también perfeccionan estos vínculos. En una sociedad compleja el espacio entre las instituciones constitucionales y los ciudadanos está colmado de procedimientos, normas reguladoras y espacios bajo el imperio de la ley. Estas instituciones adicionales también son vitales para la democracia.

El parlamento más democráticamente organizado y elegido no funcionará de manera democrática si los únicos temas de su atención formal son los de interés para una pequeña elite. Existe la creencia de que las elecciones las corrompen «intereses particulares». Con todo, y dada la imposibilidad de depurar las elecciones de todos los intereses de grupo, la clave para determinar su democracia es saber si los intereses particulares se forman con la libertad suficiente como para representar de manera razonable el «mercado de intereses». El funcionamiento del sistema judicial depende no solamente

1. Las denomino «instituciones institucionales» por la razón obvia de que los instrumentos constitucionales comúnmente las especifican. Algunas veces se las denomina como las instituciones «formales» de la democracia, si bien la formalidad es una característica de todas las instituciones. Aun cuando con frecuencia no se contemplan los instrumentos constitucionales, incluyo a los sistemas partidistas en la categoría de instituciones constitucionales. Y lo hago en razón y en la medida en que los partidos organizan elecciones, debates parlamentarios y relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Como lo analizaré más adelante, como organizadores de la sociedad civil, por decirlo de algún modo, los partidos políticos deben incluirse en las instituciones de segundo nivel.

de leyes eficientes y del control oficial, sino también de la vigilancia tanto de la sociedad como de los profesionales del campo de la jurisprudencia. El hecho de que estas circunstancias se den de manera democrática es, en gran medida, función de un segundo nivel de instituciones entre el ciudadano y las instituciones constitucionales.

Ahora bien, si las instituciones constitucionales dependen de las instituciones de segundo nivel, también es un hecho cierto que las organizaciones de la sociedad civil dependen de ellas para moldear su impacto sobre el sistema. Sin duda alguna la influencia de la sociedad civil depende del carácter democrático del nivel constitucional, habida cuenta de que los grupos autónomos y las redes privadas requieren apertura y protección de los derechos civiles y políticos. No obstante, tampoco es suficiente. Las instituciones del segundo nivel también son vitales para explicar su impacto: la cuestión de si las ONGs son buenas para la democracia depende de la efectividad de las instituciones de segundo nivel.

Existió una época donde las organizaciones de base y no gubernamentales se consideraron la solución a los males de los Estados demasiado centralizados. A semejanza de las corporaciones en un mercado libre (el instrumento escogido para el crecimiento económico), las organizaciones de la sociedad civil son no gubernamentales, dinámicas y flexibles. A similitud de los movimientos sociales progresistas son comprometidas, permeables al cambio y críticas de los ordenamientos existentes que (casi) todo el mundo estaba de acuerdo en que debían someterse a un proceso de reformas. El «capital social» se convirtió en medida de éxito, en estrategia y consigna de moda.

Posteriormente, cuando las soluciones comenzaron a mostrarse esquivas y los programas de desarrollo exhibieron la carencia de criterios para lograr sus metas, el pesimismo comenzó a echar raíces. Cada vez se citaban con mayor frecuencia las fallas aparentes –fragmentación de esfuerzos, ausencia de responsabilidad y excesiva influencia por parte de «extraños». Se consideraron hechos positivos las campañas a favor de los derechos humanos, así como la labor desarrollada en situaciones de emergencia para enfrentar situaciones de pobreza, desastres naturales o conflictos étnicos, aunque se aceptaban únicamente porque su participación se consideraba transitoria. Se debía presionar a los Estados para que reasumieran su responsabilidad y no la delegaran en terceros. En opinión de algunos críticos, el impresionante crecimiento de las ONGs fue simplemente una estrategia de creación de empleos para intelectuales subempleados.

Sin embargo, debemos tener claro que las organizaciones de la sociedad civil no van a desaparecer de la escena. Se han convertido en parte del escenario político. Las organizaciones individuales, aun grupos completos de organizaciones, son transitorias, pero como sector van a seguir existiendo por largo tiempo. No pueden tomar el lugar del gobierno, pero sí tienen un espacio. El desafío actual no es determinar si son buenas o malas, sino de averiguar la

forma como encajan en el escenario. La razón de la creciente visibilidad de las ONGs y las redes privadas no está en las necesidades políticas situadas en consideraciones temporales, como el derrocamiento de regímenes autoritarios o el manejo de emergencias. Su presencia es el resultado de la difusión a largo plazo de las comunicaciones; del rápido incremento del número de activistas, líderes y organizadores experimentados; de la globalización de las cuestiones relativas a políticas públicas; y de la complejidad de los problemas y los programas que la gente diseña para resolverlos. No parece ser posible imaginar una reversión de estas tendencias, y si ellas son la fuente del crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como creo, su presencia y aun su crecimiento será permanente.

La cuestión por resolver es la forma en que estas organizaciones y sus redes resultantes se incorporan en el proceso político, en el «Estado». La geografía de la representación política y de la acción pública se ha modificado. Las instituciones de segundo nivel a que me he referido se convertirán en parte primordial de las condiciones bajo las cuales la explosión de nuevas organizaciones de la sociedad civil harán un aporte significativo.

Existen cuatro espacios o campos de acción en los cuales es posible encontrar las instituciones de segundo nivel: las estructuras legales que moldean las formas que asumen las asociaciones civiles; la profesionalización de los participantes en un campo particular de la política; un sector político de servicios que moldea la formación y acciones de las instituciones de segundo nivel; y el establecimiento de procedimientos y espacios para la consulta popular.

En primer lugar me detendré en el análisis de este conjunto de instituciones y de los aspectos de representación que entrañan. A continuación haré una tipología de conjuntos a los cuales denomino «regímenes de participación», para luego concluir con una descripción de algunas instituciones de segundo nivel.

Instituciones políticas de segundo nivel y democracia

La teoría política liberal, por una parte, y el autoritarismo monístico, por la otra, han supuesto (o deseado) la existencia de un vínculo director entre los ciudadanos y las instituciones del Estado. No obstante, siempre han existido leyes, normas y procedimientos intermedios. Claro está que la sociedad tiene muchas instituciones (la familia, el mercado, la Iglesia, etc.) que regulan y ordenan a los individuos y grupos; empero, como tales, no median entre los ciudadanos y el Estado, en la mayoría de los casos no son instituciones políticas. Las elecciones, el sistema partidista, el Congreso y el Ejecutivo —lo que denomino instituciones constitucionales—, son, por supuesto, políticas, y en verdad regulan, apoyan y constriñen a los actores en el proceso decisivo soberano y último.

Sin embargo, si consideramos el espacio existente entre los ciudadanos, los grupos y estas instituciones sociales, por una parte, y las instituciones cons-

titucionales por la otra, somos concientes de que no es caótico, sino que, para bien o para mal, está colmado de costumbres, leyes, reglamentos y normas que regulan las organizaciones públicas y privadas en sus relaciones con el Estado. Es decir, este espacio lo copan las instituciones del segundo nivel que contribuyen a determinar cuáles organizaciones de la sociedad civil serán escuchadas en las discusiones partidistas, en las elecciones y en los debates parlamentarios, qué importancia se otorgará a sus puntos de vista, cómo se regularán los conflictos y cómo se llevará a cabo el debate.

A qué gente se escucha, cómo se le capacita y socializa no es aleatorio, no es el resultado de las acciones de políticos sagaces. Qué propuestas de política surgen y cómo —o si— se aplican el conocimiento y la información en los debates de política, no sucede únicamente en el Congreso, sino que se moldea en las prácticas establecidas. Ciertas escuelas de pensamiento o las maquinarias locales forman parte de la red que produce líderes. Los periódicos y los medios de difusión electrónicos establecidos se convierten en el lugar «aceptado» donde deben darse los debates y plantearse hipótesis. Rutinariamente se consulta a los líderes establecidos sobre nuevas propuestas. Tales son algunos de los elementos de las estructuras reguladoras del espacio de las instituciones de segundo nivel.

De hecho, los científicos y analistas sociales no hicieron caso omiso de estas instituciones de segundo nivel. Cualquier discusión eficiente sobre formulación de políticas prestará atención a las costumbres, leyes y organizaciones que afectan los conflictos entre los partidos, grupos de presión, observadores expertos y activistas foráneos, etc. Pensar en ello como un conjunto pertinente al tipo de régimen es menos común. Aun así, por largo tiempo los observadores han utilizado (con bastante flexibilidad, no cabe duda) unos cuantos tipos ideales para describir variaciones amplias en patrones políticos a los que describo como «regímenes de participación», es decir, patrones característicos de vínculos entre la sociedad civil y el proceso decisorio político².

En particular, será de gran utilidad analizar la organización denominada «clientelista», «corporativista» y «partidista», como lo explico a continuación³. Pese a que en todo sistema político existen elementos de división clientelista, corporativista y partidista, el dominio de una u otra hace que el régimen de participación se modifique. En algunos casos los tres pierden terreno (sugeriría que en muchos países es lo que está sucediendo). El modelo liberal típico postula que en ausencia de estos vínculos «tradicionales» se desarrollan

2. Patrones como los que menciono son las herramientas de trabajo de quienes describirían a las «elites de poder». El caso para tal «elite oculta», en mi opinión, hace surgir instituciones oligárquicas de segundo nivel muy fuertes, aunque existen muchas otras configuraciones posibles, como lo veremos más adelante.

3. Estas no son solamente instituciones de segundo nivel. A menudo, la organización clientelista, y especialmente la organización corporativista y partidista se utiliza para designar un «tipo régimen» al más alto nivel, como cuando el corporativismo se define en términos de una forma específica de organizar el Legislativo. En este caso me refiero a su uso a este «nivel secundario». Ver más adelante para una explicación más amplia del tema.

lazos «modernos», directos e individualistas entre los ciudadanos y el Legislativo. Por el contrario, sugiero que surgen nuevas formas de instituciones, y afirmo que, a partir de ellas, se desarrolla una nueva forma de régimen de participación, que denomino un régimen abierto de participación en red.

El modelo básico de representación y sus límites

Para describir las instituciones de un régimen debemos saber qué sucede cuando opera la mediación entre la sociedad civil y el Estado. Los elementos de representación pueden parecer simples, pero existen algunas complicaciones a menudo soslayadas. Es vital analizar estas complicaciones con el fin de comprender los patrones en el segundo nivel de instituciones.

Vamos a suponer que el modelo convencional de representación se asemeja a lo que expongo a continuación: el sistema de gobierno lo componen individuos dentro de un territorio (ciudadanos), cada uno con sus intereses. A través de partidos, grupos de interés o bloques electorales, los ciudadanos se unen para influir en las decisiones políticas que los afectan. En la medida en que los intereses no estén demasiado divididos, la democracia se asegura mediante la representación de los partidos, grupos de interés y bloques electorales. Esto sucede mientras los sistemas partidistas, los parlamentos y las unidades ejecutivas responden a las elecciones y a otras formas de formación de opinión pública (sondeos, la prensa, etc.). Dentro de esas instituciones, las exigencias opuestas se reúnen en un proceso de negociación y concertación. Las tareas que se consideran cruciales para las instituciones se derivan del modelo —en los términos de un lenguaje antiguo pero todavía de «sentido común»—, al que recurrimos para determinar la articulación de los intereses que luego se convierten en asignaciones autorizadas a través de la ley o la política⁴.

En mi opinión, debemos evitar la tentación de aceptar este modelo convencional de representación, aun «para fines de debate» o como «simplificación necesaria para teorizar». En él existen varias limitaciones significativas de lo que sucede en la actualidad, cada una importante para las instituciones de un régimen de participación.

En primer lugar, los intereses de cada ciudadano son múltiples y están en constante cambio. Si bien pueden existir principios, metas y racionalizaciones perdurables, al confrontarse con situaciones concretas involucran diferentes

4. Se trata del modelo del sistema de gobierno en el «funcionalismo estructural» presentado en Gabriel Almond y James Coleman: *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton, 1960. En el texto que nos ocupa tratamos al «funcionalismo» no como una estrategia explicativa, sino como un criterio para identificar dinámicas importantes de la sociedad. Si bien en la actualidad los teóricos evitan explicar las instituciones en términos de las funciones que cumplen, es probable que acepten algún modelo de funciones con el propósito de identificar cuáles instituciones vale la pena estudiar. Mi intención es hacer exactamente esto, aunque criticando el modelo funcional.

conjuntos de metas y formas distintas de lograrlas. Cambian en el tiempo y dependiendo del contexto. Quizás se pueda decir que las instituciones siempre representan una forma de crear estabilidad de cara a la multiplicidad y el cambio, pero a menos que partidos ideológicos fuertes, bloques étnicos u otras formas de polarización de largo plazo establezcan (o congelen) la expresión de los intereses, las instituciones dirigen el auge y la decadencia constantes y las nuevas definiciones de los grupos y redes (o se vuelven tirantes por su causa). Esas instituciones deben evaluarse no a partir de si eliminan esta volubilidad, sino de si la moldean de manera efectiva.

En segundo lugar, los individuos que buscan influencia no son solamente ciudadanos provenientes del territorio de esa unidad. No es posible poner en duda la realidad de los actores internacionales y, pese a que en ocasiones se cuestiona, con el paso del tiempo su legitimidad se acepta cada vez más. Las presiones foráneas son múltiples y están lejos de ser manejadas a través de la diplomacia, mientras muchos actores dentro del sistema son no ciudadanos. Las instituciones políticas tienen que tratar con una política internacionalizada o exponerse a ser debilitada por ésta.

En tercer lugar, a menudo el proceso de transformar los intereses en política no es por concertación y negociación, sino en diversos grados por deliberación. Los cambios en la definición de la situación, ya sea a partir de la «ciencia» o mediante la construcción social, son con frecuencia tan importantes como los acuerdos o cambios en el equilibrio de poder de las partes interesadas. El manejo de la información y las reglas de decisión para utilizar la evidencia y emplear la teoría son tan importantes en las instituciones políticas como el manejo de los compromisos y la concertación.

En cuarto lugar, los vínculos entre los ciudadanos y los organismos legítimos de formulación de política no solamente se basan en acciones individuales como las elecciones y los escrutinios, y son una acción colectiva a través de los partidos y grupos de interés, sino que también son redes de contactos personales (o a través de la pantalla del computador). Se hace necesario considerar las instituciones políticas desde la perspectiva de su manejo de redes informales que rápidamente se vuelven a configurar, así como que tienen que ver con la votación y con grupos organizados de intereses. Aunque con frecuencia los vínculos personales se consideran cambiantes, las instituciones asimismo los moldean.

Desde hace tiempo el análisis y el discurso político han girado en torno de la participación o la afiliación individual en grupos organizados. Los actos individuales de participación política como votar, enviar cartas, informarse, aun las tasas de afiliación a grupos, constituyen el puntal de estudios (y evaluación moral) de la participación. Por otra parte, también desde hace tiempo las organizaciones —partidos, grupos de interés, asociaciones, burocracias— han sido objeto de atención prioritaria en el estudio del proceso decisorio. Por lo menos a partir de Max Weber, las organizaciones se han considerado

como la dirección, el cambio, el estilo «moderno». Las redes de contactos personales se consideraron más locales, tradicionales y, quizás, corruptas. Las organizaciones de un tipo u otro se consideraron más eficientes, más en armonía con el imperio de la ley y fundamentalmente más modernas. En la forma clientelista de las redes, el atraso y la corrupción parecen posibles y hasta probables.

Sin embargo, el clientelismo no es la única forma de red. Ante la rapidez y multiplicidad de las comunicaciones se puede argumentar que las organizaciones formales están cambiando a formas más flexibles, o están quedando rezagadas. En estudios del mundo de los negocios y las burocracias, lograr una sincronización entre la formación de redes personales y las metas corporativas constituye una importante característica actual de las técnicas modernas de gestión.

Aunque la presencia de redes personales es obvia, en el campo de la política con frecuencia se analiza desde la perspectiva de lo antiguo mostrando que debilitan desde el imperio de la ley hasta la fidelidad a los «principios» del pueblo. Sin embargo, investigaciones recientes demuestran la importancia de las «redes de política» para influir en las políticas a tener en cuenta. Y la «inserción» se ha convertido en nuevo punto focal referido –sin precisar pero con certeza– a la forma en que los procesos se apoyan en redes de vínculos personales (o los debilitan).

Con Scott Martin y Kerianne Piester hemos propuesto un modelo para un conjunto políticamente significativo de redes denominadas asociativas⁵. Sus características particulares son: en primer lugar, existe la probabilidad de que a cualquier red asociativa se le caracterice por una diversidad de organizaciones e individuos que, con frecuencia, incluye personas pertenecientes a partidos políticos, entidades gubernamentales, ONGs, así como funcionarios y activistas internacionales. En segundo lugar, es probable que cualquier red particular se vuelva a configurar en el tiempo, a medida que cambian los temas, las normas reguladoras del proceso decisorio, los participantes y las oportunidades. En tercer lugar, la red asociativa acarrea un fuerte énfasis en lo que hemos denominado política cognoscitiva, que involucra el debate y el análisis de preferencias, interpretaciones y reclamos. Hemos dado a estas re-

5. Douglas A. Chalmers, Martin Scott B. y Piester Kerianne: «Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?» a partir de D.A. Chalmers et al.: *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 1997, pp. 543-582. En tanto las redes asociativas pueden, y a menudo lo hacen, involucrar actores con recursos claramente desiguales, típicamente existen más oportunidades para eludir, o asumir una nueva posición en el debate, con el propósito de evitar una prueba directa de fortaleza con un oponente desigual. En nuestra opinión, estos cambios se derivan de la menor importancia de relaciones de autoridad rígidas y jerárquicas (comparadas con formas partidistas o corporativistas), de los patrones cambiantes y múltiples de identidad (comparados con el clientelismo y el populismo) y del carácter más abierto de la política cognitiva. Esto resulta no tanto en mayor igualdad cuanto en menor desigualdad rígida entre los participantes.

des la denominación de «asociativas» en razón de que contemplan muchas asociaciones en nódulos de eslabones y debido a que se forman más con miras a tareas particulares —no se construyen a partir de los múltiples vínculos personales, como de familia, propios de una relación clientelista. En su forma políticamente pertinente los contactos personales son a menudo cruciales, especializados y tienen la probabilidad de vincular a individuos, organizaciones, medios especializados como revistas o boletines informativos, funcionarios de oficinas gubernamentales y organizaciones internacionales. Usualmente algún tipo de tarea o interés común las mantiene unidas: puede ser impulsar una política particular, asegurar una ventaja o encontrar una solución a un problema concreto. Por estar más centradas en la tarea, antes que ser clientelistas, están más expuestas a los cambios rápidos. Este modelo propone un punto de partida para identificar nuevas formas de redes y comprender los desafíos que implica su institucionalización.

Evaluar si las instituciones de algún país en particular producen una gobernabilidad estable, pacífica y justa, exigirá modificar algunas suposiciones. La estabilidad, por ejemplo, debe evaluarse no en términos de la continuidad de las organizaciones de la sociedad civil, sino en términos de la estabilidad (o «metaestabilidad») de la representación como un todo de cara a elementos individuales rápidamente cambiantes. Un resultado justo dependerá no tanto de si un conjunto particular de ONGs con sus programas asociados es eficiente, sino de si las cambiantes coaliciones de intereses encuentran paladines apropiados y efectivos en el momento correcto. Un proceso decisivo efectivo dependerá no solamente de la capacidad para concertar con eficacia, sino de si se moviliza la capacidad de información y análisis para tomar decisiones «inteligentes»⁶.

Es decir, la trascendencia de la fluidez, la internacionalización, la deliberación y el trabajo en red, las cuatro modificaciones al modelo tipo de representación, radica en atraer la atención hacia el rápido cambio en los intereses de la gente, en sus interpretaciones de qué es el mundo y en la nueva configuración de redes.

Se podría objetar que la mayor parte de estos principios es bien conocida. Todos sabemos que la política es fluida, internacionalizada, con una infraestructura compleja, y que los debates políticos suponen una comprensión de los problemas, así como una concertación entre intereses disímiles. Se trata del carácter de la política. Se tiende a pensar estos aspectos de la política no como algo necesario de institucionalizar, sino simplemente como la actividad que desarrollan instituciones como los parlamentos, el Ejecutivo y los partidos. Sin embargo, en un mundo en el cual la formulación de políticas es muy compleja en sustancia y proceso, un mundo en el cual la internacionalización

6. V. mi ensayo, «What Is It About Associations in Civil Society That Promotes Democracy?», un ensayo ocasional del Institut of Latin American and Iberian Studies, en <<http://www.columbia.edu/cu/ilais/chalmers48.html>>

es creciente y el acceso a la información se hace cada vez más amplio y expedito, la gente ha tratado de crear cierto orden –los indicios son claros. La política no es simplemente una confusión febril que políticos habilidosos logran ordenar a través de elecciones, sondeos de opinión pública y sesiones con los votantes. Por supuesto, las organizaciones, las leyes o las costumbres aceptadas se adoptan o exigen para imponer el orden. No obstante, asimismo, comienzan a surgir patrones a partir del «mercado» de la actividad política de manera «autoorganizada». Partiendo de ambas fuentes debemos buscar un comportamiento con base en patrones y valores (es decir, instituciones) implicado en: moldear cuáles intereses surgen y cuáles pierden vigencia; establecer o limitar los vínculos con base en los cuales se construyen las redes; estructurar el proceso de deliberación; controlar qué conflicto se toma en serio y cómo se resuelve; reclutar líderes y capacitarlos; manejar la condición de «extranjeros» dentro del sistema.

Claro, las instituciones constitucionales clásicas del sistema político también abordan estos problemas. Los legislativos estructuran el conflicto y dirigen las deliberaciones; las elecciones ordenan el reclutamiento; y las leyes fundamentales establecen los derechos y obligaciones de «ciudadanos» y «extranjeros». Sin embargo, durante largo tiempo, los parlamentos han dejado de ser más que un logro mayor del proceso legislativo, las elecciones apenas reclutan un pequeño porcentaje de líderes, y las reglas fundamentales que rigen al Ejecutivo constituyen una parte muy pequeña de las nuevas prácticas e instituciones que gobiernan el establecimiento del Estado moderno. Cualquier análisis de un sistema de gobierno tiene que comenzar con las instituciones constitucionales. Su funcionamiento es el ejercicio de la soberanía, es decir, toman decisiones con fuerza de ley en un territorio. Sin embargo es un error considerar que por su carácter esencial esas instituciones son totalizantes.

Tres formas clásicas de regímenes de participación

Al examinar la práctica habitual desde una perspectiva convencional se identifican tres tipos de instituciones de segundo nivel que denominaré regímenes de participación, dado que estructuran la forma en que la sociedad civil participa en el proceso político⁷. Son «regímenes» porque aun cuando no están en el nivel constitucional, integran algún aspecto del proceso político para el total de la población, y no solo para algún subconjunto.

Estos tres tipos son división clientelista, corporativista y partidista. Se trata de tipos ideales en cuanto cada uno articula una lógica común de una amplia gama de estructuras. En sentido negativo son tipos ideales en la medida en que ninguno es el patrón exclusivo en un caso real. Teniendo en cuenta que el grado de dominio varía considerablemente, existe el peligro de utilizarlos

7. Alternativamente podríamos denominar estos tipos regímenes de «intermediación» o «representación». Utilizaré la expresión «regímenes de participación», ya que mantiene nuestro enfoque en el ciudadano.

de manera flexible. Por ejemplo, en ocasiones se emplea el término «corporativismo» o «clientelismo» para caracterizar un régimen, cuando en realidad intentan señalar algunos ejemplos sobresalientes. En este ensayo restringiré su significado al dominio de sus vínculos característicos, en ocasiones al máximo nivel constitucional, aunque referido a este nivel institucional intermedio. En esencia, los utilizo como contrapeso para resaltar la peculiaridad del régimen abierto en red.

Clientelismo. En un régimen clientelista la multiplicidad de vínculos se organiza en torno del nexo patrón-cliente de dominación y subordinación, conectada a través de contactos personales. A menudo, es cara a cara e involucrando una relación personal. Es un tipo de formación de redes. Pero también involucra una forma especial que institucionaliza la representación al atravesar los vínculos con múltiples intercambios personales, creando una dependencia de base amplia. En un sistema con organizaciones legales y formales cambia su significado y configuración formal, debilitando los aspectos asociativos a favor de vínculos de fuerte dependencia. Las expectativas de los actores (o desde la perspectiva negativa los costos de transacción del cumplimiento de la ley) se manejan a través de un sistema de dependencia mutua que llega a incluir vínculos comunitarios, familiares o étnicos (a menudo apócrifos).

Si bien en la actualidad el clientelismo se usa casi como sinónimo de ineficiencia, corrupción e injusticia, existen muchas formas y contextos en los cuales es eficiente, estable y justo, aun cuando esos contextos no pierdan su rigidez y cambien de forma para convertirse en redes asociativas. El caudal electoral de líderes populistas puede tener como resultado el ascenso al sistema político de grupos oprimidos; los «equipos» de figuras políticas en torno de líderes destacados (por ejemplo, la «gente alrededor de Clinton») pueden hacer más expedita la gestión de los asuntos públicos, mientras las maquinarias políticas dirigidas por un «jefe» proveyeron un canal para la incorporación de las poblaciones de inmigrantes. Una amplia confianza personal que fortalezca arreglos contractuales «débiles» puede ser a la vez positiva y corruptora.

Ya sea que el potencial democrático para las relaciones patrón-cliente sea débil o fuerte en el nivel micro, la mayoría de analistas están de acuerdo en que expandido al sistema de relaciones políticas «en su conjunto», el clientelismo se convertiría en una excesiva concentración de poder en manos de unos pocos «patrones». La rigidez de los vínculos múltiples en la relación puede resultar ser útil en un caso particular, pero es probable que inhiba la flexibilidad necesaria para manejar redes configuradas con diversos propósitos. En una situación a pequeña escala, podría contribuir a estabilizar una situación, pero a medida que el campo se amplía las posibilidades de un conflicto de facción parecen ser mayores por la fuerza de las lealtades personales en competencia en el marco clientelista.

Corporativismo. El corporativismo es un régimen de participación en el cual las instituciones de segundo nivel se construyen alrededor de organizaciones

formales. Estas entidades, que abarcan desde los gremios hasta cámaras fascistas de corporaciones o planes formalmente establecidos de gestión «tripartita» en la industria, absorben (o tratan de absorber) las complejidades de la sociedad civil en los procedimientos y jerarquías de las organizaciones. En el corporativismo reciente existen grandes probabilidades de que estas instituciones formales sean aprobadas por ley y se conviertan en parte del Estado.

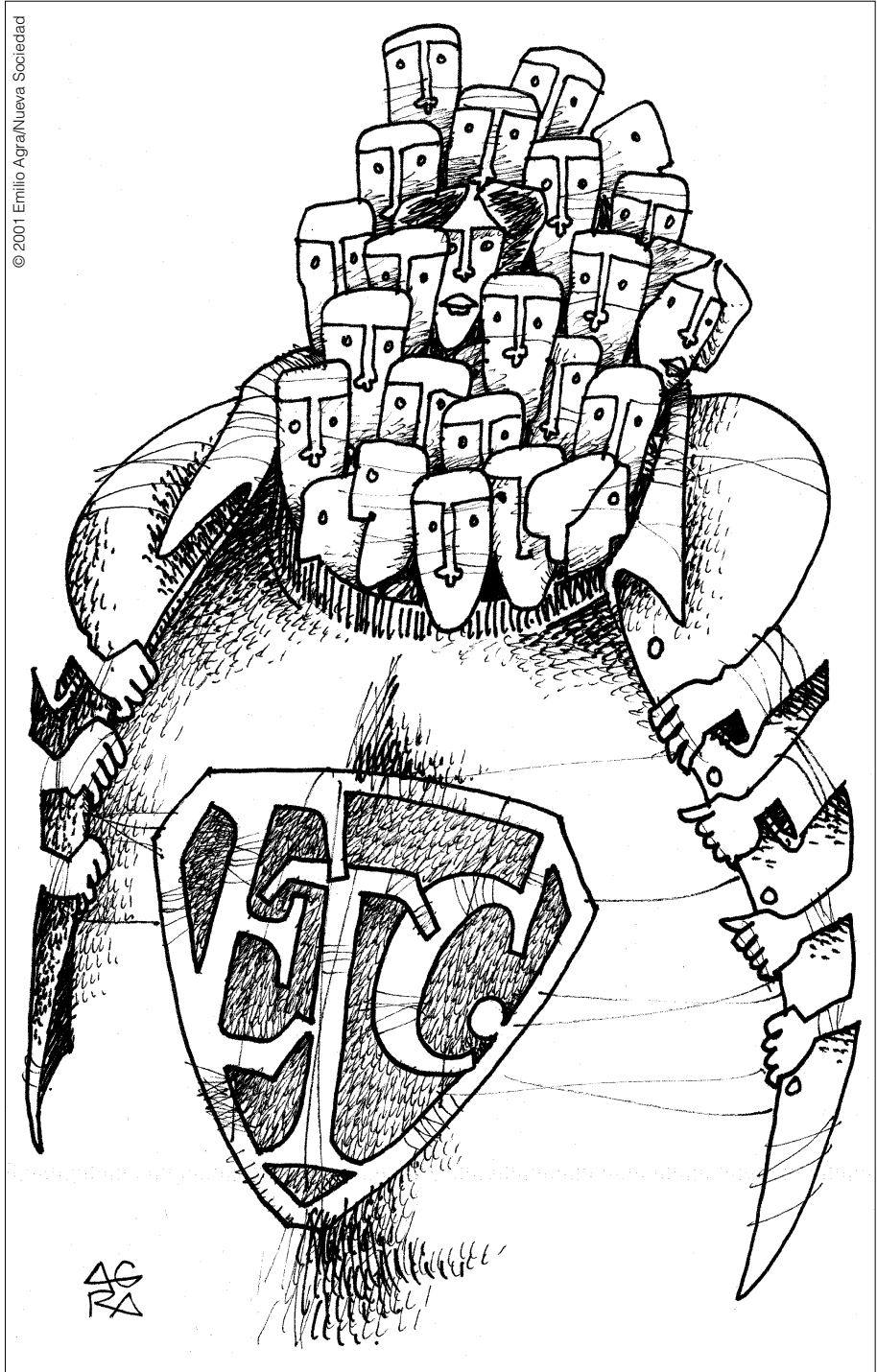
En el corporativismo, las redes se clasifican de acuerdo con un conjunto de intereses posibles de representar, determinados de antemano, a los que se les otorga estatuto formal. Un conjunto común de intereses fueron aquellos identificados a inicios del siglo xx a partir de la división clasista, reflejando el pensamiento marxista, o más probablemente con el fin de combatirlo. Sin embargo existen muchas definiciones posibles. Una modalidad se implantó en México, desde la década de los años 30 hasta hace poco tiempo, donde se crearon organizaciones alrededor de la fuerza laboral, los campesinos, los empleados públicos y los militares, a través de su sujeción al partido oficial. En algunas concepciones, retrocediendo a las primeras épocas de los gremios, las profesiones fueron presentadas como los cimientos esenciales de las corporaciones.

A semejanza de la experiencia fascista, el corporativismo puede hacer referencia a las instituciones constitucionales primordiales, con sus cámaras laborales y comerciales. Sin embargo y excepto como fachada para la dominación del Estado, rara vez fueron significativas como coordinadoras de la formulación de políticas en el Estado. Como instituciones de segundo nivel (no en el nivel constitucional, sino todavía como regulador de la actividad política a lo largo y ancho del sistema), el corporativismo abarca la amplia gama de esfuerzos para otorgar reconocimiento a (y establecer control sobre) los intereses a través de la participación formal en las juntas asesoras, incorporando los sindicatos laborales en los ministerios del gobierno o, como el caso reciente, otorgando a ciertas ONGs y grupos de intereses particulares un espacio formalmente determinado en los consejos decisorios de políticas pertinentes a sus intereses.

De igual manera, el corporativismo propone formas para abordar la complejidad de la representación. Los intereses opuestos y cambiantes se manejan (en parte) por medio de la disciplina de las organizaciones burocráticas. El conflicto de intereses se convierte en negociación burocrática (o en luchas intestinas). En gran medida, el manejo de los límites entre los actores nacionales e internacionales se ha hecho mediante la exclusión de estos últimos. Al fin y al cabo, las organizaciones del Estado son instituciones nacionales y el manejo de las deliberaciones fue el proceso de convertir los debates abiertos en debates del personal administrativo.

En el escenario actual, la rigidez de las estructuras corporativistas de cara a desafíos cambiantes, y las violaciones de las normas de justicia a través de la consolidación de determinados intereses, se consideran razones suficientes

© 2001 Emilio Agra/Nueva Sociedad



para rechazar este tipo de régimen de participación. Aun si evitáramos cualquier forma de corporativismo constitucional con el propósito de concentrarnos en el segundo nivel —utilizando los instrumentos de organizaciones formales con sus jerarquías, procedimientos y reglas—, para organizar redes fluidas y cambiantes, la inflexibilidad con respecto a las nuevas influencias globales sugiere ineficiencia y, a menudo, la dependencia de estructuras burocráticas embrutece. El corporativismo tuvo sus momentos democráticos en muchos países. Fue el medio a través del cual los sindicatos hicieron su ingreso al sistema político. No obstante, en la actualidad su papel parece quedar confinado a problemas específicos, no al ámbito del régimen, ni siquiera del del segundo nivel.

Partidismo. Por «régimen partidista de participación» simplemente me refiero a la institucionalización de las redes y organizaciones múltiples por medio de su sujeción o construcción en partidos políticos. Con frecuencia se acepta como la norma moderna y democrática. Muchos analistas consideran que imponer disciplina democrática a la sociedad civil políticamente importante exige, o al menos se logra con eficiencia, «incorporando» sus intereses en programas y políticas partidistas. A menudo, los partidos son considerados el método apropiado para extender el ámbito de las instituciones constitucionales de la sociedad civil.

Desde una óptica institucional, la ventaja obvia de la representación partidista es que establece un vínculo directo entre las confusiones de las exigencias populares y lo que se consideran las instituciones centrales de la democracia, las elecciones y el Legislativo. Adicionalmente, durante largo tiempo se ha considerado a los partidos (en particular en la ciencia política centrada en Europa), como la forma ideal de incorporar información, conocimiento y teoría en la política —los elementos cognitivos anotados antes. Los partidos programáticos, con inconfundibles perspectivas de mundo, con plataformas políticas cuidadosamente elaboradas, se han considerado como una forma, quizás la forma de convertir las ideas en política. Por último, como su nombre lo implica, los partidos hacen lo que el corporativismo quiere evitar por principio: incorporar el conflicto metódico en el sistema, canalizándolo al convertirlo en rivalidad partidista en las elecciones y los debates parlamentarios. En presencia de un sistema partidista efectivo (es decir, funcional y representativo), la voluntad popular en las elecciones se convierte de inmediato en equipos de líderes con posiciones de autoridad. Claro está, es posible que la institución no funcione y concentre todo en los partidos políticos. Será negativa si los procesos legislativos se bloquean, si las elecciones fracasan en el intento de representar con justicia los intereses de los electores, si los programas se convierten en los compromisos del más ínfimo denominador común o si la polarización de uno y otro tipo produce inestabilidad. Pero dada la fortaleza de la suposición acerca de la conveniencia o inevitabilidad de la representación partidista, las dificultades se analizan como problemas a resolverse, no como razones para cuestionar la importancia del ordenamiento partidista.

Al margen de la forma como evaluemos la «debilidad» o «fortaleza» de los partidos como organizadores de las instituciones constitucionales, nuestra preocupación se refiere al papel de la organización partidista como institución de segundo nivel. Más allá de apelar a los votantes y de representarlos (bien o mal) en el Legislativo, ¿cómo «penetran» la sociedad?

En Estados Unidos, muchos han percibido, y algunas veces lamentado, el fracaso de los partidos políticos para organizar la sociedad. De hecho, los partidos sí parecieron desempeñar ese papel en las postrimerías del siglo XIX en algunas ciudades bajo el dominio de la «maquinaria» y también durante el prolongado reinado del partido demócrata en el sur durante la época posterior a la Reconstrucción. Pero, al menos recientemente, es probable que los partidos fueran relaciones patrón-cliente disfrazadas. Algunos teóricos han planteado que el sistema partidista de EEUU puede mejorar a partir de su conversión en partidos conformados por un sistema complejo de «grupos de intereses» pluralistas.

En gran parte del mundo el vínculo entre partidos y sociedad civil se explica con lujo de detalles y en forma explícita como un ideal, no necesariamente como una realidad. Entre varias, la formulación más influyente es una variante marxista. Los partidos articulaban escisiones fundamentales en la sociedad que agruparon, o debieron agrupar, los intereses del pueblo, no a través del equilibrio y la negociación implícitos en el modelo estadounidense, sino concertándolos con las perspectivas dominantes de la sociedad y sus metas. En muchas perspectivas socialistas los partidos estaban a cargo de la gestión de las redes y organizaciones de la sociedad civil educando al pueblo con sus intereses «reales», y absorbiendo las estructuras «espontáneas» en una complicada estructura de solidaridad, más o menos subordinada al partido político.

Con base en una lógica micheliana de organización rígida para enfrentar la confrontación, la misma lógica de la organización partidista de la sociedad civil se ha aplicado por parte de partidos católicos, partidos etnolingüistas y hasta partidos regionales. Para muchos, esta imagen de un régimen partidista representativo ha definido la modernidad. Aun cuando su posición preponderante ya comenzaba a debilitarse en Europa, cuando por primera vez visité América Latina a comienzos de los años 60, la definición implícita de un «partido político moderno» era una definición que tenía una posición programática bastante desarrollada (nuestro «programa», su «ideología»), una amplia red de organizaciones solidarias, como los sindicatos y las asociaciones de profesionales (nuestra «solidaridad», su «conspiración») y muchísima disciplina (nuestra «unidad», su «rígida conformidad»).

El régimen abierto de participación en red

En algunas épocas en casi todos los países y tal vez particularmente en este momento en muchos de ellos, los patrones clientelistas, corporativistas y parti-

distas llegan a ser inapropiados o, quizás, demasiado costosos de conservar ante los reclamos para que sean estables, eficientes, pacíficos y justos, de cara a tendencias de largo plazo como: la pérdida de fe en la capacidad para manejar planes operados por el Estado, como el corporativismo; la internacionalización, que multiplica a los no ciudadanos tan directamente involucrados para ocuparse de ellos a través de la diplomacia; la ausencia de una división polarizadora que respalde la organización partidista de la sociedad; la «descentralización» del poder (descentralización, privatización, delegación).

Parece tentador sugerir que estas complejidades son unilineales y que el dominio del clientelismo, el corporativismo y el partidismo es cosa del pasado. Pero tal vez es un error. Si las exigencias de centralización son altas, bien podría surgir de nuevo cierto tipo de corporativismo dispuesto a emprender una guerra, ocuparse de una crisis ambiental o resolver una depresión económica importante. La solidaridad partidista podría ser una respuesta a una nueva escisión o a una escisión reciente y dramática de la sociedad. Las posibilidades de una división partidista alrededor de escisiones étnicas parece lógica, aunque débil, frente a las luchas actuales –tal vez debido a que la armonía «estrechamente asociativa» que la división partidista prolongada implica parece una meta frágil y difícil de alcanzar. El clientelismo, siempre presente, podría convertirse en una forma de nuevo dominante de cara a la desintegración del Estado –con certeza se trata de un desarrollo no imposible en muchos países. De todas maneras, existen muchas situaciones en las cuales debemos buscar más allá de estas fórmulas.

Cuando las organizaciones clientelistas, corporativistas y partidistas se debilitan, el patrón de instituciones que regulan y manejan el cúmulo de redes y organizaciones se desarrolla de manera más abierta, lo que denomino un tipo de régimen abierto de participación en «red». Esperamos o buscamos un régimen de participación que vincule (bien o mal) a las organizaciones y redes con el sistema de gobierno como lo hacen otros regímenes. Sin embargo, en contraste con los regímenes corporativistas y partidistas, en los cuales el Estado o las organizaciones partidistas «asumen el mando», no existe el dominio de una forma organizativa imperativa, jerárquica y, aunque las redes comparten cierto grado de vinculación personal característica del clientelismo, carecen de los vínculos múltiples, estables y jerárquicos de este último. Cierta grado de autonomía y fluidez será el sello distintivo.

Los regímenes abiertos de participación en red se diferencian de los demás regímenes de participación analizados en que no existe un tipo único de formación dominante (como en el régimen clientelista), ni tampoco un conjunto único de instituciones nacionales (como en los regímenes corporativistas o partidistas)⁸. Como «régimen» se refiere a un sistema de toda la nación y es

8. Puede ser que así como las estructuras clientelistas presentan tan grandes variaciones, las estructuras de los regímenes abiertos de participación en red pueden ser variados y lo único que tenemos que hacer es percibir el aspecto unificador de todas las instituciones de segundo nivel de este tipo existentes en ellos, como creemos haberlo hecho con el «clientelis-

un complejo (potencialmente) coherente de leyes, normas, prácticas y organizaciones emergentes e impuestas. Su complejidad surge de dos factores. Por una parte, regula el debate a cuestiones particulares. Podrían desarrollarse conjuntos de actores y de medios, o lugares especializados para analizar, digamos, políticas de salud. De modo que el primer tipo de complejidad proviene de la especialización de instituciones alrededor de muchas áreas diferentes de política.

Una segunda forma de diversidad surge del desarrollo de instituciones en torno a funciones diferentes. Las personas que trabajan en estos campos de la actividad pública serán personas contratadas que manejarán sus asuntos en instituciones distintas a aquellas dedicadas a crear seminarios para el debate en cuestiones de política. En un sistema partidista es probable que éstos sean incorporados al partido, mientras que en un sistema corporativista se desarrollan dentro de las organizaciones oficiales. Una característica importante del régimen abierto en red es la separación de estas instituciones aglutinantes.

Tengo que reconocer que estoy abordando la definición desde una óptica negativa. Ni el estilo burocrático ni el partidista dominan este tipo de régimen. El término «redes» se utiliza para sugerir que los elementos no son simplemente ciudadanos individuales (como en el mundo liberal idealizado) ni únicamente asociaciones y organizaciones. El término «abierto» sugiere que el régimen contiene muchas instituciones, e inevitablemente, un cierto grado de reconfiguración constante. Hasta ahora, el énfasis se hace en la diversidad y en la complejidad. Una vez podamos percibir las instituciones que surgen para manejar esta complejidad, deberemos hacer distinciones más sutiles.

¿Los regímenes abiertos en red son más democráticos? Antes de proceder a analizar el carácter de las instituciones de este régimen, quisiera abordar un problema que con frecuencia surge en los debates sobre sociedades civiles complejas: ¿los regímenes abiertos en red son más democráticos que otros?

No hay razón para creer que lo son simplemente porque son abiertos y constituidos en redes. Así como los regímenes clientelistas, corporativistas y partidistas tienen sus formas democráticas y no democráticas, los regímenes abiertos en red tienen su mezcla. En los últimos años, el desmoronamiento de los regímenes corporativistas autoritarios, la liberalización de regímenes clientelistas corruptos y el debilitamiento de regímenes partidistas ideológicamente divididos —que llegaron a un punto muerto o se llenaron de violencia— han llevado a muchos a considerar la «sociedad civil» y el «capital social» como mecanismos para provocar el surgimiento de la democracia. Por ello a menudo se supone que avanzar hacia un tipo diferente de régimen de parti-

mo». Sería un avance teórico reemplazar a los «regímenes abiertos en red» con algo más positivo. Sin embargo, por ahora, sería prematuro hacerlo.

cipación necesariamente será más democrático. Pero las instituciones de régimen abierto, como veremos, pueden ser elitistas, irresponsables, incumplir sus obligaciones, estar plagadas de conflictos, ser ineficientes y no igualitarias, justo como pueden ser las instituciones de otros regímenes de participación.

El punto que quisiera resaltar es que para decidir si el crecimiento de movimientos de ciudadanos, ONGs y movimientos sociales hace más democrático el sistema de gobierno, debemos comprender las instituciones pertinentes de segundo nivel. Es obvio, un régimen abierto, fluido y complejo puede abrir el espacio para todo tipo de elitismo, ineficiencia e inestabilidad, pero por otra parte, como sabemos por los argumentos acerca del mercado de campos diferentes de la economía, un sistema abierto y complejo tiene al menos la capacidad para ser más eficiente, estable y justo que un sistema burocráticamente organizado. Dados los patrones y oportunidades correctos, es posible aprovechar las energías, el conocimiento, la adaptabilidad y el compromiso público presentes en muchas, si no todas, las organizaciones y redes de la sociedad civil. Así como esperamos que del funcionamiento de las instituciones constitucionales se emita un primer juicio sobre la condición democrática de un país, debemos identificar las instituciones de segundo nivel para poder concluir dicho análisis. El crecimiento de la sociedad civil y del capital social puede ser democratizante, pero también puede no serlo. Dependerá de la forma en que funcionen las instituciones que relacionan las asociaciones y los Estados⁹.

Instituciones en el régimen abierto en red

Al igual que en cualquier grupo de instituciones reales, esperamos encontrar patrones «formales» (legislados y explícitamente impuestos) y patrones «informales» (normas y procedimientos emergentes a partir de las interacciones). Concentrando nuestra atención en las instituciones de un régimen abierto en red por fuera de las instituciones constitucionales, esperamos que los orígenes informales desempeñen un papel particularmente importante dada la autonomía y fluidez de los actores. Por ejemplo, a través de reuniones repetidas, planeadas o no, los activistas comienzan a identificarse mutuamente y a establecer criterios informales respecto de quién clasifica como experto y quién no. O después de muchos debates y encuentros ciertas revistas, reuniones o espacios de internet pueden convertirse en el lugar «establecido» para reconocer y distribuir las mejores prácticas o avisos de alerta sobre legislación inminente. Como cualquier actividad parecida al mercado, a partir de interacciones de esta naturaleza surgirá un conjunto importante de normas de control.

9. Esto aborda una de las controversias en torno de la obra de Robert Putnam sobre capital social. Bajo las condiciones adecuadas, el capital social creciente puede hacer que el fascismo funcione también, como lo hizo en el norte de Italia. Sostengo que las instituciones de segundo nivel que funcionan democráticamente son parte de esas «condiciones adecuadas».

Lo anterior no sugiere que lo «formal» sea una regulación legal del gobierno o un convenio explícito negociado. Al igual que en el vuelco de la economía de Estado a la economía de mercado, el papel de lo formal cambia pero no desaparece. En la esfera de las instituciones de segundo nivel el gobierno no llevará por la fuerza los debates de política a una arena gubernamental, sino que podría contribuir a moldear un debate en la sociedad civil tornando obligatoria una serie regular de foros acerca de una política determinada, antes de ser presentada ante el Congreso o un ministerio. Los arreglos formales también contribuyen a moldear las instituciones, por ejemplo, por medio de una legislación restrictiva sobre qué tipos de grupos de la sociedad civil serán reconocidos para presentar proyectos de ley al Congreso, o simplemente emitiendo determinaciones en torno de las obligaciones tributarias de esos grupos. Lo formal y lo informal siempre estará presente, por más que las instituciones informales parezcan ser el rasgo distintivo de las instituciones del régimen abierto de participación en red.

¿Qué tipo de instituciones encontramos en este régimen?; ¿qué conjuntos de reglas, procedimientos y normas complementan las instituciones constitucionales centrales? Como quiera que este conjunto no está expresado en los instrumentos constitucionales, es difícil sugerir algo parecido a una lista definitiva. Este escrito busca fomentar un análisis conducente a lograr un mayor consenso con respecto a esta lista. Como lo anotamos antes, mi lista tentativa de «lugares donde buscar» es la siguiente: el marco legal, la profesionalización, el sector político de servicios y canales consultivos.

El marco legal y prescriptivo. El marco legal es la institución fundamental que apoya y moldea cualquier actividad social amplia y dinámica. De hecho, el imperio de la ley es básico a la sociedad civil y, a la inversa, desde la ley se comprende el modo primordial como ella afecta la política y el Estado. Quisiera sugerir algunos modos como los patrones normativos y legales impactan la forma en que las organizaciones de la sociedad civil funcionan en el ámbito público.

En primer lugar, el estatuto de las organizaciones de la sociedad civil como entes legales es crucial para su forma de operación. En muchos países de América Latina su situación tributaria, los requisitos de informes financieros y las normas para registrar su existencia están entre las nuevas leyes que regulan las organizaciones sin ánimo de lucro o las asociaciones civiles. Estas leyes pueden ser muy restrictivas o abiertas.

Las leyes que regulan las formas de movilización de recursos humanos, financieros, de información y otros, son cruciales. Algunos países en América Latina buscan limitar la consecución de financiación foránea. Otros, como China, tratan de restringir legalmente el uso de internet. Algunos más, como EEUU y Gran Bretaña, intentan limitar el papel de las organizaciones sin ánimo de lucro en las campañas políticas. En estos casos las estructuras legales afectarán directamente el impacto de la sociedad civil en el sistema de gobierno.

Es importante analizar no solamente los límites legales «estáticos» a las acciones, sino las reglas que gobiernan el surgimiento —y la desaparición— de las asociaciones. Desde esta óptica dinámica, pensamos en los movimientos sociales. El discurso del movimiento social oscila de un lado a otro entre el modelo de organizaciones transformadoras (no institucionalizadas) y organizaciones potencialmente institucionalizadas que abogan por los derechos de un grupo oprimido, o de un bien público que no ha obtenido el reconocimiento debido. Considerando tan solo las asociaciones que buscan una representación continua antes que una revolución, sigue siendo posible lograr una renovación considerable en las organizaciones y asociaciones específicas que reclaman esta meta.

Cuando las estructuras legales pueden influir en el funcionamiento del sistema existen dos etapas en el proceso de formación de grupos. La primera ocurre cuando obtienen el derecho legal de organizar una clase de personas. Tales luchas han sido parte de la historia de los movimientos a favor de la mujer, los grupos raciales, las religiones de las minorías, las poblaciones indígenas, los homosexuales y muchos otros. Una vez organizados, la ley puede facilitar o impedir el surgimiento de grupos más especializados dentro de la red de identidades, o unir grupos existentes en formaciones más amplias. No todas las mujeres, sino las madres solteras; un grupo indígena amplio conformado con asociaciones de base de caseríos; y muchos más grupos específicos en constante proceso de formación. La ley influye no solo la manera en que se forman, sino también condiciona la probabilidad de que desaparezcan las organizaciones más antiguas. Obviamente las leyes moldean la probabilidad de obtener la personería jurídica y el reconocimiento oficial. Pero convertirse en representante «oficial» de alguna comunidad, con participación en los consejos de política y estatuto como representante del país en reuniones internacionales, puede dificultar la disolución de alguna organización. Las estipulaciones legales pueden inhibir el cambio y, asimismo, estimularlo.

No siempre es el caso que una mayor renovación de las organizaciones de la sociedad civil sea positivo. El cambio puede debilitar la representación de grupos tanto como puede fortalecerla, dependiendo de una serie de factores que trascienden la ley. En un nivel abstracto no se puede resolver el interrogante de cuáles estipulaciones legales fomentan una política justa y efectiva. Sin embargo debe quedar claro que la estructura legal no juega un papel importante.

Un nivel diferente de institucionalización concierne no a la ley, sino a las actitudes normativas hacia las organizaciones y redes de la sociedad civil. Más allá de la repercusión obvia de los «prejuicios» contra los pobres y los grupos raciales o étnicos —que fácilmente podrían distorsionar el impacto político de la sociedad civil—, si acaso hay la buena disposición del Estado y la elite para aceptar la legitimidad de su activismo. Por ejemplo, en América Latina existe un fuerte sentimiento en el sentido de que la «sociedad civil» (expresión principalmente referida a las ONGs) puede haber desempeñado

un papel importante en el derrocamiento de regímenes autoritarios, pero que no tiene espacio en un Estado ordenado. Algunos opinan que esas organizaciones son inapropiadas porque requieren el apoyo ciudadano en aportes y trabajo voluntario, características que presuntamente no forman parte de la «cultura latina».

Empero, ésta no es una situación restringida a las culturas nacionalistas. En EEUU, supuestamente el país con la tradición más fuerte en organizaciones sin ánimo de lucro y «grupos de interés» políticamente pertinentes, las preocupaciones expresadas en los términos «intereses particulares» y «grupos de presión» indican ambivalencia y esfuerzos periódicos para regular y constreñir. Cualquiera que sea el ideal de la práctica democrática (sin duda variará según el contexto), ésta es una esfera de institucionalización en el régimen abierto en red que merece atención.

Profesionalización de las elites de política¹⁰. La profesionalización asume diversas formas. Por ejemplo, cuando se consideran los médicos y abogados pensamos en las organizaciones que conforman estableciendo normas y controlando el ingreso al grupo, entre otras. Los términos también se refieren al desarrollo de normas para el servicio público por parte de personas interesadas en hacer valer los méritos como criterios para obtener empleo en el sector oficial. Max Weber señalaba un tipo de profesionalización de los cuadros de los partidos políticos cuando pensaba en la transición de empleados sin experiencia a empleados profesionales. En todos estos casos se crea un vínculo entre diferentes organizaciones con tareas similares y uso de un cuerpo particular de conocimiento. En el contexto que nos ocupa se hace hincapié en la no menos importante forma en la cual ese mecanismo «filtra» exigencias y conocimiento en el proceso político. Por ejemplo, en el campo de la medicina, la profesión ejerce una importante influencia en la política pertinente al campo de la salud.

El planteamiento que hacemos en este contexto es, en primer lugar, que una forma de profesionalización se desarrolla entre las agrupaciones de «expertos» o «especialistas» en muchas áreas de política. Las labores que ejecutan pueden ser muy variadas: activistas, consultores, burócratas y expertos preocupados con las políticas de atención de la salud han llegado a conocerse, intercambian trabajos, se reúnen en conferencias, leen revistas similares y, quizás, llegan a formar una asociación. El razonamiento es que desarrollos similares en muchos países, con diversos grados, ocurren en preocupaciones por el medio ambiente, los derechos humanos, la seguridad pública, la reforma judicial, la política social y muchos otros ámbitos. En segundo lugar sugiero que las normas y criterios, la información o prácticas más actualizadas, las escuelas aceptables para recibir capacitación y muchos otros aspectos, se

10. La obra de Monique Segarra sobre la importancia de la profesionalización es clave en este contexto. En su próxima obra, la autora describe la profesionalización de expertos en política social en Ecuador.

convierten en el «filtro» a través del cual personas, exigencias, ideas de política e información se moldean en el proceso político. La profesionalización no es solo una gama de criterios para tratar a los demás y los «clientes», sino que también se convierte en una institución que moldea las formas mediante las cuales las organizaciones y redes de la sociedad civil se vinculan con la política.

Con respecto al individuo, la profesionalización involucra cada vez mayores niveles de aptitudes y una recompensa que se otorga al dominio de un determinado cuerpo de conocimiento. Desde el punto de vista del nivel del sistema, la profesionalización implica el ordenamiento de un conjunto de personas dotadas de ciertas aptitudes –la profesión– y su relación con la sociedad. Una profesionalización fuertemente organizada crea normas y prácticas que controlan el acceso al campo, ejercen disciplina sobre quienes no cumplen con las normas mínimas y determinan qué conjunto de principios se aceptarán como criterios de gobierno, o qué desacuerdos y debates se aceptarán y se convertirán en temas centrales de los debates de la profesión.

Una profesionalización exige un cuerpo de conocimiento que conforma la pericia o competencia medular, escuelas para capacitar a sus miembros, asociaciones profesionales para convocar reuniones y criterios de debate, así como cierto grado de capacidad para controlar el acceso y hacer cumplir las normas, formal o informalmente. Los expertos en política social o los economistas del medio ambiente tal vez no alcancen los niveles de profesionalización autoconciente a que llegan los médicos y abogados; sin embargo, a través de reuniones periódicas los actores se reconocen entre sí y desarrollan códigos de comportamiento. Se llevan a cabo conferencias en las cuales se revisa el acervo de conocimientos y se actualiza a los miembros en el estado actual de conocimientos. Algunas escuelas específicas se identifican como centros de capacitación y redes de graduados de mayor edad reclutan a los más jóvenes, en ocasiones a partir de grupos competidores con puntos de vista divergentes organizados en torno de diferentes «escuelas de pensamiento» acerca de una cuestión de política particular.

Pensar en la profesionalización como un conjunto de instituciones políticas de segundo nivel exige analizar estos arreglos como reglas y procedimientos que moldean las relaciones entre los ciudadanos y el proceso político. Significa mirar más allá del enfoque de la profesionalización en su aspecto «interno», trascendiendo la relación del experto con su clientela y considerando la forma en que las reglas y las expectativas de un grupo profesionalizado de expertos en política moldea su importancia política. A semejanza de las instituciones constitucionales, estas reglas moldearán la manera en que se forman las preferencias y se identifican los intereses. Influirán en qué organizaciones de la sociedad civil serán oídas, qué peso se otorgará a sus puntos de vista, cómo se regulará el conflicto y cómo se desarrollará el debate. La reputación profesional influirá en cuáles partes interesadas escucharán los responsables de formular la política gubernamental y quiénes lograrán ac-

ceder a los comités del Congreso o serán citados en la prensa. La «evaluación o crítica de pares» influirá en cuáles proyectos e individuos logran financiación. Los vínculos clientelistas que moldean el acceso a oficinas poderosas que involucran factores «externos», como lazos familiares o lealtades personales, se reemplazan, para bien o para mal, con un estatuto profesional y el apoyo de «aquellos informados en el campo».

Sin duda alguna, el origen de la profesionalización es variado. Tal vez de acuerdo con el mandato de la ley, pero mucho más probablemente a través de un tipo de proceso autoorganizado de fuerte trabajo en red, apoyo mutuo en torno del «último enfoque» o las «mejores prácticas», esfuerzos para excluir «bichos raros» y oportunistas de dudosa reputación, maniobras para lograr la primacía por una escuela de pensamiento o estilo de acción, monopolizar la financiación proveniente de alguna fuente externa o por muchas otras razones. Estas redes fortalecidas se forman entre conjuntos de personas que trabajan en áreas de políticas amplias o estrechas (p. ej., política social o desarrollo económico, o preocupaciones en torno del medio ambiente). Los participantes se mueven de un lado a otro en organizaciones públicas y privadas, escenarios nacionales e internacionales, entre papeles políticos y técnicos. Lo que puede comenzar como un sencillo «trabajo en red» puede llegar a convertirse en una institución poderosa.

Todas estas funciones pueden desempeñarse de otras maneras en otros regímenes de participación. Los partidos políticos como organizadores de relaciones entre el Estado y la sociedad desarrollarían diferentes mecanismos para seleccionar a los participantes en discusiones de política e identificar áreas aceptables de pericia y competencia. En su forma pura los regímenes corporativistas logran los mismos resultados dentro de las organizaciones burocráticas. Por su parte, y dado que los vínculos clientelistas se construyen a partir de otras bases, sus regímenes presumiblemente descomponen los grupos que podrían formarse alrededor de especialidades de política.

Como he resaltado antes, las instituciones de segundo nivel no siempre producen buenos resultados. Sin embargo la profesionalización sí tiene cualidades potenciales que podrían convertirla en una institución ideal para manejar las características contemporáneas de los sistemas representativos. Fácilmente absorbe a los actores internacionales (y a los nacionales funcionando en el ámbito internacional). Fácilmente acomoda el tipo fluido de redes asociativas en un marco profesional. El aspecto deliberante asociado a la creciente importancia de la información en la política es crucial en las profesiones.

Un sector político de servicios. Otro lugar donde podemos buscar las instituciones que manejan un régimen abierto de participación en red es entre las agencias y compañías que prestan servicios a las organizaciones y redes que conforman la sociedad civil. Un régimen institucionalizado será rico en organizaciones que no son en sí mismas agentes políticos activos, sino que prestan (en ocasiones venden) sus servicios a aquellas que sí lo son. Las organi-

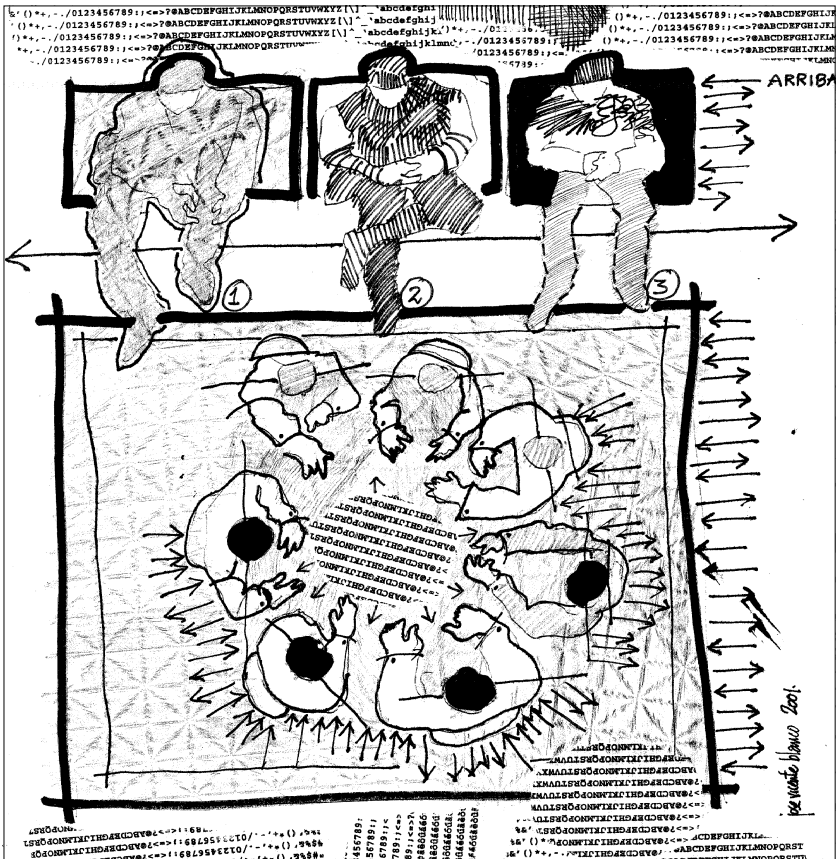
zaciones de «asesoría» o «servicio» proveen la pericia y competencia para establecer una ONG, para hacer más eficiente una oficina, para capacitar activistas de base, para establecer portales de internet, para llevar a cabo sondeos de opinión pública, para garantizar la financiación. El sector parece crecer con la especialización de funciones, la diversidad y el movimiento, la renovación de las organizaciones de la sociedad civil y la legitimidad aparente de emplear el dinero en este tipo de servicios de «asesoría y consultoría».

En las instituciones corporativistas este tipo de servicios se incorpora a las organizaciones oficiales. En un sistema partidista, los partidos desarrollan estas herramientas. En un régimen abierto de participación en red existe la demanda y las restricciones a la oferta son bajas; con su constante reconfiguración de redes y organizaciones, el desafío más característico es hacer que el proceso de crear nuevas organizaciones y de reorganizar las existentes sea un proceso ordenado que efectivamente se adapte a nuevos desafíos, sin inestabilidad o violencia. Sin duda alguna, contar con activistas y líderes expertos es muy importante para lograr que funcione (o para debilitarlo), pero para institucionalizar este tipo de régimen el conjunto de organizaciones privadas y públicas que prestan estos «servicios políticos» es crucial.

Una parte particularmente importante de este sector de servicios la conforman los recursos financieros y aquellos que ayudan a los grupos a encontrar esos recursos, ya sea en forma de capacidades en aportes de las bases, filantropía, organizaciones internacionales, fundaciones privadas o del gobierno local. En otros regímenes, el aspecto tanto de proyectos como de apoyo a las organizaciones lo aportan los dineros de los impuestos o los ingresos de los partidos. En el régimen abierto en red, con sus muchas organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, la obtención de recursos financieros es problemática y la demanda de ayuda es considerable.

¿En qué sentido este conjunto de organizaciones de servicio constituye una institución? Es probable que las organizaciones que ofrecen asesoría y apoyo técnico, como el Banco Mundial, o las fundaciones privadas y apoyadas por gobiernos de otros países, se consideren a sí mismas como proveedores de servicios, y eso son. Las empresas consultoras y los consultores individuales que prestan servicios de sondeos, de gestión, o evaluación de proyectos, sin duda alguna, se consideran simplemente como parte de un mercado nuevo, aunque reconocidamente comercial. Pero si nos detenemos y consideramos a este grupo en su conjunto sus miembros forman una estructura con procedimientos y normas generales. Como tales, actúan como otro filtro, o conjunto de restricciones a la forma en que los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil interactúan con el Estado. La prestación de servicios de gestión puede estar al alcance de cualquier organización que pueda pagar —en sí mismo este hecho es una restricción. Pese a que privilegia un cierto nivel de actitudes emergentes, la disponibilidad de las tecnologías de sondeos ofrece la manera de abrirse camino por entre todas esas suposiciones acerca de la opinión pública.

La participación internacional en este sector, en particular en los recursos financieros, es muy controvertida. Como lo hemos expresado, una característica importante de la política contemporánea en casi todos los países es la presencia internacional. En este ámbito de servicios esta presencia ha sido muy pronunciada. Teniendo en cuenta el importante papel de los donantes internacionales en moldear los tipos de proyectos y las condiciones según las cuales esos proyectos se emprenden, se ha desarrollado un debate animado, aunque inconcluso. ¿Hasta qué punto han moldeado la política y las políticas? ¿distorsionan el proceso de desarrollo, o la reforma judicial o la protección de la biodiversidad? Los actores internacionales son importantes en algo más que la financiación. Los servicios de gestión, la evaluación de proyectos y las técnicas de encuesta, para nombrar solamente algunos, se han importado en gran medida en regiones como América Latina. Aunque hay señales de que esta situación está cambiando en la medida en que las capacidades para prestar estos servicios se encuentran en el ámbito local (aun frecuentemente entre las personas que han estudiado en otros países), el significado de concordar con las normas, estilos e intereses internacionales continúa siendo un interrogante sin resolver.



© 2001 José Vicente Blanco/Nueva Sociedad

Quisiera hacer hincapié en que mi intención no es dar respuestas a estas preguntas que, en todo caso, son demasiado amplias para aceptar cualquier respuesta simple, sino, más bien, recalcar el hecho de que para poder evaluar si las instituciones fomentan la democracia en un régimen abierto en red, debemos analizar la institución inherente en el patrón del sector de servicios políticos.

Consultas y foros sobre política. Por último, quisiera analizar a cuántos miembros de la sociedad civil se les escucha en procesos decisorios autorizados. Los patrones en el comportamiento de los grupos de presión en las sesiones legislativas, comisiones, foros, mesas redondas y talleres son pertinentes si involucran a quienes formulan las políticas y a los representantes de la sociedad civil. Las reglas que gobiernan estas instituciones desarrollan una ingente labor filtrando o mejorando los vínculos. Sin embargo, está en juego no solo a quién se escucha, sino cómo se estructura el debate. Qué tipo de información ejerce presión sobre las preguntas de política, qué aproximaciones se consideran importantes y qué normas decisorias se adoptan. Quién aconseja, quién vota, si es necesario llegar a un consenso, si las reglas estimulan o desestimulan la creación de facciones (todos estos son aspectos derivados de las instituciones de segundo nivel).

En otros regímenes de participación los ministerios gubernamentales y los partidos políticos pueden proveer los espacios –conferencias, grupos de trabajo, reuniones, «habitaciones cargadas de humo»–, donde se llevan a cabo deliberaciones de política entre actores competentes por fuera del Legislativo. En el régimen abierto se realizan debates similares que reúnen a funcionarios del gobierno, a empresarios, vecinos o representantes locales, a representantes de organizaciones sin ánimo de lucro u ONGs, a expertos internacionales, a representantes de centros de investigación y a otros sin el beneficio de una organización dominante dentro de la cual realizar estos eventos. Esta forma de comunicación podría involucrar consultas regulares a «expertos destacados» por parte de funcionarios oficiales responsables de las decisiones en determinadas áreas. Esto podría ser en forma de sesiones legislativas. Podría adoptar la forma de comisiones oficiales que incluyan a miembros de la sociedad civil nombrados para cuestiones específicas. Realizar conferencias o convocar a un foro, aun algún tipo de conferencias de tipo académico puede brindar otras formas de organizar el acceso al proceso decisorio.

Desde el exterior, estas consultas y reuniones parecen relativamente *ad hoc* y episódicas, realizadas para fines específicos, como cuando una agencia gubernamental convoca a una reunión de expertos en pobreza para enfrentar una amenaza de violencia o posibles sanciones por parte de donantes internacionales. Cualquier persona que participe en las reuniones y conferencias sabe que existen reglas y rituales involucrados. También está el interrogante de a quién se invita y por qué, y con qué grado de respeto y participación. Si el asunto exige algún tipo de acción, la forma de moldear el sentido de la reunión y las recomendaciones es pertinente al impacto que tendrá la re-

unión. La insistencia en la conformidad a un enfoque particular (o el crédito otorgado a la innovación) es otra de las muchas maneras en que se moldean los resultados. En la medida en que estos patrones habituales ocurran, tal vez regulados por disposiciones legales o administrativas, constituyen la institucionalización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en un régimen abierto en red y deberían analizarse con respecto a su impacto en la democracia.

He intentado hacer hincapié en la formación del proceso deliberante sobre la cuestión (al final de igual importancia) de a qué personas, a qué intereses se les invita y se permite participar. Los patrones de inclusión y exclusión son claramente pertinentes a la evaluación del impacto de estas instituciones de segundo nivel en la democracia. El impacto de las reglas que rigen la deliberación no ha sido nunca tan obvio, ni tampoco menos significativo. Todavía se requiere de mucho análisis para evaluar tales reglas.

Conclusión

La proliferación de ONGs, sujetas a menor control por parte de patrones y jefes tradicionales, en parte sustentadas por la internacionalización de la política, plantea desafíos para la interpretación de los requerimientos institucionales de la democracia. En una sociedad, las elecciones libres, el Congreso activo y el presidente sometido a los límites constitucionales y el imperio de la ley, son todos aspectos de importancia crucial. Pero sabemos demasiado bien que todos estos elementos pueden existir en ausencia de democracia. Son elementos necesarios, aunque no suficientes, para garantizarla. La sociedad debe ser democrática también en la distribución más equitativa del ingreso, en la protección de los derechos individuales, en la libertad de expresión. Pero expresar estas verdades evita otro conjunto de problemas: que las instituciones constitucionales centrales únicamente cubren una pequeña parte de los procesos políticos en marcha. El segundo nivel de instituciones que he analizado en este ensayo tienen una importante participación en la decisión de a quién se escucha, qué peso debe otorgarse a sus opiniones, teorías y hechos, y quién deberá estar al mando y con qué autoridad. Como lo he expresado, dependiendo de la forma en que se configuran y de cuáles sean las condiciones, estas instituciones pueden tener efectos tanto positivos como negativos para la democracia. Pero a menos que «concluamos» el análisis de las instituciones políticas, no estaremos en una posición que nos permita evaluar si la estructura política es democrática o no.

De modo que regreso al interrogante con que inicié este ensayo. ¿Qué instituciones y bajo qué condiciones producen resultados democráticos en este tipo de régimen de participación? He intentado señalar el camino que tendremos que tomar para poder dilucidarlo.