

Capítulo III

Bernardo Sorj

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SORJ, B. Capítulo III. In: *La democracia inesperada* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, pp. 46-69. ISBN 978-85-99662-56-4. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Capítulo III

La "sociedad civil", las ONGs y la globalización de las agendas sociales

La crisis de las ideologías socialistas y las nuevas formas de gestión empresarial — asociadas a transformaciones sociales y tecnológicas que disminuyeran la importancia del proletariado industrial, debilitando el mundo sindical y radicalizando el proceso de individuación — produjeron una "desradicalización" de la política partidaria y del antiguo clivaje izquierda-derecha. Ganar elecciones pasó a depender ahora de la capacidad para aglutinar las más diversas demandas sociales, lo que implicó un movimiento en dirección al centro político y una moderación de los discursos con vistas a no alienar potenciales aliados. Las nuevas técnicas de marketing electoral volvieron aún más inocuas o irrelevantes las cuestiones ideológicas. Las condiciones de administración de la economía, en fin, en un contexto de inserción creciente en la economía global, en conexión con la percepción de la importancia de los recursos externos para sustentar la estabilidad financiera y el crecimiento económico, de limitaron todavía más las opciones de diferenciación de los programas partidarios.

Para ganar las contiendas electorales los partidos tuvieron que moderar sus discursos, transitar entre los más diversos intereses, "desradicalizar", en fin, las expectativas. En lugar de actuar como portadores de utopías, los partidos se transformaron en administradores de presiones. La vida partidaria entró así en una crisis de representación política, pues la representación, al fin y al cabo, más que la expresión de intereses inmediatos debe ser la voz de los valores y de las esperanzas de los diversos sectores de la sociedad.

A medida que los partidos políticos fueron vaciándose o abandonados por falta de sustancia ideológica, la política "tradicional" pasó a ser vista en forma negativa, como un campo en el que prevalecen la vanidad y la corrupción, sufriendo así un proceso de desacralización, de modo que, para buena parte de la población, los partidos y los políticos perdieron autoridad, respeto y admiración, abandonando también la esperanza y el mensaje utópico que los acompañaron durante el siglo XX. Los cargos de gobierno perdieron el encanto asociado al ejercicio del poder político, que el Estado nacional supo extraer de las instituciones pasadas cuando el poder se presentaba como expresión de una voluntad divina.⁵²

La separación entre la elaboración de las "causas sociales", dotadas de un fuerte *ethos* moral,

⁵² Ver Marcel Gauchet, "Quand les droits de l'homme deviennent une politique".

y el mundo de la política partidaria, tiene un doble origen. Si, por un lado, la misma remite a los procesos anteriormente mencionados de "desencantamiento" de la vida político-partidaria (transformada en ejercicio de administración más o menos eficiente de la economía y de asignación de recursos en un abanico bastante limitado de posibilidades), por otro lado, como también vimos, refiere a un proceso paralelo y convergente, tal vez de consecuencias más fundamentales, tendiente a disociar las "grandes causas sociales" de los proyectos societarios inclusivos, distanciándolas de la vida político-partidaria.

Durante varias décadas, la síntesis social-demócrata hizo coincidir un proyecto solidario con una alternativa de política económica (el keynesianismo), uniendo políticas redistributivas y acumulación de capital, permitiendo la convergencia, por cierto conflictiva, entre los intereses de los sectores populares y los de los grupos dominantes de la sociedad capitalista; a lo cual debe sumarse la adecuación entre el progreso económico y el progreso social, así como la conciliación de la innovación tecnológica con la innovación social solidaria. Tal vez haya sido una excepción histórica que, en torno a la clase trabajadora, en un momento determinado del desarrollo capitalista, los grupos subordinados hayan participado de un proyecto societario que beneficiaba los intereses de la mayoría de la población y no entraba en oposición frontal con los intereses de los grupos dominantes. Tal situación habría sido posible, en todo caso, porque los grupos subalternos alcanzaron un enorme poder económico-organizacional (a través de los sindicatos) y el representativo (vía partidos políticos).

La "sociedad civil"

En la actual fase del capitalismo, observamos una disociación creciente entre las exigencias de elaboración de proyectos políticos, capaces de generar un amplio consenso social o de gobernabilidad, y políticas sociales distributivas; o más brevemente dicho, entre progreso económico y solidaridad. Tal disociación es el resultado de la distancia abierta entre ganadores y perdedores (estos últimos representados por todos los transformados en "obsoletos" o "incontratables" por el sistema económico). Los nuevos grupos marginalizados por la dinámica del capitalismo contemporáneo no disponen de poder político ni de capacidad de presión económica, ni tampoco consiguen transformar sus intereses, por lo menos hasta hoy, en un proyecto societario susceptible de integrar sus reivindicaciones a las exigencias de la dinámica económica. Movimientos como el MST en Brasil (Movimiento de los Sin Tierra), o los Zapatistas, en México, si bien lograron convertirse en un símbolo ético, en una espina en la conciencia social, no tienen capacidad para canalizar propuestas de reorganización de la sociedad o de formulación de programas políticos que abarquen a la mayoría de la población.

La disociación entre política e ideales se tradujo en una disyunción entre la administración del Estado, a la cual se ven sujetos los partidos en el poder, y la producción de ideales morales, tarea que habría recaído en las organizaciones de la "sociedad civil", especializadas en la producción del discurso de protesta moral. A medida que los productores de "causas morales" se asumen como defensores y "representantes" de los sectores marginales, se consolida un proceso de distanciamiento entre la "lógica del sistema", en la que se verían atrapados los partidos parlamentarios, y las reivindicaciones de los grupos excluidos, vehiculadas por organizaciones no-gubernamentales.

Aun cuando ciertos políticos demagógicos procuren asumir una postura mesiánica junto a un discurso moralista, apolítico y distante de la vida partidaria (como en el caso de Collor en Brasil, de Fujimori en Perú o de Hugo Chaves en Venezuela), se trata, en general, de experiencias de corta vida, rápidamente desestabilizadas por la dinámica política y económica. En otros casos, especialmente en los países avanzados, partidos políticos surgidos de movimientos sociales, como los "verdes", viven permanentemente desgarrados entre la lógica de sus bases y sus exigencias "puristas" de estas últimas, y la realidad de su participación en la vida parlamentaria o en las alianzas de gobierno. Incluso, la actual experiencia del PT (Partido de los Trabajadores) en el gobierno federal de Brasil, hasta cierto punto pone en evidencia las contradicciones existentes entre la dinámica de la "sociedad civil" y la de los partidos políticos.

En este nuevo contexto, se han venido expandiendo también los grupos religiosos, deseosos de ocupar un espacio creciente en la esfera pública. Aunque el análisis de tal fenómeno no entre en los objetivos de este ensayo, es importante contemplar a los grupos religiosos entre los nuevos (o renovados) actores del sistema político contemporáneo o al menos considerar su impacto directo e indirecto en la representación política, sobre todo si se tiene en cuenta su cuestionamiento a los valores seculares que sirvieran de base para la construcción de la ciudadanía moderna.

El referido "dislocamiento" de las expectativas relacionadas con la política se expresa asimismo en una pérdida de identificación con las instituciones políticas representativas. Como resultado de ese dislocamiento asistimos a una convivencia entre la apatía o el descreimiento en las instituciones con periódicas explosiones contra gobiernos transgresores de principios de carácter legal o moral. En esas explosiones -como la producida en el *impeachment* a Fernando Collor, en la caída de Fujimori y en los levantamientos en Venezuela — los medios de comunicación, más que los partidos políticos o que los sindicatos, han venido cumpliendo un papel catalizador.

Sin duda, los partidos políticos continúan siendo los principales procesadores de los intereses y demandas de la mayoría de la sociedad, pero su capacidad para expresar las dimensiones morales de la política o para representar las esperanzas de los sectores más desfavorecidos ha venido disminuyendo. El parlamento, oprimido entre el Poder Ejecutivo — que monopoliza los recursos materiales y las capacidades tecno-burocráticas — y el Poder Judicial — que se adjudica la decisión final sobre la legalidad de las leyes — tiende a fragmentarse, viéndose colonizado por los más diversos lobbies económicos y sociales.

De esta forma, el espacio del discurso moral de la sociedad se ha venido desplazando hacia una galaxia de agrupamientos, denominada "sociedad civil". Dichos agrupamientos encuentran un fuerte portavoz en la prensa, la cual significa una valiosa ayuda para sus movilizaciones, para efectivizar sus denuncias, realizadas en nombre de "valores absolutos", contra comportamientos no idóneos de hombres y mujeres o de agencias públicas.

La valorización y la expansión de organizaciones que se autodefinen como "sociedad civil", simboliza y expresa la pérdida de centralidad de la clase obrera, así como la crisis de los partidos políticos, la retracción del Estado de bienestar y las crecientes dificultades de los gobiernos para enfrentar los nuevos desafíos de sociedades simultáneamente fragmentadas y globalizadas. Así, la "sociedad civil" ha pasado a ser considerada, en el imaginario social, como la única institución portadora de virtudes políticas, inclusive por parecer "no política", valorizada como si se tratara de un nuevo agente de transformación histórica y expresión de los deseos libertarios y de justicia social ante la falta de humanidad del mercado y del Estado. El distanciamiento creciente entre las activistas sociales, inspirados en una agenda de defensa de valores absolutos, y los partidos políticos, ha llevado a la caracterización de la "sociedad civil" como siendo la "auténtica" representante de la "sociedad" frente a un sistema político deslegitimado.

Como concepto, la "sociedad civil" transitó por un largo camino, habiendo adquirido los significados más diversos, según el lugar que le fuera asignado por cada sistema de filosofía social.⁵³ Pero se trata de significados que hoy no contribuyen a aclarar el sentido específico que la sociedad le atribuye a dicho concepto. En los años 60 y 70, la presencia del término en los medios intelectuales estuvo particularmente ligada a su valorización por el marxismo gramsciano, pero su divulgación en un sentido próximo al actual está asociada a las luchas contra los regímenes autoritarios de América Latina y en los países comunistas, como expresión que denominaba a los grupos de resistencia organizada de la sociedad ante el poder

⁵³ Ver Norberto Bobbio, *O conceito de sociedade civil*.

del Estado. Sin embargo, bajo los regímenes democráticos, las connotaciones de un universo naturalmente ético y de un mundo homogéneo, propias del período de lucha contra los regímenes autoritarios, perdieron actualidad.

En América Latina el debate reciente sobre la "sociedad civil" fue promovido por científicos sociales interesados en introducir una dimensión sociológica en la discusión sobre la democratización, en un debate por cierto más bien centrado en las instituciones políticas formales. El concepto utilizado por esos autores está fundamentalmente inspirado en la obra de Habermas e impregnado de fuertes connotaciones normativas.⁵⁴ Se trata, en general, de elaboraciones semifilosóficas que, en lugar de promover estudios concretos sobre la "sociedad civil", sobre su diversidad y complejidad, ofrecen "casos" elegidos a dedo (en donde la experiencia brasileña del presupuesto participativo y el forum Social Mundial suele tener un lugar asegurado), más bien destinados a confirmar las tesis generales.

El enorme prestigio que la "sociedad civil" posee hoy en los medios de comunicación de masas y en prácticamente todos los organismos internacionales han dado lugar con frecuencia a un uso acrítico o apologético de ese concepto por las ciencias sociales. Por lo tanto, se impone un análisis crítico del concepto, que no lo ignore pero que exija una explicación de cómo es construido y del porqué de su lugar en el imaginario y en la práctica social.

Los argumentos de filosofía política que en las últimas décadas han intentado recuperar el concepto de "sociedad civil", apelando a un fuerte contenido normativo, nos parecen, por lo menos desde el punto de vista sociológico, bastante frágiles. En general se trata de construcciones deductivas que culminan con la formulación de un concepto de "sociedad civil" cargado de *wishful thinking*. Así, Jean Cohen y Andrew Arato⁵⁵, partiendo de la teoría social de Habermas, procuran alargar el horizonte de la práctica democrática, identificando la "sociedad civil" con un espacio público no estatal que conviviría al lado de la esfera de los intereses privados (la economía) y del Estado (en el que aparentemente estaría incluido el sistema político partidario).

De acuerdo a esta visión, la "sociedad civil" estaría formada por actores autónomos, capaces de enfrentar el mercado o el Estado, de generar nuevas formas de participación política y nuevos derechos, limitando de esa forma las tendencias a la privatización/mercantilización y a la burocratización de la vida social. En general, falta claridad en la definición sobre quién formaría parte, concretamente, de la "sociedad civil". Arato y Cohen, por ejemplo, privilegian los movimientos sociales, mientras que Habermas subraya más bien el papel de las asociaciones y

⁵⁴ Cf. Una síntesis del trayecto de este concepto en Brasil en el libro de Sérgio Costa, *As cores de Ercília*.

⁵⁵ Ver Jean Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*. Arato posteriormente aceptó varias críticas sin dejar de sustentar la relevancia del concepto. Ver "Uma reconstituição hegeliana da sociedade civil". En Brasil esta visión es sostenida por Leo Avritzer, "Além da dicotomia Estado/mercado" y por Sérgio Costa, op. cit.

organizaciones, como las ONGs. En todo caso, más allá de estos problemas de imprecisión conceptual, lo cierto es que esos análisis padecen la dificultad propia del diálogo entre la filosofía social y la sociología, esto es, la de procurar identificar organizaciones sociales concretas a partir de marcos teóricos que definen esferas de acción social deducidas de principios abstractos. Así, las tres formas de racionalidad que orientarían la acción en la sociedad moderna — la administrativo-burocrática; la mercantil o monetaria; y la solidaria o dependiente de la acción comunicativa — son identificadas con organizaciones sociales precisas: el Estado, el mercado/empresa y la "sociedad civil". Ahora bien; ninguna de esas esferas funciona a base de una racionalidad única, como lo demuestra, por ejemplo, la bibliografía acumulada por la sociología económica sobre la práctica efectiva de las empresas, ni tampoco las instituciones de la "sociedad civil" permanecen al margen de las tendencias a la burocratización o a la mercantilización.

En la vida social, las virtudes y las vicias nunca son el *mono polia* de determinadas instituciones. El espacio del "mundo de vida", que Habermas constantemente pretende delimitar, está presente en las intersticios de todas las organizaciones sociales⁵⁶. A su vez, las organizaciones de la "sociedad civil" están imbricadas, en su mayoría, a los sindicatos, a los partidos, a las iglesias, a los empresarios, o han sido incluso creadas por ellos, además de mantener múltiples vínculos con el Estado.

Las realidades sociológicas de esas organizaciones varían con cada contexto nacional, evidenciando distintas formas de inserción en la sociedad y en el sistema político. La idea de que la "sociedad civil" representa un importante componente en la consolidación de la democracia presupone que los diversos subsistemas, en particular, las instancias representativas partidarias y el sistema judicial, funcionan de forma adecuada. Lo cual permitiría que la "sociedad civil" pudiese desempeñar el papel de correa de transmisión entre el espacio público y el sistema político. Con todo, esto no es lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos — e incluso en varios países avanzados-, en los cuales la sociedad civil refleja un concepto hipostasiado, tendiente a sustituir la dimensión de la política por el discurso moral o a desconocer, como en el caso de organizaciones religiosas fundamentalistas — integrantes de la galaxia de la "sociedad civil"— los valores democráticos básicos.

La idea de una "sociedad civil" diferenciada y contrapuesta al Estado contiene, en particular en la tradición anglosajona, mayores dificultades de conceptualización, pues la noción misma de Estado es poco habitual, ya que las instituciones políticas no tienen existencia independiente de la sociedad (es sintomático, por ejemplo, que los funcionarios públicos sean llamados *civil servants*).

⁵⁶ La búsqueda de una asociación de los agentes de la libertad y de la autonomía social con formas sociales precisas está presente incluso en un autor de gran pertinencia, como Alain Touraine. Ver *Critique de la modernité*.

Lo cual no significa que en esos países, los procesos anteriormente mencionados de desgaste de la política partidaria no hayan generado una actitud de disociación del sistema político tradicional por parte de los actores sociales. A su vez, en los países de la tradición europea continental, en los que la administración pública heredó una serie de privilegios y de prerrogativas del Estado absolutista, la crítica al Estado aparece más justificada pues encierra un cuestionamiento a los componentes autoritarios y a la falta de transparencia de las administraciones públicas, aún vigentes en la vida pública.

A medida que la "sociedad civil" tiende a distanciarse del sistema político, en particular del sistema partidario, se reduce la importancia de la dimensión política asociada al parlamento, se intensifican los procesos de fragmentación social y se diluye la capacidad de desenvolvimiento de los proyectos societarios. En última instancia, se crea la ilusión antidemocrática de una "sociedad civil" que podría existir de espaldas al Estado.

En el contexto del debate sobre el neoliberalismo y en su uso mediático, el concepto de "sociedad civil" es vehiculado como una "tercera realidad" frente al Estado y al mercado. Los movimientos asociados a la lucha por la antiglobalización tienden a presentarse, concretamente, como una expresión de la "sociedad civil" y han conseguido imprimirle a ese concepto el poder evocativo de una dimensión social naturalmente buena, inmaculada, no impregnada de los maleficios del Estado o del mercado. En realidad, los partidos políticos — que incluso crean sus propias ONGs — se apropiaron del discurso sobre la "sociedad civil" de la misma manera que se ha vuelto una práctica común la participación de políticos y miembros del gobierno en encuentros del Forum Social Mundial.

El uso del concepto de "sociedad civil" por parte de algunos de sus autoproclamados representantes, equivale a la propia negación del concepto de espacio público. Si la "sociedad civil" es una dimensión de la esfera pública, ella no puede ser "representada" por ningún grupo, pues significaría el abandono de la idea de una esfera abierta. La esfera pública es pública pues constituye un espacio de diálogo, de encuentro de opiniones diferentes, que nadie puede representar o que ningún actor puede apropiarse ya que estaría destruyendo sus propios fundamentos, homogeneizando una realidad cuya condición de existencia es la diversidad⁵⁷.

La auto-representación de la "sociedad civil" como una estructura homogénea favorece esta tendencia. En lugar de presentarse como un partido (esto es, como una parte) contrapuesto a otros, las organizaciones de la "sociedad civil" difícilmente debaten con sus congéneres, ni se constituyen, por lo menos explícitamente, a partir de la crítica a sus pares, sino en contraposición al Estado y al

⁵⁷ Lo más próximo a una "representación" de la esfera pública es la metáfora estadística del sondeo de "opinión pública", que no puede ser confundido, en ningún caso, con la esfera pública como tal.

mercado.

La tentación por una apropiación monopolística del espacio público, si bien parece ser más fuerte en países con instituciones democráticas frágiles o en regímenes autoritarios, está presente también en el interior de la mayoría de las organizaciones de la "sociedad civil", en las que se pretenden encarnar valores morales absolutos, desvalorizando el sistema político o estatal. De tal forma, dichas organizaciones pueden contribuir a desestabilizar el papel de la esfera pública como espacio de diálogo y de elaboración de alternativas políticas y corroer la propia democracia, que es condición de la existencia de una "sociedad civil" autónoma.

Entretanto, en todos los países en que la sociedad democrática está sólidamente arraigada, no existen mayores cuestionamientos sobre el espacio específico que deben ocupar el Estado y las instituciones de administración pública con relación a las organizaciones cuya vocación pública está inspirada en el derecho civil privado. No es ese el caso de los países latinoamericanos, y menos aún de los países africanos. Cuando los gobiernos gozan de baja legitimidad o no son democráticos, la "sociedad civil" tiende a considerarse "más" legítima que el propio gobierno. En ciertas situaciones, hasta los grupos armados, como las FARC, en Colombia, pasan a reivindicar la representación de la "sociedad civil". Ciertamente, en contextos no democráticos, ese "substitucionismo" político es inevitable, pero en regímenes democráticos representa un retomo a prácticas que pueden desembocar en formas de mesianismo autoritario.

Uno de los principales peligros de la auto-representación de la "sociedad civil" reside en la manipulación política de la ideología de los derechos humanos. Con frecuencia las organizaciones de defensa de los derechos humanos enmascaran agendas políticas bien definidas, manejando un orden de prioridad bien distinto al de la universalidad de los valores preconizados, como se puso de manifiesto en la conferencia contra el racismo en Durban, en 2001. La lógica de esas organizaciones no es diferente a la de los viejos "frentes" promovidos por los comunistas, usando un discurso de denuncias centradas en las situaciones de no respeto a los derechos humanos pero asociadas de hecho a la lucha contra el "enemigo político".

La "sociedad civil", en un sentido laxo, esto es, como conjunto de organizaciones que reivindicán una representación moral superior con respecto al gobierno y a las instituciones públicas, debe ser entonces analizada en sus específicos contextos políticos y sociales. Sus reivindicaciones y utopías pueden ser — y generalmente son — componentes centrales de renovación de la vida democrática, pues crean y defienden nuevos derechos y valores. Con todo, en ciertos casos las organizaciones de la "sociedad civil" pueden defender posturas autoritarias y reaccionarias, tal como lo revela la historia pasada y presente, desde grupos de extrema derecha a religiosos fundamentalistas. El prestigio de a "sociedad civil" tanto refleja su importancia como

fuelle de nuevas prácticas sociales como traduce el malestar de la sociedad con sus instituciones políticas. En la práctica, las relaciones entre los partidos políticos y la "sociedad civil" tienden a ser complementarias y conflictivas. Complementarias, pues los partidos (y los gobiernos) parasitan a la "sociedad civil" con vistas a identificar nuevos temas y causas que les permitan mantener una fuerza moral, después de que ellos mismos evacuaran, en la práctica, las ideologías que alimentaran su creatividad y visión de futuro.

Si las organizaciones de la "sociedad civil" tienden a recortar la legitimidad de los partidos y de los gobiernos constituidos, ellas no constituyen una amenaza para los regímenes democráticos sólidamente constituidos, pero representan un potencial de desmoralización de la vida política en países con democracias menos consolidadas.

Los partidos políticos, durante un largo período, pretendieron ser a la vez la expresión de los individuos y de las grandes causas o de los intereses del conjunto de la sociedad. La convergencia de solidaridad y de individualidad, de valores comunes y del respeto a la autonomía individual está asegurada, en los regímenes democráticos, por los mecanismos electorales, a través de los cuales los ciudadanos delegan a los partidos y a los políticos el poder de defender sus intereses particulares (individuales) y comunes (de grupos o del conjunto de la sociedad).

La separación entre los "portavoces" de los derechos humanos y los representantes políticos electos tanto expresa como genera una crisis de representación de los partidos políticos. Esta contradicción se presenta de forma más dramática cuando la expresión organizada de la "sociedad civil" recae en ONGs, constituidas, en su mayoría, por un número extremadamente pequeño de individuos. Como esas organizaciones no aspiran a tomar el poder, esa situación no presenta mayores riesgos para el sistema político, pero cuando están asociadas, directa o indirectamente, a grupos que objetivan el poder, el discurso de la "sociedad civil" guarda ciertas semejanzas con los antiguos partidos "vanguardistas" revolucionarios, conformados por minorías auto-representadas como encarnación de valores morales absolutos.

El mundo de las ONGs

Las ONGs corresponden a un conjunto amplio de instituciones, cuya definición es de corte negativo, vale decir, organizaciones privadas que no objetivan el lucro. En la práctica, ese universo incluye desde antiguas organizaciones filantrópicas de carácter religioso — generalmente basadas en el trabajo voluntario —, pasando por fundaciones y asociaciones de barrio, hasta organizaciones más bien de fachada, tanto de políticos, que las usan para canalizar recursos públicos, como de empresarios, que encuentran en ese formato una solución más lucrativa de

gestión empresarial⁵⁸.

A pesar de la continuidad existente entre las antiguas formas de acción filantrópica y las ONGs, la ONG "moderna", expandida enormemente a partir de los años 70, es una estructura de un nuevo tipo, tanto en términos político-culturales como organizacionales. La ONG contemporánea representa una institución especializada en la creación, la defensa y la diseminación de derechos humanos al tiempo que tiende a reivindicar el monopolio de esa área en el discurso político. En términos organizacionales las ONGs están formadas, en general, por profesionales dedicados exclusivamente a las "causas sociales".

Existen los más variados tipos de ONGs, la mayoría enanas (muchas veces mono o bi-personales). Una tipología posible se relaciona a la adscripción u origen. Así, pueden ser enumeradas las Pongs (ONGs ligadas a partidos políticos), Bongs (asociadas a "business", esto es, dependientes de empresas), Ronges (ONGs asociadas a grupos religiosos, partidos), Songs (ligadas a sindicatos), etc. Otras divisiones enfatizan: a) el carácter local, nacional o transnacional; b) el carácter voluntario o profesional; c) el área de actuación. Tal clasificación es ilustrativa de la diversidad de orientaciones que pautan estas organizaciones, pero en la práctica, ninguna ONG pertenece a un modelo "puro" de organización o de actuación.

Podemos identificar dos grandes tipos ideales de ONGs: las orientadas a defender causas (en inglés, *advocacy*) y las que desenvuelven prácticas sociales "ejemplares". El principal objetivo de las primeras es la realización de actividades de impacto mediático, actuando muchas veces en los límites de la ley, como forma de movilizar la opinión pública en torno a sus banderas. Las segundas se dedican a desarrollar, en cambio, proyectos sociales concretos, lo cual no excluye el objetivo de llamar la atención pública respecto a sus blancos de acción.

El mundo de las ONGs no representa una dimensión autónoma de la sociedad, pues mantiene variadas relaciones, muchas de ellas de dependencia directa, con otras esferas de la vida social. Esta situación, que en principio es un dato positivo, exige un análisis detallado y concreto respecto al papel de las ONGs en cada contexto social más que su elevación al estatuto de nuevo agente del progreso histórico.

La inserción internacional es un rasgo característico de la mayoría de las ONGs. Tal como lo indica Sérgio Costa,

[...] solamente cuando se toma en consideración el complejo juego de interpenetraciones, de alianzas sociales y alianzas transnacionales se puede entender, por ejemplo, por qué temas como el de medio ambiente, la igualdad de género o la lucha contra la discriminación racial ganaran en la agenda política y

⁵⁸ Sobre las dimensiones globales de este sector y la representación de algunos casos nacionales, cf. Lester M. Salaman et al., *La Sociedad Civil Global: las dimensiones del sector no lucrativo*.

académica brasileña una importancia desproporcional al peso político de los actores sociales que representan en el contexto nacional⁵⁹.

La inserción internacional de las ONGs en los países en desarrollo se construyó a partir de la captación de apoyos financieros marcados por agendas específicas. Así, el mundo de las ONGs reprodujo en cierta forma las desigualdades entre el Norte y el Sur. La agenda de la mayoría de las ONGs (por ejemplo las dedicadas a temas ambientales o a políticas de control de natalidad) expresa preocupaciones, sensibilidades y prioridades más bien definidas en las casas matrices de los países centrales. No siempre los apoyos se expresan en forma impositiva, pero, en general, la dependencia del financiamiento internacional no deja de influenciar la orientación de las ONGs de los países menos desarrollados.

Aunque no existan análisis sistemáticos a escala internacional sobre la composición social y la trayectoria de los dirigentes y participantes de las ONGs, estudios aislados muestran que, más allá de su función como una importante fuente de empleos para líderes locales de barrios pobres o de minorías étnicas, ellas absorben una buena cantidad de egresados del sistema universitario, en particular, de graduados en las disciplinas de las ciencias sociales. Inclusive han comenzado a surgir cursos universitarios orientados a formar futuros operadores de ONGs.

El papel y el peso político de las ONGs en cada sociedad, como ya indicáramos respecto a la "sociedad civil", dependen del contexto societario (así, en la mayoría de los países musulmanes fundamentalistas, en Siria, en China y en Cuba son, en general, prohibidas o "filtradas" por el Estado). En África negra, cuando su funcionamiento está permitido, las ONGs absorben buena parte de los cuadros de la clase media con potencial para dirigir los negocios del Estado. Financiadas en su casi totalidad con recursos externos, ellas ofrecen salarios "internacionales" o de un nivel muy superior a los salarios de los funcionarios públicos, lo que permite que sus miembros mantengan cierta autonomía y distancia crítica con respecto a las prácticas de corrupción diseminadas en la función pública. Los presupuestos que las ONGs manejan son cada vez más voluminosos — incluso una parte significativa del total de los recursos de la cooperación internacional se destina directamente a la "sociedad civil" lo que transforma esas organizaciones en verdaderos centros de poder, capaces de cuestionar, en los foros internacionales, la legitimidad de los gobiernos establecidos.

En América Latina, el peso político de las ONGs es, en general, menor, aunque su influencia ha venido creciendo en forma constante, principalmente al impulso de los procesos de democratización y del aumento de los problemas sociales, tales como la desorganización urbana y la intensificación de la violencia. A su vez, los gobiernos y las instituciones internacionales

⁵⁹ Ver Sergio Costa, "A construção de razão no Brasil".

procuran apoyarse en las ONGs para realizar acciones puntuales y creativas, valiéndose de ellas para enfrentar la falta de recursos, el empecinamiento y la corrupción de la máquina burocrática.

El universo de las ONGs en América latina se ha diversificado enormemente desde los años 70, época en que eran financiadas fundamentalmente por fuentes externas, dirigidas a apoyar la resistencia a los regímenes autoritarios. En las últimas décadas, la importancia relativa de los recursos externos ha disminuido, habiendo aumentado, en cambio, la de los recursos públicos, así como también la de las empresas, influenciadas por el discurso de la empresa-ciudadana, cuya participación en proyectos sociales se ha ampliado sensiblemente en países como Brasil.

En Europa, aún siendo importantes como fuentes de empleo, las ONGs tienen un peso político menor, dada la mayor solidez del sistema de servicios sociales ofrecidos por el Estado. En ciertos países, como en Francia, las ONGs funcionan bajo subcontratos del Estado y/o preparan el terreno para la entrada de los servicios públicos en "barrios difíciles". Buena parte de las principales ONGs en los países desarrollados tienen como orientación principal la cooperación internacional.

Aunque el tema de la compleja relación entre los medios de comunicación y la democracia haya inspirado una enorme bibliografía así como un conjunto de debates fuera del alcance de este ensayo, no podemos dejar de indicar la afinidad existente entre los medios de comunicación de masas y los procesos que llevaron al fortalecimiento de la "sociedad civil" y de las ONGs. A pesar de las importantes y obvias diferencias entre los dos actores, hay una fuerte afinidad entre ellos: ambos reproducen y aumentan su radio de influencia gracias a la creciente disyunción entre la opinión pública, la opinión de carácter político-partidaria y el Estado.

Para las ONGs, el acceso a los medios de comunicación de masas es fundamental, ya que ellas no poseen sus propias "bases" sociales y los lazos que las ligan a su potencial público son frágiles o bien activados en función de acontecimientos específicos. Incluso, los propios grupos sociales que ellas procuran representar o expresar están, en general, muy poco estructurados y, la mayoría de las veces, no disponen de recursos como para tener un impacto directo en el sistema económico o político. Por eso, parte de sus actividades tienen como objetivo alcanzar un impacto mediático. Para ellas existir implica capacidad de llamar la atención de la prensa, apelando incluso a acciones sensacionalistas, a menudo desplegadas en el límite de la legalidad, como en el caso, por ejemplo, de la actuación de ciertos grupos ambientalistas.

En las sociedades democráticas contemporáneas, los medios de comunicación son particularmente sensibles al tipo de mensaje de denuncia moral. O dicho de otra manera, dada su auto-representación como conciencia de la sociedad y su capacidad efectiva de influenciar la opinión pública, los medios de masas tienden a presentarse como la expresión moral de la sociedad. No obstante, aunque cumplan un papel social importante, dichos medios no dejan de ser sucedáneos

de mecanismos efectivos de participación y de discusión política.

Las ONGs presentan tres grandes desafíos para la dinámica democrática. El primero, es el de la responsabilización, o mejor dicho, de la desresponsabilización social del Estado. Tanto los gobiernos como las instituciones internacionales tienden a transferir hacia las ONGs sus responsabilidades en materia de servicios sociales. Lo cual de alguna manera explica la aparente paradoja del amplio suceso de la "sociedad civil" y de las ONGs como su principal expresión, ya que son promovidas tanto por aquellos que critican el modelo neoliberal como por sus defensores.

La mayoría de las organizaciones que se autodenominan "sociedad civil", como vimos, se posicionan explícitamente contra el neoliberalismo y, en general, contra la globalización. Con todo, las instituciones internacionales y empresariales asociadas al neoliberalismo y a la globalización desarrollaron en la última década una cruzada contra la ineficiencia y la corrupción del Estado, contra su papel como productor directo de bienes y servicios públicos. Así, la crítica al Estado, impulsada desde la "sociedad civil", es reapropiada por esas instituciones, que se muestran incluso dispuestas a financiar las instituciones de la "sociedad civil" como forma de disminuir el papel del Estado, transfiriendo responsabilidades a las ONGs. De hecho, las ONGs, ante la inercia de la máquina estatal, tienen la ventaja de una enorme flexibilidad y creatividad. Ellas son, además de promotoras de causas sociales, centros de experimentación de nuevas prácticas y de soluciones para los desafíos de un mundo en mutación, confrontado constantemente a nuevos problemas. A la actuación de las ONGs en la dimensión pública, se corresponde, en el campo del mercado, la de las empresas start-ups (pequeñas empresas con gran capacidad de innovación tecnológica), pues las grandes corporaciones enfrentan el mismo problema que la máquina del Estado, esto es, el peso de la inercia interna. No obstante, si bien en el caso de las start-ups la dinámica de mercado favorece la absorción de las experiencias exitosas por las grandes empresas, en las relaciones entre las ONGs y el Estado esa dinámica es más compleja. El peligro consiste, en efecto, en que el Estado, habida cuenta de la escasez de recursos y de las prioridades políticas, utilice las ONGs para desentenderse de sus responsabilidades, no asuma las experiencias exitosas o utilice solamente experiencias aisladas como "vitrina publicitaria".

Por tanto, el desafío consiste en relacionar las redes horizontales (representadas por las ONGs con capacidad de movilización local y porosidad social) con las estructuras verticales del Estado, el cual posee recursos y tiene un alcance nacional, así como crear un círculo virtuoso en el que los respectivos espacios sean respetados⁶⁰. De lo contrario, la acción de las ONGs tendrá el efecto paradójico de aumentar la heterogeneidad y la distancia al interior de los sectores más pobres,

⁶⁰ Cf. Bernardo Sorj, *brazi@digitaldivide.com: Confronting Inequality in the Information Society* (disponible en www.bernardosorj.com).

ya que, en la mayoría de los casos, ellas actúan puntualmente, se concentran en las grandes ciudades y en determinadas áreas poblacionales, en general beneficiadas por la existencia de liderazgos locales emprendedores o por su capacidad para absorber la propia acción de las ONGs. Obviamente, no se trata de negar el valor concreto de esas iniciativas, sino de tener en cuenta que la disminución de la desigualdad social depende fundamentalmente de una acción estatal orientada hacia los sectores sociales con menos condiciones de absorber apoyos externos, de elaborar propu estas y de reivindicar recursos.

El segundo problema suscitado por las ONGs es el de la representación. Ellas no fundamentan su legitimidad, en efecto, a partir de la representación numérica de los ciudadanos, sino en un *ethos* moral y en el valor intrínseco de las causas que defienden. En la medida que algunas ONGs y otras organizaciones de la "sociedad civil" se proclaman como la expresión de la "sociedad civil organizada", reproducen todos los errores y los defectos de las antiguas organizaciones vanguardistas, ya que suponen que preexiste una "sociedad civil" desorganizada, homogénea y naturalmente virtuosa, a la que sólo falta darle la voz. Las contradicciones de la sociedad se reproducen así a nivel de las ONGs. ¿En virtud de qué criterio una ONG sería más representativa que otra? ¿Cuál es e fundamento de a legitimidad de una ONG y no de otra para "representar" una "causa" en foros internacionales?

Para ciertos autores as ONGs representan el fundamento de una futura "sociedad civil" internacional. Como expresión de una voluntad utópica⁶¹. Esa visión es legítima. Pero cuando dicha visión se confunde con la realidad concreta, sea por activistas, sea por sociólogos⁶², se vuelve analíticamente insustentable y política mente irresponsable. Ciertos teóricos, compenetrados con la idea de una "sociedad civil" global, descartan expeditivamente al Estado a la hora de preconizar una sociedad cosmopolita, en la cuallas ONGs son vistas como el esqueleto de una "sociedad civil" internacional. Pero, como ya señaláramos, ellas mismas reproducen las disimetrías del sistema internacional y la diversidad de cada sociedad.

Finalmente, el tercer problema es el de la asociación de ciertas ONGs con el concepto de *empowerment*, difundido, en particular, por el movimiento feminista norteamericano y hoy alimentado tanto por fundaciones americanas como por las instituciones internacionales. La propia dificultad de traducir ese concepto a las lenguas latinas, más allá de su origen anglosajón, indica su asociación a una tradición política que toma como punto de partida a los individuos, considerándolos al margen del sistema político y de las ideologías partidarias.

La idea de *empowerment*, en cierta forma equivale a la versión liberalradical de la

61 Como la expresada, por ejemplo, por Rubem César Fernandes en "Threads af Planetary Citizenship".

62 Por ejemplo, Ulrich Beck, op. cit.

"conciencia de clase" marxista — que define a la clase social como un ente preexistente a la conciencia de sí misma. En ambos casos se supone la preexistencia del grupo dominado, al que bastaría con suministrarle los instrumentos adecuados para que asuma su propio destino. Así, en el caso del *empowerment*, las mujeres, los negros y los indios serían, por definición, grupos subordinados, susceptibles de ser esclarecidos con vistas a que asuman sus intereses en tanto grupos con identidades específicas.

La ideología del *empowerment* reproduce los mismos errores que la ideología marxista, o sea, supone que el grupo preexiste a la ideología y que alguien del exterior está en condiciones de conocer la verdadera identidad de los oprimidos. Esa contradicción, inherente a cualquier disposición de intervención social fuera de los límites del propio grupo, incurre en riesgos enormes, los cuales, siendo inevitables, deben ser objeto de una permanente reflexión en los proyectos de acción social. El primero de esos riesgos es el de la colonización externa, debida a la exportación de modelos identitarios surgidos en contextos societarios muy diferentes. El segundo es el de la imposición de una forma de intervención política ajena a las tradiciones locales, llamada a danar todavía más el sistema de representación política de los grupos subalternos, cuando no a desestabilizar el conjunto del sistema político.

El análisis sociológico sobre las ONGs y la "sociedad civil" todavía está dando sus primeros pasos. Serán necesarias investigaciones detalladas de los procesos de encapsulamiento político, de canalización y control de recursos nacionales e internacionales, de los sistemas internos de organización y funcionamiento, en fin, de las relaciones de poder y de las nuevas formas de burocratización por ellas promovidas. El análisis social crítico no puede dejar de cuestionar los procesos por los cuales se constituye el discurso sobre la "sociedad civil" internacional, como las problemáticas discutidas en sus foros y cómo ellas reproducen relaciones de poder que traspasan el conjunto de la sociedad y del sistema internacional. El análisis crítico de las ONGs no implica desconocer el papel que ellas tienen como uno de los principales vectores de solidaridad, de innovación social y de las nuevas prácticas democráticas, sea actuando como generadoras de propuestas inéditas de reconstrucción social, sea promoviendo o catalizando auténticos movimientos sociales o realizando acciones humanitarias.

¿La reconstrucción del mundo por los derechos humanos o por el mercado?

Bajo el rótulo general de "período populista", tiende a caracterizarse un período, extendido durante gran parte del siglo XX, en el que los países latinoamericanos procesaron la integración política y social de los sectores populares dentro de un sistema de derechos

ciudadanos. Esos procesos de integración divergieron enormemente de país a país. En ciertos casos la integración social — particularmente considerada en términos de acceso a la educación y a la salud —, fue extremadamente amplia y exitosa, como en la Argentina, gracias, en particular, al peso de los sindicatos en una sociedad precozmente urbana y carente de mano de obra. Pero la Argentina fracasó en la consolidación de un sentimiento de comunidad cívica nacional, por la brecha abierta en la cultura política por el peronismo, que, a su vez, se alimentó de la herencia de una élite reaccionaria y de las desventuras del partido radical en los años 20.

En otros casos, como en Brasil, la extrema desigualdad social y la limitada integración de la población a los servicios públicos fueron parcialmente compensados por un dinamismo económico, por una frontera abierta, así como por una cultura religiosa sincrética, la mezcla racial, la movilidad geográfica y social, el surgimiento de una clase media urbana permeable a la cultura popular y a una industria cultural creadora de espacios virtuales de convivencia intra-clasista. Así, la enorme distancia social y económica no se transformó en distancia cultural, lo que constituye, sin duda, uno de los grandes méritos de la sociedad brasileña.

El mundo andino presenta, por su parte, rasgos muy diversos. De un lado, Chile, país con un Estado centralizador que, a partir de la Guerra del Pacífico mostró una alta capacidad de integración política y de generación de valores nacionales, pese a sus elevados niveles de desigualdad social. De otro lado, países como Bolivia, Perú y Ecuador, en los que el peso de los grandes latifundios recayó sobre la población indígena, aislándola social y culturalmente del sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional de ciudadanos. Finalmente, para poner otro ejemplo más, Uruguay y Costa Rica aparecen como los países que consiguieron el mayor éxito de integración social, política y cultural.

Todos esos modelos de integración social entraron en colapso a partir de los años 60 y 70, en razón del agotamiento del padrón de crecimiento económico y de la imposibilidad de mantener los sistemas tradicionales de cooptación de sectores emergentes mediante el uso de recursos públicos. La explosión urbana, la expansión de las expectativas y de los valores democráticos determinaron la crisis del modelo de crecimiento y del sistema de integración tanto de las clases medias como de parte del mundo del trabajo, crisis que se expresara en una inflación galopante y en la estagnación económica.

La inflación fue el principal síntoma de la incapacidad de los Estados para imponer una disciplina al conflicto distributivo; ella alimentó también a los sectores rentistas y especulativos de la sociedad golpeando duramente a los sectores más pobres de la población. En ese contexto, el principal recetario disponible para enfrentar la inflación y obtener crédito internacional — desarrollado por los organismos internacionales de financiamiento y apoyado, en particular, por los

Estados Unidos — propuso un conjunto de reformas estructurales, tendientes a alivianar los gastos del Estado a través de privatizaciones, de reformas del sistema de previsión social y tributario, de una mayor apertura, en fin, de la economía al exterior y de reformas en la legislación laboral.

Se trata de una agenda destinada a transformar radicalmente el modelo de integración social hasta entonces vigente en América Latina, en el que el Estado ocupaba un lugar central en la cooptación de grupos sociales emergentes. La aplicación de esta agenda fue posible porque el antiguo modelo se había agotado, siendo visto por diversos sectores de la población como un sistema de distribución de privilegios, incapaz de generar crecimiento económico o de ofrecer servicios públicos universales y de calidad. Dicho de otra manera, buena parte de las reformas estructurales, incluyendo las privatizaciones, fueron aceptadas o aún apoyadas por la población, no sólo porque eran presentadas como necesarias para el combate contra la inflación, sino porque el Estado, que desempeñara un papel central en el desarrollo de América Latina en el siglo XX, pasó a ser percibido como una fuente de privilegios, de corrupción, de ineficacia y de opresión burocrática.

Ahora bien; aunque el programa de reformas estructurales fue implementado, con mayor o menor profundidad, en todos los países de América Latina, su impacto fue diferente en cada país⁶³. Las consecuencias de dichas reformas dependerán tanto de la extensión previa de derechos sociales como de los sectores afectados (así, por ejemplo, no es lo mismo el caso argentino, en donde la mayoría de la población asalariada estaba integrada al sistema de protección social, que el peruano o el brasileno, en que parte considerable de la población urbana se encontraba en el sector "informal"). Las resultantes finales de estos cambios también dependerán de la forma como fueron realizadas las privatizaciones y de como fueron montadas las agencias de regulación de las concesiones de los servicios públicos (en este sentido se advierten claras diferencias entre el asalto organizado a los cofres públicos por parte del gobierno de Menem y la "civilidad" de los gobiernos democráticos del Chile pós-Pinochet o de Fernando Henrique Cardoso en Brasil). A lo cual deben agregarse las diversidad de políticas sociales (así, por ejemplo, mientras la educación pública, primaria y secundaria se expandió en el Brasil de los años 90, tanto en términos absolutos como relativos, sufrió en cambio un fuerte proceso de privatización en la mayoría de los países del continente)⁶⁴.

De todas maneras, vistas en su conjunto, las reformas estructurales no trajeron mayor igualdad social. Ante esta situación, economistas y organismos internacionales, en particular, el Banco Mundial, comenzaron a promover "políticas focales", esto es, la concentración de los

⁶³ Sobre el proceso de reformas económicas en América Latina, ver Juan Carlos Torre, *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*.

⁶⁴ Ver Bernardo Sorj, "La relación público/privado en el Brasil".

recursos del Estado en "públicos-blanco" bien definidos, dirigidos generalmente a los sectores más pobres de la población o a segmentos específicos (mujeres, grupos étnicos, etc.).

La contraposición entre servicios universales y políticas focales, que hoy informa el debate entre economistas en América Latina, como toda contraposición obscurece, más que ilumina, los problemas en cuestión. En efecto, ninguna sociedad posee solamente servicios universales o "políticas focalizadas". Estados Unidos, país de las "políticas focalizadas" posee servicios universales; a su vez en Europa y en Canadá conviven políticas focalizadas con políticas dominantes de servicios universales. Aunque las comparaciones dejen de lado innumerables factores históricos, los resultados que éstas arrojan, en términos de igualdad social y de eficacia de las inversiones (en particular en el área de salud) favorecen el modelo de servicio universal, cuyo talón de Aquiles es su sustentabilidad frente al aumento de la longevidad y la disminución de la tasa de natalidad. Por otro lado, en países como Brasil, políticas aparentemente universales encubren prácticas focales tendientes a favorecer a los grupos sociales más ricos de la población.

Las reformas estructurales, en todo caso, marcan un giro histórico en las sociedades latinoamericanas en el sentido de cuestionar un modelo pautado por el estado-centrismo de las elites y las clases medias. La integración de nuevas generaciones de clases medias en los circuitos internacionales de negocios y servicios, la orientación de la sociedad hacia expectativas de consumo definidas por padrones globales y la pérdida de legitimidad de la política o de los políticos pusieron en cuestión las relaciones entre el Estado, la sociedad y los diferentes grupos sociales, exigiendo una redefinición de esas relaciones. Ese proceso está en curso y su desenlace parece aún incierto.

Pero si las llamadas reformas estructurales implican un paso en la dirección hacia una mayor disciplina social, ellas no conforman una propuesta de organización de la sociedad. Los organismos internacionales, al observar que las reformas económicas no transformaron las prácticas consuetudinarias de tratamiento de los recursos públicos, ni disminuyeron los problemas sociales, comenzaron a admitir la existencia de una problemática institucional, a ser tenida en cuenta junto con las reformas económicas. Pues bien, si las propuestas de las instituciones financieras internacionales ya presentaban problemas en relación con la economía, debidos a la propensión a aplicar un recetario universal ciego a las especificidades nacionales, al pasar a enfrentar el tema institucional, por naturaleza mucho más ligado a circunstancias históricas locales, las fórmulas propuestas resultarán todavía más lastimosas.

La nueva agenda institucional tuvo como fundamento la movilización de dos tipos de conceptos y propuestas: a) el fortalecimiento de la "sociedad civil" y del "capital social"⁶⁵,

⁶⁵ Ver respectivamente www.worldbank.org/civilsociety y www.worldbank.org/lwbplscapital.

empleando en ambos casos conceptos que no interferirían ni en el mercado ni en el sistema de distribución de riqueza y que tendrían la virtud milagrosa de mejorar la sociedad; y b) el uso de modelos institucionales de best practice (mejores prácticas) y benchmark (estándar de referencia) en las áreas de servicios públicos, ya sea de salud, de educación o de justicia; modelos inspirados, en general, en la experiencia estadounidense.

En un retorno a las primeras y más primitivas elaboraciones de la teoría de la modernización de los años 50 esos conceptos procuran identificar características que tendrían consecuencias virtuosas y universales sobre la sociedad. Así, tal como lo sostiene el texto del site del Banco Mundial⁶⁶, el elixir del "capital social" permitiría:

Crimen y violencia: Valores y normas compartidas pueden reducir o mantener bajos niveles de violencia en las comunidades. Personas que mantienen relaciones informales con sus vecinos pueden vigilarse entre sí y "policar" la vecindad.

Economía & comercio: Hay evidencias crecientes de que el comercio a nivel macro es influenciado por el capital social — un recurso de propiedad común cuyo valor depende del nivel de interacción entre las personas.

Educación: Evidencias considerables indican que el involucramiento de la familia, de la comunidad y del Estado con la educación mejora los resultados.

Medio Ambiente: El gerenciamiento de los recursos de propiedad común supone una cooperación con el objetivo de asegurar la sustentabilidad de los recursos para el beneficio de todos los miembros de la comunidad, en el presente y en el futuro.

Finanzas: Un sistema de finanzas estable, seguro y justo es primordial para el crecimiento sustentable.

Salud, nutrición y población: investigaciones recientes muestran que cuanto menor es el nivel de confianza de la población, mayor es el promedio de la tasa de mortalidad.

Información tecnológica: [...] tiene el potencial de aumentar el capital social, funcionando, en particular, como un puente entre el capital social capaz de conectar actores con recursos, relaciones e informaciones más allá de su ambiente inmediato.

Pobreza & Desarrollo Económico: [...] especialistas en desarrollo y crecimiento están descubriendo la importancia de la cohesión social para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sustentable.

Desarrollo Rural: El capital social afecta la capacidad de la población rural para organizarse para el desarrollo. El capital social ayuda a los grupos a realizar actividades claves de manera

⁶⁶ <http://www.worldbank.org/lwbp/scapitaVtopid>.

efectiva y eficiente en el camino para el desarrollo.

Desarrollo urbano: Las áreas urbanas, con su anonimato y ritmo acelerado, pueden ser poco aptas para la cooperación social. Capital social y confianza son más difíciles de mantener y desarrollar en grandes grupos.

Abastecimiento de Agua & Saneamiento: El capital social contribuye a compartir informaciones sobre saneamiento y a la construcción de infra-estructura para la comunidad.

El concepto de capital social fue extraído de un marco teórico concreto, el individualismo metodológico, siendo posteriormente asociado a estudios sobre el norte de Italia, contrapuestos a la realidad del sur de ese país⁶⁷. El concepto de "capital social" es básicamente una elaboración a partir de lo obvio: que una sociedad funciona mejor cuando sus miembros tienen confianza unos en los otros; que el asociativismo dentro de las estructuras horizontales así como la cooperación aumentan la información y las oportunidades sociales; que el respeto a los valores cívicos es un factor de desarrollo. El núcleo central del concepto de capital social enfatiza las formas de sociabilidad cotidiana y las orientaciones culturales en contraposición a las instituciones formales. Utilizado como instrumento de desarrollo económico, apunta a buscar (y a fortalecer) factores virtuosos fuera de las instituciones del Estado.

Transformado en un paradigma universal, disociado de los contextos e instituciones y de las complejas o variadas relaciones de confianza/ desconfianza, igualdad, jerarquía, solidaridad de grupo/desconfianza frente al otro, el concepto de capital social desconoce la rica experiencia de otras culturas, como la de los países asiáticos, donde los sistemas de relacionamiento jerárquico se mostraron altamente eficaces para promover el crecimiento económico y la igualdad social.

Los estudios sobre capital social presuponen que la afiliación a las organizaciones voluntarias constituye una medida universal del nivel de desarrollo de las relaciones horizontales de apertura y confianza entre los miembros de una comunidad. Se trata, sin embargo, de una medida que no considera las razones que pueden conducir a una persona a afiliarse a organizaciones voluntarias. Por ejemplo, en sociedades como la norteamericana, en la que las personas cambian constantemente de lugar de residencia, la afiliación a organizaciones voluntarias constituye un mecanismo para establecer relaciones sociales, lo cual no implica necesariamente niveles de confianza mayores a los registrados en comunidades con baja movilidad espacial, en que las personas no necesitan estar afiliadas a organizaciones formales para mantener altos niveles de confianza entre sí (por ejemplo, en el japonés, en Suiza o en Alemania).

Toda sociedad se construye en torno tanto a valores de confianza y desconfianza, ambos

⁶⁷ Ver James Coleman, *Foundations of Social Theory* y Robert Putnam, *Making Democracy Work*.

igualmente necesarios para una vida social, sustentada en padrones dependientes del funcionamiento efectivo de las instituciones y, en última instancia, en la sanción pública. La paradoja es que la falta de confianza en el funcionamiento de las instituciones del estado a menudo favorece la valorización de las relaciones interpersonales, siendo por tanto fuente de capital social, mientras la confianza en el efectivo cumplimiento de la ley permite una baja intensidad subjetiva en las relaciones personales. En contextos de relaciones fundamentalmente anónimos, características de las sociedades contemporáneas, la confianza en los contratos se apoya en la certidumbre de que el cumplimiento es asegurado por las instituciones del estado y que los actos ilegales no permanecerán impunes. En suma, desde el punto de vista teórico y práctico, es imposible deslindar las superposiciones entre las instituciones del estado y los padrones de conducta, entre confianza entre las personas y confianza en el orden público. Si la utilización de conceptos sin demasiada densidad teórica no va más allá de un fiasco intelectual, la adopción de modelos de servicios públicos extraídos de otros contextos contiene peligros obvios. Pensar que *best practices* (casos de mejores prácticas) y *benchmarks* (casos de mejores posiciones alcanzadas en un dado sector) pueden ser sustraídos del contexto societario originario y transferidos sin más a las realidades locales significa violentar el conocimiento sobre el funcionamiento de las sociedades adquirido durante un siglo por las ciencias sociales. Esto sin mencionar que los *benchmarks* y *best practices* en general son modelos altamente simplificados de experiencias complejas, algo así como similares de libros de auto-ayuda, pero para organizaciones.

Más allá de esa violencia intelectual, se trata de una violencia política, ya que los *benchmarks* son generalmente extraídos del interior de una sociedad, la estadounidense, que presenta, entre los países desarrollados, altos niveles de desigualdad social así como los peores registros de eficiencia en sus sistemas de salud y de educación.

Tenemos, por cierto, un conocimiento sociológico precario sobre cómo funcionan las instituciones financieras internacionales, lo que hace que resulte dificultoso explicar este primitivismo intelectual. Sabemos que parte del problema se puede atribuir a la influencia política estadounidense, otra parte al hecho de que dichas instituciones son dirigidas por economistas, cuya sensibilidad sociológica es bastante limitada, pero gran parte de la cuestión debe ser adjudicada a una lógica de actuación global en que los conceptos y métodos revisten una aplicación universal. Con todo, al contrario de las lógicas de las empresas multinacionales, que procuran adaptarse a la realidad de los mercados locales bajo el riesgo de ver disminuir sus ventas, en el caso de las instituciones financieras internacionales los costos son absorbidos por los países receptores, que deben aceptar la imposición de las modalidades bajo las cuales podrán recibir financiamiento. Obviamente, esos modelos revelan cíclicamente su inadecuación, lo que a la postre determina que

las instituciones internacionales encajonan sus "viejos" conceptos y creen otra moda, llamada a habilitar un nuevo ciclo de experiencias.

La tendencia a la generalización de modelos y a la homogeneización de las políticas públicas, promovida por las instituciones internacionales, sólo podrá ser corregida mediante el fortalecimiento del imaginario creativo de los partidos políticos y de la tecnocracia pública y el desarrollo de sistemas creativos de evaluación de la acción del estado y de sus relaciones con otros actores sociales (ONGs, empresas, poder local, universidad, etc.).

La opinión pública global y los Estados Nacionales

La formación de una opinión global remite a un proceso de larga duración. Desde sus orígenes, en el siglo XVIII, la opinión pública fue un fenómeno transnacional, intra-europeo, con repercusiones en las elites de las colonias. En los siglos XIX y XX, la opinión pública internacional se construyó a partir de las grandes ideologías políticas - liberalismo, nacionalismo, socialismo y comunismo -, canalizadas fundamentalmente por partidos políticos, que eran sus principales vectores de difusión. Por cierto que junto a las estructuras partidarias deben contabilizarse otros movimientos sociales importantes, como fue, en su época, por ejemplo la lucha feminista por el sufragio universal.

Mientras la antigua opinión pública nacional, asociada a los partidos políticos, se expresaba a través de proyectos dotados de propuestas de organización de la sociedad y del Estado nacional, la nueva opinión pública, asociada a la llamada "sociedad civil", se organiza en torno a reivindicaciones al Estado, centradas en temas específicos, generalmente movilizadas a partir de eventos con repercusión mediática. Mientras la antigua opinión pública, constituida sobre la base de ideologías políticas, reivindicaba el poder y/o la transformación del estado, la opinión pública asociada a la "sociedad civil" se organiza a partir de movilizaciones contra el Estado o de demandas al Estado. Si, por un lado, la nueva opinión pública posee la capacidad de reformar ciertas prácticas del poder público, por otro lado, ella desarrolla un discurso con potencial de despolitizar los ciudadanos y de deslegitimar las instituciones políticas.

La ideología de los derechos humanos disocia lo social del Estado y de la nación, mientras que las nuevas luchas sociales centradas en reivindicaciones de derechos deslegitiman la noción de interés. Sin embargo, las relaciones internacionales continúan estructuradas en torno a la noción de intereses nacionales y a la disposición de los Estados a defenderlos⁶⁸.

El Estado continúa manteniendo una *legitimidad operacional* — es decir, aún se espera de él

⁶⁸ Incluso mediante la guerra-, teniendo como base la disposición de la opinión pública a aceptar que los ciudadanos "mueran por la patria", esta es, por la representación de un interés colectivo.

que asegure el orden, los servicios públicos y el crecimiento económico —, pero ha perdido su aureola de *legitimidad trascendental*, asociada históricamente a su papel de representante de la patria y de la nación, que ya no disfrutaban de gran parte de su poder discursivo movilizador. La profesionalización de los ejércitos, verificada prácticamente en todos los - países desarrollados así como el fin de la conscripción obligatoria son los síntomas más obvios del final de un período histórico.

Los derechos humanos y la democracia, o sea, el uso de la negociación como mecanismo de creación de consenso, sólo pueden ser plenamente efectivos al interior de una sociedad democrática, mientras que, en el plano internacional, la lucha por los derechos humanos y por la democracia conviven con realidades que exigen la defensa pragmática de los intereses nacionales.

En los países desarrollados, esa doble realidad de vida política nacional e internacional se expresó históricamente en la convivencia de la democracia en el plano interno con el nacionalismo en el plano externo. En la medida en que el nacionalismo dejó de ser una fuerza motora, la capacidad de los Estados nacionales para actuar de forma efectiva, incluso empleando la fuerza militar, hoy tiende a debilitarse. La "desvinculación" del Estado nacional de la capacidad movilizadora nacionalista es particularmente relevante en los países en los que la fuerza económica podría tener una proyección militar (como Japón o la Unión Europea).

Los procesos de desinstitucionalización — conforme a los cuales el Estado pierde su carácter de representante del interés general, capaz de unir a la población en torno a valores e intereses de la patria y la nación, anteriormente vividos como sagrados y por los cuales se justificaba luchar y morir — están particularmente avanzados en Europa y Japón, influenciados por la experiencia traumática de la Segunda Guerra Mundial y de las guerras coloniales.

La construcción europea implicó el abandono de nacionalismos así como de la referencia a una historia de guerras que ya no pueden ser presentadas como experiencias gloriosas, pues los enemigos de otrora son los conciudadanos de hoy. No es casual que en la Unión Europea sea el Reino Unido — país que saliera de la Segunda Guerra Mundial con su auto estima nacional reforzada — el que mantiene mayor capacidad militar y un fuerte sentimiento de soberanía nacional. La estrategia francesa, por su parte, ha evidenciado una constante ambigüedad. Desde las guerras napoleónicas, Francia ha vivido una declinación relativa en el concierto internacional en virtud de la pérdida de su peso demográfico y económico siendo que después de la segunda guerra mundial procuró una alianza privilegiada con Alemania y buscó afirmar su posición a través del fortalecimiento de Europa, intentando mantener su lugar como nación protagónica. Tal estrategia supone la capacidad de controlar o de liderar la Unión Europea, lo cual es algo cada vez más difícil pues dicha unión está compuesta por 26 naciones bastante dispares.

La formación del mercado único europeo se construyó en torno a la ideología de los derechos humanos y del debilitamiento de los nacionalismos o de la soberanía nacional. Así la Unión Europea pasa por enormes dificultades para crear una voluntad política que vaya más allá de los intereses económicos. La parálisis de la voluntad geopolítica que produce esa situación se expresó en la crisis de Yugoslavia, cuando un genocidio en las fronteras de la Unión Europea fue enfrentado recién al entrar en escena la voluntad de los Estados Unidos, que, a través de la OTAN, impuso una intervención militar, fuera del marco de las Naciones Unidas⁶⁹.

Paradójicamente, las chances de un mundo multipolar, principal base para fundar una política internacional multilateral y responsable de una agenda que sustente nuevas formas de gobernanza internacional de carácter más democrático, son reducidas en función de la acción de la "sociedad civil" que, al movilizar la bandera de los derechos humanos, debilita la capacidad de los Estados para justificar el uso de la fuerza militar.

⁶⁹ Para una comparación entre Europa y los Estados Unidos, a partir de una perspectiva crítica de la posición europea, ver Robert Kagan, *Of Paradise and Power*.