

Luis Carlos Bresser Pereira
Nuria Cunill Grau
(editores)

María Inés Barreto, Beatriz Kohen, Evelyn Levy,
Sebastián Cox Urrejola, Edgardo Lander,
Carlos Antonio Morales, Marianne Nassuno,
Juan Carlos Navarro, Zander Navarro, Charles A. Reilly,
Fabio E. Velásques, Liszt Vieira, Gustavo Zilocchi

Lo público no estatal en la reforma del Estado

Paidós

Buenos Aires - Barcelona - México

CLAD

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Capítulo 7 (págs.215-255)

Ciudadanía y control social*

Liszt Vieira

1. *Los derechos de ciudadanía*

La ciudadanía ha asumido históricamente varias formas en función de los diferentes contextos culturales. El concepto de ciudadanía, como derecho a tener derechos, se ha prestado a diversas interpretaciones. Entre ellas, se ha hecho clásica la concepción de T. H. Marshall (1967), que analizando el caso inglés, sin pretensiones de universalidad, generalizó la noción de ciudadanía y de sus elementos constitutivos.

La ciudadanía estaría compuesta por los derechos cívicos y políticos -derechos de primera generación- y por los derechos sociales ~derechos de segunda generación-. Los derechos civiles, conquistados en el siglo XVIII, corresponden a los derechos individuales de libertad, igualdad, propiedad, de libre desplazamiento, derecho a la vida, a la seguridad, etcétera. Son los derechos que sustentan la concepción liberal clásica. Ya los derechos políticos alcanzados en el siglo XIX tienen que ver con la libertad de asociación y de reunión, de organización política y sindical, la participación política y electoral, el sufragio universal, etcétera. Son también llamados derechos individuales ejercidos colectivamente, y terminaron incorporándose a la tradición liberal.

Los derechos de segunda generación, los derechos sociales, económicos o de crédito, fueron conquistados en el siglo XX a partir de las luchas del movimiento obrero y sindical. Se trata del derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la jubilación, al seguro de paro o desempleo, en fin, de la garantía de acceso a los medios de vida y al bienestar social. Tales derechos tornan reales los derechos formales.

En lo que se refiere a la relación entre los derechos de ciudadanía y el Estado, existiría una tensión interna entre los diversos derechos que componen el concepto de ciudadanía (libertad x igualdad). En tanto los derechos de primera generación -civiles y políticos- exigirían, para su plena realización, un Estado mínimo, los derechos de segunda generación -derechos sociales-, demandarían una presencia más fuerte del Estado para ser realizados. Así, la tesis actual del Estado mínimo patrocinada por el neoliberalismo, que parece haber predominado sobre la socialdemocracia en esta década-corresponde no a una discusión meramente cuantitativa sino a estrategias diferenciadas de los diversos derechos que componen el concepto de ciudadanía y de los actores sociales respectivos.

En la segunda mitad de nuestro siglo surgieron los llamados "derechos de tercera generación", cuyos titulares son no el individuo sino los grupos humanos como el pueblo, la nación, las colectividades étnicas o la propia humanidad. Es el caso del derecho a la autodeterminación de los pueblos, derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, etcétera. En la perspectiva de los "nuevos movimientos sociales", serían derechos de tercera generación los relativos a los intereses difusos, como el medio ambiente, el consumidor, así como los derechos de las mujeres, de los niños, de las minorías étnicas, de los jóvenes, de los ancianos, etcétera. La cuestión de las minorías trajo consigo la innovación y el desafío de la "discriminación positiva" para compensar los prejuicios, contraponiendo la diferencia y la particularidad al patrón clásico de la igualdad y la universalidad.

Ya se habla hoy de "derechos de cuarta generación", relativos a la bioética, para impedir la destrucción de la vida y regular la creación, por la ingeniería genética, de nuevas formas de

vida en el laboratorio.

Otras visiones de ciudadanía

La concepción de ciudadanía de Marshall se prestó a numerosas críticas, desde las que se excluyeron los derechos sociales del concepto de ciudadanía, por no ser derechos naturales sino históricos (Cranston, 1983), hasta las que clasificaron la ciudadanía en *pasiva*, "desde arriba" vía el Estado, y *activa*, "desde abajo", de instituciones locales autónomas. Habría así una ciudadanía conservadora -pasiva y privada- y otra ciudadanía revolucionaria -activa y pública- (Turner, 1990).

En efecto, para Cranston, los derechos naturales no estarían vinculados a colectividades nacionales, y habría que desvincular la noción de ciudadanía de la de nación. Los derechos naturales estarían limitados a la libertad, la seguridad y la propiedad: son los derechos humanos que escaparían a una reglamentación positiva por tratarse de principios universales. Así, los derechos sociales no serían considerados derechos naturales, como hizo la ONU al incluir los derechos sociales en el conjunto de derechos humanos.

Por otra parte, Turner acusó a Marshall de evolucionista y etnocentrista, en tanto que M. Roche clasificó la concepción de Marshall de apolítica. Ambos discrepan con la lectura de Marshall del caso inglés y refutan la ubicación de los derechos civiles en un principio: el "Bilí of Rights" sería fruto de un proceso político, de una lucha política por las libertades individuales. Así, una acción política precedió al reconocimiento de los derechos civiles implantados por la Revolución (Roche, 1987). Además de esto, Marshall habría ignorado la crítica a la "cultura de súbditos", pues el inglés sería más súbdito que ciudadano, así como la crítica al imperialismo inglés, que despreció los derechos civiles en las colonias británicas.

La religión fue un factor importante para favorecer u obstaculizar el desarrollo de la ciudadanía. La versión calvinista del protestantismo reforzó el individualismo y favoreció la ciudadanía haciendo énfasis en la sociedad y no en el Estado. A su vez, el protestantismo luterano en Alemania fue diferente del calvinismo holandés. La religión es escogida por el Príncipe para el pueblo: Lutero refuerza la obediencia al Estado. El alemán es primero alemán, después ciudadano, al contrario del francés, que primero es ciudadano y después francés (Hermet, 1991). Siguiendo una línea agustiniana de inspiración platónica, Lutero se aparta de la política, pues la ciudad de los hombres es mala. De ahí la aceptación de la autoridad y el fuerte sentido de nacionalismo.

La tradición católica, por otra parte, habría aportado consigo un débil sentido de identidad, al contrario del calvinismo con su proliferación de sectas. La Iglesia favoreció a las monarquías en su lucha contra el Sacro Imperio. Y desde el siglo XVI al siglo XVIII, apoyó a las monarquías absolutas católicas para oponerse al progreso de la Reforma protestante, contribuyendo así con el cisma que iría más tarde a oponer la ciudadanía latina referida al Estado a la ciudadanía calvinista volcada hacia sí misma. El catolicismo, así, fortaleció el Estado Central (Hermet, 1991).

Pero Richard Morse parece discrepar: la tradición católica favorecería el espíritu público y la ciudadanía. El iberismo fortaleció la cultura política y el espíritu público, lo que podría constituir una "ventaja del atraso". Contraponiéndose al individualismo y al contractualismo de la cultura anglo-sajona, en la cultura ibérica predominaría el todo sobre el individuo, fruto de la visión tomista del Estado como promotor del bien común (Morse, 1988). Pero, llevada a sus extremos, esta visión produjo una concepción de la política como un ataque al Estado, sin control de la sociedad. El iberismo se preocuparía más del Estado que del ciudadano, reducido a una posición de colaborador obediente. La libertad, en el iberismo, correría el

riesgo de reducirse a la obediencia al Estado.

Morse parece aproximarse a la tradición cívica que es muy distinta de la tradición civil de la Modernidad, con el Estado garantizando los derechos individuales. La tradición cívica se ubica más desde el punto de vista del Estado que desde el punto de vista del ciudadano. Llevada al extremo, como en Esparta, la virtud del civismo llega a negar los derechos individuales. La actitud contemporánea que parece prevalecer es la de buscar una estrategia para combinar lo *civil* -derechos individuales- y lo *cívico* -deberes para con el Estado, responsable por el bien público. Combinar la "libertad de los antiguos" -participación política del hombre público- con la "libertad de los modernos" -derechos individuales del hombre privado-.

Pero para eso parece ser necesaria la presencia previa de un elemento aglutinador, el sentimiento de comunidad, de identidad colectiva que sería, entre los antiguos, pertenecer a una ciudad, y entre los modernos, pertenecer a una nación. La construcción de una ciudadanía plena exige un sabio equilibrio entre los dos espacios -el público y el privado- pues el predominio excesivo de un polo puede inviabilizar el otro (Carvalho, 1989). En otras palabras, se trataría de buscar la integración de la solidaridad familiar existente en el espacio doméstico, con las reglas impersonales, racionales, de las instituciones públicas. En fin, se trataría de llevar la *casa* para la *calle*.

Otro abordaje interesante propone el concepto de "ciudadanía para sí" (Leca, 1986), muchas veces presentado bajo el término de "civismo". Recuérdese que el término "civilidad", adoptado por Jean Leca, fue empleado por Shills en un sentido al mismo tiempo individualista, parroquial y holístico, tendiendo un puente entre sociedad civil y Estado. Es un intento de explicar la paradoja de la construcción de la ciudadanía en una sociedad dominada por valores individuales. Civilidad es la actitud individual de preocupación por el bien público; transmite la idea de espíritu público que se perdió en la sociedad de mercado. Se aproxima a lo que Montesquieu llamó virtud: amor a la República y a la Democracia. Civilidad, en suma, es la conducta de una persona cuya autoconciencia individual está parcialmente sobredeterminada por su autoconciencia colectiva; los referentes de esta última son la sociedad como un todo y las instituciones de la sociedad civil. La sociedad civil es aquí concebida no sólo como mercado sino como el espacio, más allá de la familia y de la localidad y más acá del Estado, que significa todavía buenos modales con los amigos y tolerancia con los enemigos (Shills, 1991).

La crisis de la ciudadanía moderna

El retorno al ideal republicano de la Antigüedad promovido por el Renacimiento preparó el camino para el advenimiento de la ciudadanía moderna en el siglo XVIII, durante las Revoluciones Americana (1776) y Francesa (1789). La construcción de la ciudadanía moderna tuvo que enfrentar tres problemas que la diferenciarán de la ciudadanía antigua, en la que los derechos eran reservados a los ciudadanos, y no todos los hombres eran ciudadanos.

El primero fue la edificación del Estado, la separación de las instituciones políticas y de la sociedad civil en el interior de territorios más vastos, con una población mucho más numerosa que la de las repúblicas antiguas. Recuérdese que en la Atenas de los siglos V y IV antes de Cristo el número de ciudadanos oscilaba entre 60.000 y 30.000.

El segundo problema fue el régimen de gobierno. El ideal republicano retomado por el Renacimiento es inseparable de la isonomía y de la igualdad. Este ideal sólo se realiza en gobiernos democráticos o en gobiernos mixtos donde existe un cierto arreglo entre la aristocracia y la democracia, como ocurrió en las ciudades griegas y romanas. Sin embargo,

el ideal republicano de la Modernidad fue retomado en medio de sociedades que en su mayoría poseían gobiernos monárquicos y aristocráticos.

El tercer problema es que la sociedad pagana, politeísta y esclavista de la Antigüedad nunca inscribió al hombre en el derecho: los derechos humanos son inexistentes. La esclavitud es incompatible con los principios cristianos de la igual dignidad de los hombres ante Dios y con los derechos del hombre que surgieron en el siglo XVIII a impulsos de las Revoluciones Americana y Francesa.

Estas tres cuestiones -la del Estado, la del Gobierno y la del Hombre-van a obligar a los modernos a redefinir la ciudadanía (Herzog *et al.*, 1995). Ante la incompatibilidad de principios entre la monarquía absoluta y la ciudadanía, la idea republicana de ciudadanía se inspiró en la democracia griega y en la república romana, buscando la libertad civil de los antiguos: libertad de opinión, de asociación, y también de decisión política.

Si en Roma el esclavo es el hombre sin derechos en oposición al ciudadano, en la república moderna los derechos civiles se les reconocen a todos, son derechos naturales y sagrados del hombre. De conformidad con lo consagrado en la Declaración de Derechos del Hombre de la Revolución Francesa, todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. De ahí irradian las libertades civiles de conciencia, de expresión, de opinión y de asociación, así como el derecho a la igualdad y el derecho a la propiedad, que está en la base de la moderna economía de mercado.

El principio de la ciudadanía moderna, fundado sobre la idea de humanidad, enfrentó muchas dificultades para su aplicación. La primera se refiere al tamaño de las repúblicas modernas, que impide el ejercicio directo del poder por el ciudadano. El Estado se destaca de la sociedad civil, el poder no puede ya ser ejercido por todos. Para evitar el despotismo, el principio republicano consagra la idea del control popular por el sufragio universal, inspirándose en la visión de soberanía popular defendida por Rousseau.

De acuerdo con la doctrina de la representación, fundada en la soberanía popular~ el origen y el fin de toda soberanía se encuentra en el pueblo. El ciudadano no puede ya ejercer en persona el poder, pero escoge con su voto a sus representantes. Este principio se universalizó, pero sufrió algunos períodos de derogación, como la llamada democracia censaria, reservada a los propietarios.

Otra dificultad en la aplicación de la ciudadanía moderna tiene que ver con el concepto de hombre y de su naturaleza. La república moderna tardó mucho tiempo en admitir que la persona humana es doble, que comprende al hombre y a la mujer. En términos generales, fue solamente en el siglo XX que el sufragio universal se extendió a las mujeres.

En relación con la ciudadanía antigua, la ciudadanía moderna sufrió una doble transformación. Por abajo, ella se amplió y se extendió al conjunto de los miembros de una misma Nación. Por arriba, sin embargo, ella se estrechó, pues la decisión política fue transferida a los electos y representantes.

Otro elemento importante para la comprensión de la ciudadanía es el principio contemporáneo de las nacionalidades que, tal como se desarrolló en los siglos XVIII y XIX, remodeló la definición de ciudadanía. Por el principio del derecho de los pueblos, la soberanía es atributo de la nación, del pueblo, y no del príncipe o monarca. El principio de las nacionalidades recuerda que la nación precede a la ciudadanía, pues es en el marco de la comunidad nacional que los derechos cívicos pueden ser ejercidos. La ciudadanía queda así limitada al espacio territorial de la Nación, lo que contraría la esperanza generosa de los filósofos del Iluminismo, que habían imaginado una república universal.

La relación entre ciudadanía y nacionalidad configura un campo de confrontación entre el pensamiento conservador y el pensamiento progresista. Para los conservadores, la ciudadanía

se restringe al concepto de nación, es decir, solamente son ciudadanos los nacionales de un determinado país. La ciudadanía es vista como una relación de filiación, de sangre, entre los miembros de una nación. Esta visión nacionalista excluyó de los beneficios de la ciudadanía a los inmigrantes y los extranjeros residentes en el país.

En el otro extremo, encontramos una visión opuesta, enraizada en la doctrina tradicional de la República, según la cual la ciudadanía no se basa en la filiación sino en un contrato. Si la ciudadanía no excluye la idea de nación, sería inaceptable restringirla a determinantes de orden biológico.

En el plano jurídico hay dos polos opuestos de definición de nacionalidad, que determinan las condiciones de acceso a la ciudadanía. El primero es el *jus soli*, un derecho más abierto, que facilitó la inmigración y la adquisición de la ciudadanía. Por el *jus soli*, es nacional de un país quien en él nace. El segundo es el *jus sanguinis*, según el cual la ciudadanía es privativa de los nacionales y sus descendientes, aun nacidos en el exterior. Es un derecho más cerrado, pues dificulta la adquisición de la ciudadanía.

Concepciones recientes, más democráticas, procuran disociar por completo la ciudadanía de la nacionalidad. La ciudadanía tendría, así, una dimensión puramente jurídica y política, apartándose de la dimensión cultural que existe en cada nacionalidad. La ciudadanía tendría una protección transnacional, como los derechos humanos. De acuerdo con esta concepción, sería posible pertenecer a una comunidad política y tener participación, independientemente de la cuestión de la nacionalidad.

Last, but not least, cabe recordar que los problemas que afectan a la humanidad y el planeta atraviesan fronteras y se tornan globales con el proceso de globalización que se acelera en este fin del siglo XX. Cuestiones como las relativas a producción, comercio, capital financiero, migraciones, pobreza, daños ambientales, desempleo, informatización, telecomunicaciones, en fin, las grandes cuestiones económicas, sociales, ecológicas y políticas, dejaron de ser sólo nacionales para tornarse transnacionales. Es en este contexto que nace hoy el concepto de ciudadano del mundo, de ciudadanía planetaria, que viene siendo paulatinamente construido por la sociedad civil de todos los países en contraposición al poder político del Estado y al poder económico del mercado.'

El profesor Bryan Turner (1990) indica dos posibles líneas de desarrollo teórico de la noción (occidental) de ciudadanía. La primera focalizaría las condiciones en las cuales se forma la ciudadanía en sociedades constituidas con problemas de complejidad étnica (tales como el Brasil), y la segunda abordaría el análisis de los problemas que encara la ciudadanía global como contraparte política del mundo económico.

1. Para un análisis de la ciudadanía global y del papel de la sociedad civil en el proceso de globalización, consúltese nuestro libro *Ciudadanía y Globalización*, i (Vieira, 1997).

El rescate de la ciudadanía republicana

Aun cuando el liberalismo ciertamente contribuyó a la formulación de la idea de una ciudadanía universal, basada en la concepción de que todos los individuos nacen libres e iguales, esta corriente de pensamiento, por otro lado, redujo la ciudadanía a un mero *status* legal, estableciendo los derechos que los individuos poseen contra el Estado. Es irrelevante la forma de ejercicio de estos derechos, siempre que los individuos no violen la ley ni interfieran en el derecho de los demás. La cooperación social apunta sólo a facilitar la obtención de la prosperidad individual. Ideas como conciencia pública, actividad cívica y participación política en una comunidad de iguales son extrañas al pensamiento liberal.

La visión republicana cívica, por otra parte, enfatiza el valor de la participación política y atribuye un papel central a la inserción del individuo en una comunidad política. El problema es cómo concebir la comunidad política en una forma compatible con la democracia moderna y con el pluralismo. O sea, cómo "conciliar la libertad de los antiguos con la libertad de los modernos".

Para los liberales, se trata de objetivos incompatibles. El "bien común" sólo puede tener implicaciones totalitarias. Los ideales de la "virtud republicana" son reliquias premodernas que deben ser abandonados. Para el liberalismo, la participación política activa es incompatible con la idea moderna de libertad. La libertad individual sólo puede ser comprendida de forma negativa como ausencia de coerción.

Diversos autores, sin embargo, muestran que no hay necesariamente una incompatibilidad básica entre la concepción republicana clásica de la ciudadanía y la democracia moderna. Es posible concebir la libertad que, aunque negativa -y por lo tanto moderna- incluya la participación política y la virtud cívica. La libertad individual solamente puede ser garantizada en una comunidad cuyos miembros participen activamente del gobierno, como ciudadanos de un estado "libre". Para asegurar la libertad y evitar la servidumbre, debemos cultivar las virtudes cívicas y dedicarnos al bien común. Según Quentin Skinner (1992), la idea de un bien común por encima de nuestros intereses privados es la condición necesaria para el disfrute de la libertad individual. Este autor refuta la concepción liberal de que la libertad individual y la participación política no admiten ser reconciliadas.

Es conveniente, no obstante, no olvidar que la realización completa de la democracia es un proyecto inalcanzable. Se trata, en vez de esto, de utilizar los recursos de la tradición democrática liberal para profundizar la revolución democrática, sabiendo que se trata de un proceso sin fin. Combinando el ideal de derechos y pluralismo con las ideas de espíritu público y de preocupación ético-política, una nueva concepción democrática moderna de ciudadanía puede restaurar la dignidad a lo político, y suministrar el medio para la construcción de una hegemonía democrática radical (Mouffe, 1992).

La práctica de la ciudadanía depende, en los hechos, de la reactivación de la esfera pública, donde los individuos pueden actuar colectivamente e involucrarse en deliberaciones comunes sobre todos los asuntos que afectan a la comunidad política. En segundo lugar, la práctica de la ciudadanía es esencial para la construcción de la identidad política basada en valores de solidaridad, autonomía, y del reconocimiento de la diferencia. La ciudadanía participativa es también esencial para la obtención de la acción política efectiva, desde el momento en que ella habilita a cada individuo para tener algún impacto en las decisiones que afectan el bienestar de la comunidad. Finalmente, la práctica de la ciudadanía democrática es crucial para la expansión de la opinión política y para cotejar nuestros juicios, representando en este sentido un elemento esencial en la constitución de una cultura política vibrante y democrática (Passerin d'Entrèves, 1992).

2. *El renacimiento del concepto de sociedad civil*

El resurgimiento contemporáneo del concepto de sociedad civil ha sido interpretado como la expresión teórica de la lucha de los movimientos sociales contra el autoritarismo de los regímenes comunistas y de las dictaduras militares en varias partes del mundo, especialmente en Europa Oriental y en América latina. La noción de sociedad civil resurgió en el escenario teórico y político en los años '80, sobre todo gracias a la influencia de autores como Keane (1988), Wolfe (1992), Cohen y Arato (1992), entre otros.

Este renacimiento se debe principalmente a tres factores: a) el agotamiento de las formas de organización política basadas en la tradición marxista, con la consecuente reevaluación de la

propuesta marxista de fusión entre sociedad civil, Estado y mercado; b) el fortalecimiento en Occidente de la crítica al Estado de bienestar social, por el reconocimiento de que las formas estatales de implementación de políticas de bienestar no son neutras, y el reconocimiento de los llamados "nuevos movimientos sociales" que centran su estrategia no en la demanda de acción estatal sino en la proposición de que el Estado respete la autonomía de determinados sectores sociales; c) los procesos de democratización de América latina y de Europa del Este, donde los actores sociales y políticos identificaron su acción como parte de la reacción de la sociedad civil ante el Estado (Avritzer, 1993).

El concepto de sociedad civil se encuentra en germe en los procesos que llevaron a la constitución de la modernidad occidental, que se reveló incapaz de producir formas de solidaridad a partir de una estructura de coordinación impersonal de la acción. Buena parte de la filosofía política y de la sociología del siglo XIX estuvo orientada hacia la cuestión de cómo producir formas no particularistas de acción en sociedades donde las formas comunitarias de solidaridad no operan más, y donde el mercado no es la solución satisfactoria para la generación de formas de igualdad y solidaridad. De aquí la vinculación entre la necesidad de producir formas modernas de solidaridad y el concepto de sociedad civil que aparece asociado a las siguientes tres constataciones:

1. La sociedad civil aparece asociada a procesos de diferenciación entre Estado y mercado, derecho privado y derecho público. Ella identifica la vida ética y la construcción de estructuras de solidaridad con la limitación de la influencia del mercado y del Estado sobre las formas interactivas de organización social. Se trata de limitación y de regulación, no de abolición.
2. El concepto aparece asociado al sistema legal moderno, que cumple el papel de relacionar individuos sin la intermediación del Estado, cuyo poder pasa a ser controlado por reglas de publicidad, que operan como límites legales al ejercicio de la autoridad. Así, el sistema legal establece, a través de los derechos positivos, la institucionalización no sólo de la sociedad civil, sino también de sus formas de control sobre el aparato administrativo del Estado moderno.
3. El concepto de sociedad civil implica el reconocimiento de instituciones intermediarias entre el individuo, por un lado, y el mercado y el Estado, por otro. Estas instituciones mediadoras cumplen el papel de institucionalizar principios éticos que no pueden ser producidos ni por la acción estratégica del mercado ni por el ejercicio del poder por el Estado. En este sentido, la reconstrucción de la solidaridad social en la modernidad estaría asociada a la idea de autonomía social (Avritzer, 1993).

El proyecto implícito en esta concepción de sociedad civil crítica tanto el paternalismo estatal como esta otra forma de colonización de la sociedad basada en la economía de mercado sin regulación. Busca realizar el trabajo de una política social mediante programas autónomos y descentralizados, basados en la sociedad civil, en vez de los programas tradicionales del *welfare state*. Busca, asimismo, realizar el trabajo de una política económica de regulación mediante formas no burocráticas y menos intrusivas de legislación. Se trata de combinar la "continuación reflexiva del *“welfare state”*" (Habermas) en la democracia liberal con la "continuación reflexiva de la revolución democrática" (Arato) en los regímenes autoritarios. Según Arato y Cohen, los movimientos sociales contemporáneos se han apoyado en tipos eclécticos de síntesis, vinculados a la historia del concepto de sociedad civil. Ellos presuponen, en diferentes combinaciones, la división gramsciana tripartita entre sociedad civil, Estado y mercado, al tiempo que preservan aspectos clave de la crítica marxista a la sociedad burguesa. Ellos reivindican, asimismo, la defensa liberal de los derechos civiles, el énfasis dado por Hegel, Tocqueville y otros a la pluralidad societaria, la importancia dada por Durkheim a la solidaridad social, y la defensa de la esfera pública y de la participación

política destacada por Habermas y Hanna Arendt. En esta perspectiva, el fin último de las revoluciones no es más la reestructuración del Estado a partir de un nuevo principio sino la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad, desde el punto de vista de esta última (Arato y Cohen, 1994).

Por otra parte, Michael Waltzer concibe la "idea de sociedad civil" como una moldura político-teórica que incorpora diversas propuestas históricas de sociedad, tales como la marxista asociada a la cooperación de los productores directos, la "comunitaria" fundada en el ideal rousseauiano de virtud cívica, la "capitalista" basada en las posibilidades ofrecidas por el mercado, y la "nacionalista" que enfatiza la herencia común y las tradiciones históricas de una nación.

Para Waltzer, la sociedad civil se apoya en seres sociales que son al mismo tiempo ciudadanos, productores, consumidores y miembros de una nación. Este autor señala asimismo los peligros de una concepción despolitizada de sociedad civil, que prescindiría del Estado, como fue propuesto por algunos disidentes del régimen socialista del Este europeo. La sociedad es un campo de tensiones donde ambas esferas -Estado y sociedad civil-deben controlarse mutuamente (Waltzer, 1992).

Ya Charles Taylor distinguía tres diferentes tipos de sociedad civil. En sentido laxo, ella existe desde el momento en que hay asociaciones libres fuera de la tutela del poder estatal. En un sentido más estricto, cuando la sociedad como un todo puede estructurarse y coordinar sus acciones mediante asociaciones libres de la tutela estatal. Y como alternativa al segundo sentido, existirá sociedad civil cuando el conjunto de las asociaciones pueda determinar o influenciar de forma significativa el curso de las políticas del Estado.

Habría dos grandes corrientes teóricas en la historia del concepto de sociedad civil. La primera, tributaria de la visión antiabsolutista de Locke, fue seguida por Adam Ferguson y Adam Smith, quienes enfatizan el carácter económico de la sociedad civil y sostienen que las personas pueden autorregularse en el mercado sin la intervención del gobierno. La segunda se inscribe en la tradición de Montesquieu, Rousseau y Tocqueville, destacando las relaciones sociales establecidas por agentes autónomos (Taylor, 1990).

Escaparía a los límites de este trabajo examinar la historia del concepto de sociedad civil. Bástenos una rápida reseña de este concepto oscuro en la teoría política, desde que el concepto aristotélico de *politike koinonia* fue traducido al latín como sociedad civil. En la Edad Media, *societas civilis* no distinguía la sociedad del Estado. Los primeros autores modernos que utilizaron el término "sociedad civil", procurando un principio propio para la idea de sociedad, fueron Montesquieu, Paine y Ferguson (Keane, 1988).

La noción de sociedad civil ha variado a lo largo de la historia. En los siglos XVII y XVIII fue empleada por Hobbes y Rousseau para diferenciar la supuesta condición de estado natural, donde los hombres habrían vivido en libertad, guiados sólo por sus pasiones y necesidades -la *societas naturalis*-de la sociedad regida por las leyes y dirigida por un cuerpo político donde libertad y razón deberían coexistir -la *societas civilis*- fundada en la concepción de contrato social. La hipótesis lógica del estado de naturaleza estaba íntimamente asociada a la visión jusnaturalista del derecho natural que sustentó la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa. En el siglo XIX la noción fue empleada por Hegel, para quien las reglas del mercado son fundamentales para la estructuración de la sociedad civil. Como los individuos y las instituciones privadas se comportaban en la sociedad civil según sus propios intereses, la superación de estas limitaciones sería alcanzada en el Estado y por él, que asume en la dialéctica hegeliana un papel preponderante, un "espíritu absoluto" que organiza la existencia real de los hombres.

Hegel es el primer autor moderno que confiere centralidad a la idea de sociedad civil. Ni la familia ni el Estado son capaces de agotar la vida de los individuos en las sociedades modernas. Entre esas dos esferas surge un conjunto de instituciones, el sistema de

necesidades, la administración de la justicia y las corporaciones. Sociedad civil, para Hegel, implica simultáneamente determinaciones individualistas y la búsqueda de un principio ético que jamás podría venir del mercado, pero si de las corporaciones.

Son conocidas las críticas a Hegel hechas por Marx, para quien la conciencia es determinada por la existencia social y no al contrario. Sociedad civil, para Marx, no significa instituciones intermediarias entre la familia y el Estado sino que se reduce al sistema de necesidades, es decir a la economía capitalista de la sociedad burguesa, vista a partir de la contradicción entre propietarios y no propietarios de los medios de producción. La solución marxista de abolición del mercado no se plantea en el sentido de la diferenciación y si en la perspectiva de fusión entre Estado y sociedad. La clase capitalista sería históricamente superada y, por la Revolución, abolida junto con el Estado, visto como instrumento político de la clase dominante.

Finalmente, cabe una rápida mención a Gramsci, que critica en Hegel la reducción de la idea de sociedad civil a la defensa de una esfera dominada por el derecho de propiedad, y en Marx la reducción economicista de la idea de sociedad civil. Gramsci fue el primer autor que percibió la sociedad civil como lugar de organización de la cultura y que propuso una comprensión multifacética de las sociedades modernas como interacción de estructuras legales, asociaciones civiles e instituciones de comunicación. Sin embargo, el concepto gramsciano no escapa a la condición efímera que la tradición marxista atribuyó a los conceptos políticos. La sociedad civil es el lugar de conquista de la hegemonía, pero tiene su papel relativizado por la tarea de transformación de la infraestructura y por el reducido significado de la política en la sociedad posrevolucionaria.

La expresión "sociedad civil" fue empleada por Gramsci como un nivel intermediario de socialización entre los grupos primarios -los agrupamientos "naturales" en torno a la familia- y las normas racionalizadas del Estado. En esta concepción, un papel preponderante les cabe a los partidos, que tienen en la sociedad civil una centralidad social determinante análoga a la del Estado en la sociedad polifónica.

La noción de sociedad civil cambia considerablemente a partir de los años '70. Ella resurge, principalmente en Europa del Este, como una tercera vía de oposición al Estado soviético tras el fracaso de las tentativas de democratización en Hungría y Checoslovaquia. El fin último de los movimientos sociales sería sólo la autoorganización de la sociedad para forzar al Estado a una reforma estructural, sin poner en tela de juicio el control del Partido Comunista sobre el aparato estatal. De ahí la concepción de sociedad civil contra el Estado, presente en la oposición polaca de Solidaridad y también en los nuevos movimientos sociales de Occidente. Por más críticos que sean del mercado y del Estado, tales movimientos no se organizan para acabar con ellos sino para fortalecer las formas societarias de organización. Tales movimientos nos traen nuevamente a la idea de sociedad civil, pensada no como sistema de necesidades, tal como en Hegel y en Marx, sino como movimientos democratizantes autolimitados que procuran proteger y expandir espacios para el ejercicio de la libertad negativa y positiva, y recrear formas igualitarias de solidaridad sin perjudicar la autorregulación económica" (véase Cohen y Arato, 1992).

Esta definición rescata en Hegel la idea de un espacio político para la vida ética, en Marx la contradicción entre el espacio de la interacción y el mercado, y en Gramsci la concepción de la sociedad como esfera de reproducción de la cultura. Pero ninguno de estos autores nos ofrece un modelo capaz de localizar a la sociedad civil en el interior de sociedades complejas y múltidiferenciadas. Esta tentativa nos lleva a Habermas, cuya obra *Teoría de la Acción Comunicativa* es una de las principales fuentes inspiradoras del concepto contemporáneo de sociedad civil.

Habermas y el mundo de la vida

El proceso de modernización, según Weber, se habría caracterizado por la dominación de la razón instrumental de la ciencia y la tecnología sobre las demás esferas sociales. La razón, sinónimo de libertad para los pensadores del Iluminismo, acabó colaborando con las guerras mundiales, el bombardeo nuclear de Hiroshima y Nagasaki, los campos de concentración, la miseria y la opresión de las masas, tomándose, para los filósofos de la Escuela de Frankfurt, sinónimo de dominación. Para buscar una salida a este pesimismo, Habermas construyó un gigantesco y complejo sistema filosófico basado en su teoría de la acción comunicativa.

Además de la razón instrumental, habría una razón comunicativa, fundada en el lenguaje, que se expresaría en la búsqueda de consenso entre los individuos, por intermedio del diálogo. Esta razón comunicativa se encuentra en la esfera cotidiana del "mundo de la vida", constituida por los elementos de la cultura, de la sociedad y de la personalidad. La razón instrumental predominaría en el "sistema", es decir en las esferas de la economía y de la política (Estado) que, en el proceso de modernización capitalista, acabó dominando y "colonizando" el mundo de la vida.

La razón instrumental acabó invadiendo las esferas de la moral y de la estética. Habermas intenta rescatar el potencial emancipador de la Razón al afirmar que la Modernidad es un proyecto inacabado. Recusa la reducción de la idea de racionalidad a la racionalidad instrumental-cognoscitiva de la ciencia que dominaría las esferas de la racionalidad práctico-moral (derecho) y de la racionalidad estético-expresiva (arte). Para él, es necesario hacer cesar la "reificación" y la "colonización ejercida por el "sistema" sobre el "mundo de la vida", mediante la lógica dialogal de la acción comunicativa (Habermas, 1984).

Combinando de forma original la tradición hegeliano-marxista con el pensamiento neokantiano de la Razón y contribuciones de diversas ciencias sociales, Habermas confiere centralidad al papel del Derecho, cuya pretensión de validez pasa ahora a enraizarse en la Moral y ya no en la Ciencia. Cabría al Derecho, elemento esencial para la estructuración de la vida democrática, la elaboración y la regulación de las normas que van a orientar la búsqueda del consenso, por el diálogo, en la acción comunicativa.

El análisis habermasiano visualiza la sociedad como esfera simultáneamente pública y política, en la cual la explicación de la acción social se articularía con el movimiento político de defensa de la sociedad contra la penetración de los subsistemas en las formas comunicativas de acción. En la modernidad occidental ocurrió, según Habermas, un proceso de diferenciación de las estructuras de racionalidad, que disoció las estructuras sistémicas de las estructuras comunicativas del mundo de la vida. No se trata de la teoría dualista de la diferenciación entre Estado y sociedad sino de una forma múltiple de diferenciación, pues las estructuras sistémicas económicas y administrativas no sólo se diferencian del mundo de la vida sino que se diferencian entre sí.

Es importante señalar que tanto el sistema como el mundo de la vida son atravesados por las dimensiones de lo público y de lo privado. En el sistema, lo público es el Estado y lo privado es la economía. En el mundo de la vida, lo público es la participación política de los ciudadanos y lo privado es la familia.

La figura siguiente ilustra estas relaciones:

	SISTEMA	MUNDO DE LA VIDA
PÚBLICO	Estado	Participación Opinión pública
PRIVADO	Economía	Familia

El modelo tripartito genera, así, dos tipos de dicotomía entre público y privado. Una en el nivel de los subsistemas (Estado/economía) y otra en el nivel de la sociedad civil (formación de la opinión pública/familia). Estas cuatro dimensiones se relacionan a través de una serie de intercambios que se hacen posibles por los medios de control dinero y poder. Podemos así distinguir entre las instituciones de la esfera privada coordinada comunicativamente (familia o relaciones de amistad) y aquellas que son coordinadas por los mecanismos sistémicos (economía). Lo mismo ocurre en relación con las dos esferas públicas analíticamente distintas. En consecuencia, es posible imaginar procesos de desprivatización que no involucran estatización, así como mostrar que la intervención del Estado en la economía no acarrea necesariamente la absorción o la supresión de una sociedad civil autónoma.

El conflicto entre Estado y mercado, por una parte, y las estructuras interactivas del mundo de la vida, por otra, llevan a este último a organizarse en movimientos sociales sustentadores de la democracia que, para Habermas, representa la institucionalización en el sistema político de las sociedades modernas, de los principios normativos de la racionalidad comunicativa. La esfera pública es el lugar de discusión entre los principios divergentes de organización de la sociabilidad. Los movimientos sociales constituyen los actores que reaccionan ante la reificación y la burocratización, proponiendo la defensa de las formas de solidaridad amenazadas por la racionalización sistémica. Ellos disputan con el Estado y con el mercado la preservación de un espacio autónomo y democrático de organización, de reproducción de la cultura y de formación de identidad y de solidaridad.

Habermas y la esfera pública

El concepto de esfera pública ocupa una posición central en la teoría habermasiana como escenario de formación de la voluntad colectiva. Es el espacio del debate público, de la confrontación de los diversos actores de la sociedad civil. Se trata de un espacio público autónomo, que presenta una doble dimensión: por un lado, desarrolla procesos de formación democrática de la opinión pública y de la voluntad política; por otro, se vincula a un proyecto de praxis democrática radical, donde la sociedad civil se torna una instancia deliberante y legitimadora del poder político, donde los ciudadanos son capaces de ejercer sus derechos públicos subjetivos.

Esta concepción repudia tanto la visión utilitarista, en la que los actores de la sociedad civil actúan individualmente, sin ningún lazo de solidaridad, como la visión reduccionista de cuño marxista, que restringe el espacio público a una esfera determinada por las relaciones económicas. El espacio público es visto como un escenario de discurso, autónomo en relación con el sistema político, como un lugar donde se realiza la interacción subjetiva de ciudadanos conscientes, solidarios y participativos.

Es una concepción de cuño ético-procedimental, basada en el principio del discurso, que no se afilia ni a la visión liberal ni a la visión republicana. La democracia no se reduce a la representatividad electoral, ni se justifica por una ley moral elevada y definidora de prácticas políticas ideales, tales como se encuentran en el ideal de justicia de John Rawls. La valorización del concepto de ciudadanía propició la revalorización de las prácticas sociales, llevando a la participación política a trascender el mero acto de votar.

La reconstrucción del espacio público se da, según Habermas, dentro de una perspectiva emancipatoria, contemplando procedimientos racionales, discursivos, participativos y pluralistas, que permitan a los actores de la sociedad civil un consenso comunicativo y una autorregulación, fuente de legitimidad de las leyes. Ni el espacio doméstico ni el espacio de producción contienen este potencial democrático. La autonomía del espacio público participativo revaloriza la primacía de la comunidad y de la solidaridad, posibilitando la

liberación de la sociedad civil de los imperativos sistémicos, es decir, de los controles burocráticos del Estado y de las imposiciones económicas del mercado.

Habermas diverge de los liberales al conferir centralidad a la acción social y tornar secundarios los aspectos individuales. Los fines colectivos no resultan de arreglos o disputas entre intereses privados conflictivos, ni la política es vista como la maximización de intereses individuales. La política es una instancia que trasciende los intereses privados. El espacio público no se compagina con la visión liberal de neutralidad, disociada de los intereses concretos de los actores sociales, sino que por el contrario, permite la institucionalización de las pluralidades en las sociedades civiles modernas y la posibilidad de consenso mediante procedimientos comunicativos ejercidos en la esfera pública, suministrando los criterios éticos de regulación de los discursos prácticos. La esfera pública, por fin, es la instancia generadora de decisiones colectivas y legitimadora de la democracia.

Por otra parte, Habermas tampoco puede ser considerado republicano, pues unifica la acción colectiva en la esfera comunicativa, y por lo tanto procedimental, y no en los contenidos o valores cívicos. El bien común, contenido y valor para los republicanos, no constituye un objetivo en sí mismo, a ser necesariamente perseguido, aun cuando sea posible su supervivencia a pesar de las diferenciaciones sociales. En el espacio público se desarrollarán debates públicos en torno a los intereses colectivos, posibilitando una acción común a partir del principio del discurso.

Habermas ve desventajas en el "idealismo excesivo" consistente en tornar el proceso democrático dependiente de las virtudes de ciudadanos orientados hacia el bien común. Debido a la porosidad del espacio público contemporáneo, la política no puede ya ser vista como atributo de las elites (Benhabib, 1992), haciéndose indispensable la adopción de mecanismos y procedimientos de participación, asegurando a todos, principalmente a los grupos sociales minoritarios, igualdad de acceso al espacio público mediante el discurso, independientemente de los contenidos.

La modernidad es vista no como punto de ruptura de la tradición, como en Hanna Arendt, sino como un momento posible de realización de profundas transformaciones sociales, implicando un nuevo papel de los actores sociales y una nueva configuración de la democracia participativa, desde que se aplican los procedimientos discursivos.

El modelo discursivo parece adecuado a las sociedades modernas, pues con el ingreso de nuevos grupos en la esfera pública y la expansión de los derechos de ciudadanía en la modernidad, no es ya posible imaginar un espacio público homogéneo y políticamente igualitario. El modelo habermasiano amplía el ámbito de la actividad política, fertilizándolo con los influjos comunicativos provenientes de la sociedad civil.

3. *Esfera pública y nuevo asociacionismo*

Durante décadas predominaron en América latina las llamadas teorías de la transición democrática, que no obstante su innegable contribución, subestimaron la organización autónoma de asociaciones civiles, confiando en lo institucional. No se dedicaron a analizar el hiato entre la existencia formal de las instituciones y la incorporación de la democracia a las prácticas cotidianas de los agentes políticos en la sociedad. Dado que concebían la democracia como ausencia de autoritarismo, no pudieron comprender la existencia de una cultura política no democrática entrelazada con la institucionalidad democrática.

Comienza hoy a desenvolverse otra perspectiva, de carácter culturalista, según la cual los estudios sobre democratización deben acompañar a los procesos culturales, pues "la democratización no se da en un vacío": ella deja de ser abordada "como fenómeno relacionado exclusivamente con las instituciones políticas y pasa al terreno de las formas de acción social que garantizarían la democracia a lo largo de un proceso de modernización

societaria" (Avritzer~ 1996).

En esta perspectiva, la democratización deja de ser pasajera y funcional para tornarse forma permanente y proceso de ajuste entre legalidad y legitimidad, entre moral y ley. Esta nueva interpretación abre un espacio para los movimientos sociales y asociaciones de la sociedad civil en la comprensión misma del proceso de democratización, incorporando nuevos conceptos, entre los que se destaca el de esfera pública.

Los procesos de reproducción sociocultural se convierten en forma política en el espacio público. Las asociaciones civiles absorben iniciativas sociales difusas, encaminándolas al espacio público para la confrontación política. Las asociaciones y los movimientos sociales amplían el espectro de lo político, incorporando nuevos temas en la agenda política, desempeñando así un papel fundamental en la construcción del espacio público.

La adopción de una concepción societaria de la democratización toma en consideración procesos de limitación del Estado y del mercado identificados con el surgimiento de la ciudadanía, y permite "conectar la democracia en tanto práctica societaria con el horizonte político de los actores partícipes del proceso de democratización" (Avritzer, 1996).

La perspectiva culturalista se diferencia también de la visión republicanista, que concibe las asociaciones políticas como depositarias de la voluntad colectiva, correspondiéndole al Estado reconocerlas y legitimarlas sin intermediación de las asociaciones de la sociedad civil. En este caso, la esfera pública no estatal se convierte en un espacio más dentro del Estado, tornándose en una esfera paraestatal en vez de no estatal.

Tanto las teorías de transición como la visión republicanista tendrían dificultades para ver la relación entre procesos socioculturales y procesos institucionales, despreciando así el papel del asociacionismo. La perspectiva culturalista intenta recuperar la raigambre y la esfera social prepolítica de estas organizaciones.

No se trata de negar la participación institucional de las asociaciones civiles sino de evitar una institucionalización inmovilizadora, preservando el papel de estas asociaciones en el proceso sociocultural. Las asociaciones deben participar del Estado en tanto espacio de formación de la opinión y de la voluntad política, pero no como espacio administrativo, so pena de transformarse en paraestatales.

Según Leonardo Avritzer, habría tres tipos de asociaciones con diseños formales distintos:

- a) asociaciones no conflictivas, como las recreativas, de ayuda mutua y religiosas, numéricamente preponderantes, que por su naturaleza no tematizan problemas, y no establecen en consecuencia un campo ético-cultural;
- b) asociaciones conflictivas con el campo sistémico, como los sindicatos, las asociaciones profesionales, educacionales, de salud, comunitarias, etcétera, que se institucionalizan en campos predefinidos de acción, burocratizándose con temas fijos del pasado;
- c) nuevo asociacionismo, con diseños simultáneamente solidarios, democráticos e identitarios, como el movimiento de mujeres, negros, indígenas, ecológicos, de derechos humanos, configurando un campo ético-político-cultural que apunta hacia una esfera pública democrática.

Este tercer tipo no demanda directamente al Estado, pero influye en el sistema político y económico planteando cuestiones temáticas al Estado y al mercado, que no se limitan en modo alguno al mundo societario.

Transformaciones históricas recientes indican la ruptura con el patrón homogeneizador de acción colectiva, típico del populismo latinoamericano, y el aumento considerable del número de asociaciones civiles en el continente. Tales cambios muestran la indiscutible reducción de la influencia de la vida sindical en la vida colectiva, así como el consecuente fortalecimiento

de otros movimientos formadores de opinión, como el de derechos humanos, por ejemplo. El asociacionismo comunitario se fortalece, proliferan organizaciones no gubernamentales de clase media, ocupando un espacio diferenciado y plural, al tiempo que se desenvuelven las asociaciones temáticas del tercer tipo, los llamados nuevos movimientos sociales.

Todavía, según Avritzer, estas nuevas formas de ocupación del espacio público pueden generar flujos democratizantes desde que quedan aseguradas las siguientes condiciones:

- a) el *status* público de las asociaciones, que a veces pueden tener elementos privados; la contabilidad pública y la organización interna democrática, por lo menos, deben estar garantizadas;
- b) la democracia conectada con la equidad, con la preocupación de qué puede hacer el nuevo asociacionismo por los no organizados, evitando nuevas formas de desigualdad;
- c) medidas para impedir el eventual papel antidemocrático de las asociaciones por el particularismo y la adopción de reglas en beneficio propio.

Es verdad, sin embargo, que las asociaciones se organizan en torno a algunos intereses, excluyendo otros, conteniendo así necesariamente algún tipo de exclusión. La equidad consistiría en no privilegiar ciertos sectores, en general los más organizados, en detrimento de otros, menos organizados, perjudicando todavía más a los excluidos. El concepto de espacio público con énfasis en la dimensión societaria legítima las reivindicaciones políticas de la sociedad civil, concebida como un espacio propio y no sólo antiinstitucional.

Movimientos sociales y grupos de interés

A partir de los años '80 comenzó a declinar la militancia partidista en razón de la pérdida de prestigio de los partidos políticos, que dejaron de atraer el interés político de muchos ciudadanos, quienes pasaron a involucrarse con otros grupos y actividades. Aumentó la distancia existente entre el sistema institucional de representación en el plano del Estado y la llamada sociedad civil organizada. Las asociaciones de la sociedad civil desempeñan el papel de formadoras de la opinión pública y de constituyentes de la opinión colectiva en los espacios situados por fuera del Estado y del mercado. Se distinguen así de los "grupos de interés", caracterizados por la lógica de los intereses económicos particulares y por la defensa de los intereses privados específicos, como por ejemplo las organizaciones sindicales y empresariales.

Los actores de la sociedad civil, organizados en movimientos sociales, cumplen una función pública, absorbiendo la acción comunicativa existente en el mundo de la vida y llevándola al nivel de la esfera pública. Defienden el interés público y se constituyen como una instancia de crítica y de control del poder. Los grupos de interés, por su parte, poseen una visión corporativa, se organizan en *lobbies* e intentan apropiarse de los espacios públicos en función de sus intereses particulares.

Los movimientos sociales enarbolan la bandera de la autonomía y de la democratización de la sociedad, pero sería un error imaginar que ellos podrían prescindir de las instituciones del Estado en cuanto sociedad política-mente organizada. De ahí la necesidad de una estrategia dual (Cohen y Arato, 1992): los movimientos sociales deben actuar en el plano institucional y extra-institucional, apoyándose al mismo tiempo en las organizaciones de base de la sociedad civil y en otros actores como los partidos y los sindicatos.

El profesor Sergio Acosta, en una aguda observación, mostró que Haber-mas hizo una revisión de su clasificación de movimientos sociales, que en la *Teoría de la Acción Comunicativa* eran considerados defensivos, con la excepción del movimiento feminista, que

aparecía como el único propiamente ofensivo. A partir de la noción de "política dual" desarrollada por Cohen y Arato, Habermas, en su libro *Facticidad y Validez* pasa a considerar los movimientos sociales como actores "duales", con una doble orientación política, simultáneamente defensiva y ofensiva (Costa, 1994).

La distinción entre movimientos sociales y grupos de presión en la práctica no siempre es muy clara. En principio, los primeros ejercen una función pública, pues defienden intereses públicos de forma abierta y transparente, fortaleciendo con su acción la esfera pública. Los segundos, como se ha visto más arriba, se caracterizan por la defensa de sus intereses particulares.

Ocurre que a veces las organizaciones de la sociedad civil luchan por sus intereses particulares realizando acuerdos de cúpulas, sin discusión pública.

Fue el caso, por ejemplo, de ciertas asociaciones de pobladores que concertaron acuerdos con el Estado en el mismo estilo de los grupos de interés. En estos casos, ya no es más posible distinguir, como observa Sergio Costa, las organizaciones de la sociedad civil de los grupos de interés que utilizan al Estado para la consecución de sus objetivos particulares (Costa, 1994).

Estos casos, sin embargo, en modo alguno pueden eliminar la distinción analítica entre, por una parte, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil orientados hacia la defensa de la ciudadanía y del interés público, y por otra parte, las asociaciones de carácter económico y político-administrativo. Es lo que intenta llevar a cabo la idea de "sectores intermediarios", que cae en un lugar común al colocar en el mismo plano a todas las organizaciones entre el Estado y la sociedad civil, desde asociaciones filantrópicas hasta partidos y sindicatos.

Es también lo que intentan hacer aquellos que en vano procuran descalificar a las organizaciones de la sociedad civil, equiparándolas a los grupos de interés. Sin embargo, los innumerables ejemplos de movimientos sociales en lucha por el interés público, como bien lo ilustra, entre otros, la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre y la Miseria, en el Brasil, son una demostración de que las asociaciones civiles desempeñan cada vez más un papel de fortalecimiento de la esfera pública.

Espacio público y democracia

El proceso de construcción de la democracia ha sido tradicionalmente analizado sobre todo desde la óptica de la relación entre el Estado y la sociedad política. Más recientemente, sin embargo, con la nueva dimensión cuantitativa y cualitativa de las asociaciones de la sociedad civil, el proceso de democratización comenzó a ser visto como un proceso de cambio en la cultura política (Garretón, 1991), en las prácticas sociales (Melucci, 1994) y en las formas de acción colectiva (Cohen y Arato, 1992).

El proceso de democratización en América latina puede ser examinado en función del cambio de actitudes en el comportamiento de los actores sociales, y no sólo a partir de las relaciones entre el Estado y el sistema político. Si tomamos este último criterio como parámetro, la democracia es vista sólo como régimen político, como estructura institucional de relación entre las elites y el Estado. Pensar la democracia como una nueva relación entre el Estado y la sociedad a partir de la perspectiva societaria exigirá, como observó Avritzer (1997), enfrentar el desafío de buscar un diseño institucional adecuado.

En los últimos años hemos asistido a cambios significativos en las formas de acción colectiva y de ocupación del espacio público por un conjunto diversificado de actores y asociaciones, creando un polo distinto de la sociedad política para la satisfacción de las necesidades y la constitución de nuevas identidades. En cuanto la representación queda a cargo de la sociedad

política, una estructura de "campaña" expresa el poder de veto último de la sociedad civil.

La ocupación plural del espacio público puede, no obstante, traer un desequilibrio en la relación entre los actores sociales y el sistema político, con el predominio de la sociedad política, que pasa a seleccionar la inserción de las asociaciones civiles en el Estado, confiriéndoles un *status* semipúblico. Ocurre, entonces, "un hiato entre las formas de ocupación del espacio público y las formas de legalización de la vida asociativa y de la relación entre sociedad civil y sociedad política" (Avritzer, 1996).

En estas circunstancias, los valores y las acciones sociales presentes en la sociedad civil comienzan a entrar en franca oposición con los valores sistémicos característicos del Estado y del mercado, dando lugar a transformaciones en las formas de sociabilidad, así como alteraciones recíprocas entre la instancia de prácticas sociales y la instancia de producción de subjetividad.

Un papel de particular importancia les cabe a los movimientos sociales, que pueden contribuir con la democratización de los sistemas políticos por los cambios en las reglas de procedimientos y en las formas de participación política, por la difusión de nuevas formas de organización, y sobre todo, por la ampliación de los límites de la política, politizando temas que hasta entonces eran considerados de la esfera privada, como por ejemplo, las cuestiones de género que implican las relaciones entre los sexos (Melucci, 1994).

Un espacio público democrático es aquel que garantiza que los influjos democratizantes generados en la sociedad se tornen fuentes de democratización del poder. Los cambios en la cultura política traídos por el incremento del asociacionismo indican la posibilidad de superación de las formas tradicionales de clientelismo, populismo y corporativismo presentes en la historia política de la América latina. Esta nueva cultura asociativa ciertamente contribuirá de forma significativa a la construcción de una estructura institucional más democrática, puesto que se halla enraizada en la sociedad civil y no en las elites que tradicionalmente controlan la sociedad política.

El punto de partida de la práctica democrática pasa a ser la propia sociedad, vista como el origen del poder. Que el sistema político "esté anclado en las prácticas participativas que dieron origen a la democracia constituye el horizonte de una utopía posible a fines del siglo XX" (Avritzer, 1996).

4. La esfera pública no estatal

A partir de la década del '70, la noción de sociedad civil cambió considerablemente. Hubo una verdadera ruptura conceptual que, según Cohen y Arato, como vimos, se vincula con los movimientos sociales y políticos democratizantes de Europa Oriental, de Asia y de América latina. Expresiones como autonomía, autogestión, independencia, participación, *empowerment*, derechos humanos, ciudadanía, pasaron a ser asociadas al concepto de sociedad civil.

No se trata más de un sinónimo de sociedad sino de una manera de pensarla, de una perspectiva ligada a la noción de igualdad de derechos, autonomía, participación, en fin, de los derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía. En virtud de esto, la sociedad civil tiene que ser "organizada". Lo que era un estado natural para los filósofos contractualistas o una condición de la política moderna para Hegel y Marx, se torna ahora un objetivo para los activistas sociales del Segundo y Tercer Mundo: la sociedad civil tiene que ser construida, reforzada, consolidada. Se trata del medio y del fin de la democracia política (Fernandes, 1995).

Rescatada de los libros de historia por los activistas de las últimas décadas, la noción de sociedad civil se transforma y pasa a ser comprendida en oposición no sólo al Estado sino también al mercado. Trátase ahora de una tercera dimensión de la vida pública, diferente del

gobierno y del mercado. En lugar de sugerir la idea de un escenario para la competencia económica y la lucha por el poder político, pasa a significar exactamente lo opuesto: un campo donde prevalecen los valores de la solidaridad.

Esta perspectiva se aproxima de la noción anglosajona de "tercer sector", o también de movimiento social u organización no gubernamental que a efectos de este trabajo se emplearán indistintamente, a la luz de la concepción actual de la sociedad civil esbozada anteriormente.

Es en esta perspectiva que trabajan algunos pensadores contemporáneos que suministraron importantes subsidios teóricos para la actuación de las llamadas organizaciones no gubernamentales, tales como Alan Wolfe, por ejemplo. El propio Habermas, como vimos, había roto con la relación ideológica unívoca entre sociedad civil y esfera privada, entendida como economía, y el Estado entendido como esfera pública. Hay una esfera privada en el "sistema" (economía) y una esfera pública no estatal, constituida por los movimientos sociales, ONGs y asociaciones de la ciudadanía.

En la esfera estatal privada están las empresas y las corporaciones estatales que, aun cuando formalmente públicas, encuentran su lógica en la defensa de intereses particulares, económicos o sectoriales, comportándose en la práctica como organizaciones de mercado. En la esfera social pública, todavía emergente, se encuentran los movimientos y las instituciones que, aun cuando formalmente privados, persiguen objetivos sociales, articulando en la práctica la construcción de un espacio público no estatal. Es el caso de las organizaciones no gubernamentales que, como sugiere Alan Wolfe, son también organizaciones de no mercado (ONMs) y, además, organizaciones no corporativas (Wolfe, 1992).

De esta esfera pública no estatal estarían excluidos los partidos políticos que, aunque formalmente puedan ser considerados como instituciones de la sociedad civil, en la práctica se comportan como instituciones proestatales. Orientados hacia la lucha por el poder, los partidos acaban asumiendo las "razones de Estado", pues su centro estratégico no se sitúa en el interior de la sociedad civil que pretenden representar, sino en el modelo de Estado que pretenden conservar o cambiar (Franco, 1994).

Según Alberto Melucci, la existencia de espacios públicos independientes de las instituciones del gobierno, del sistema partidista y de las estructuras del Estado, es la condición necesaria de la democracia contemporánea. Como intermediaciones entre el nivel del poder político y las redes de la vida cotidiana, estos espacios públicos requieren simultáneamente de los mecanismos de la representación y de la participación. Ambos son fundamentales para la existencia de la democracia en las sociedades complejas. Los espacios públicos son puntos de conexión entre las instituciones políticas y las demandas colectivas, entre las funciones de gobierno y la representación de conflictos (Melucci, 1988).

La construcción de esta esfera social pública, en cuanto a participación social y política de los ciudadanos, pasa por la existencia de entidades y movimientos no gubernamentales, no mercantiles, no corporativos y no partidarios. Tales entidades y movimientos son privados por su origen, pero públicos por su finalidad. Ellos promueven la articulación entre esfera pública y ámbito privado, como una nueva forma de representación, buscando alternativas de desenvolvimiento democrático para la sociedad.²

Las organizaciones de la sociedad civil que cumplen funciones públicas perciben su práctica como innovadora en la articulación de una nueva esfera pública social, y se consideran precursoras de una nueva institucionalidad emergente. El Estado, el mercado, las corporaciones y los partidos no serían suficientes para la articulación y la ampliación de la esfera pública como un todo, ni serían adecuados para la construcción de una nueva institucionalidad social pública. Al contrario, la presión de una esfera social pública emergente es la que podría reformar y democratizar efectivamente el Estado, el mercado, las corporaciones y los partidos.

2. No se trata de presentar una visión idílica de las ONGs ni de negar el papel del Estado, del mercado ni de los partidos. Existen ONGs que defienden intereses particulares, y nadie ignora la necesidad de fortalecer, ampliar y perfeccionar las esferas estatal-pública y social-privada. Existen agentes privados para fines privados (mercado), agentes públicos para fines públicos (Estado), agentes privados para fines públicos (tercer sector) y también agentes públicos para *fines* privados (corrupción) (Fernandes, 1995).

Los llamados nuevos movimientos sociales -movimientos ecológicos, feministas, de minorías, de consumidores, etcétera- se organizaron de forma autónoma, fuera de los partidos políticos, pues se han visto ahuyentados por la forma piramidal, burocrática y profesional de las luchas político-partidistas. En suma, estas entidades y movimientos de la sociedad civil, de carácter no gubernamental, no mercantil, no corporativo y no partidista, pueden asumir un papel estratégico cuando se transforman en sujetos políticos autónomos y levantan la bandera de la ética, de la ciudadanía, de la democracia y de la búsqueda de un nuevo patrón de desarrollo que no produzca la exclusión social y la degradación ambiental.

Un tema de gran interés es el que tiene que ver con las redes, como formas recientes de organización de la lucha social por parte de las asociaciones y los movimientos. Se trataría de una organización social de nuevo tipo, heterogénea y fragmentada, muy diferente del centralismo democrático de las organizaciones tradicionales. Según Ilse Scherer-Warren, las redes traen importantes cambios en la sociabilidad y en la espacialidad, creando nuevos territorios de acción colectiva, un nuevo imaginario social, una comunidad virtual. Sin embargo, si bien amplían las posibilidades de comunicación, también contienen un aspecto de exclusión, pues no todos tienen acceso a la comunicación (Scherer-Warren, 1993).

¿Significarán las redes cambios en las formas colectivas o elitización de la participación política? Alberto Olvera, en su intervención en el XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología - ALAS, San Pablo, setiembre de 1997, sostuvo que el gran desafío es no sólo evitar que las asociaciones se conviertan en órganos de fusión Estado-sociedad sino también evitar que la agenda de los movimientos sociales implique la marginalización de los sectores no organizados.

Para Douglas Chalmers (1996), además de los cuatro tipos ideales de estructuras de representación -clientelar, populista, corporativista y de movilización de masas- habría actualmente un quinto tipo constituido por lo que él denominó "redes asociativas", conectando el Estado y actores de la sociedad, inclusive actores populares, mediante lazos interpersonales, mediáticos y/o organizacionales. En América latina, donde los Estados se toman cada vez más "policéntricos", con dispersión en la toma de decisiones, la representación popular -y la representación política en general- viene asumiendo cada vez más la forma de redes asociativas.

Una de las principales implicaciones de esta tendencia al Estado policéntrico y a las múltiples y cambiantes redes asociativas es que la redistribución y la participación no serán más obra de un único liderazgo popular central, y sí de un sinnúmero de individuos y de organizaciones operando en diferentes escenarios. No habrá, así, una "estrategia del sector popular" para enfrentar los impactos de las políticas neoliberales sino, en vez de esto, coaliciones sociales, sindicatos progresistas, movimientos sociales, cada uno en su camino, cada cual pidiendo recursos, pero aliados, y con la asistencia de una amplia gama de profesionales. Sin embargo, emprender una acción común sin una organización centralizada sigue siendo un desafío para la acción política basada en la solidaridad y en la coordinación horizontal de los grupos populares, actuando dentro y a través de estas redes (Chalmers, 1996).

Según Cohen y Arato, es fundamental concebir los conceptos de sociedad civil y movimiento social en relación el uno con el otro. Los movimientos sociales son concebidos como el

elemento dinámico en el proceso, que puede hacer realidad los potenciales positivos de las sociedades civiles modernas.

Es posible, así, articular el concepto de movimiento social como virtualidad o potencialidad histórica con el estudio empírico de las organizaciones de la sociedad civil, restableciendo una articulación entre el plano sincrónico (sociedad civil como organizaciones institucionalizadas) y el plano diacrónico (movimiento social como elemento dinámico), entre desarrollo y estructura.

Según esta fórmula, una de las características de los nuevos movimientos sociales es la creación de redes de comunicación alternativas, cuyo fin no es necesariamente influir sobre el Estado, sino su propio desarrollo, haciendo avanzar la concienciación. Así, la sociedad civil "no es sólo el terreno, si-no también el blanco de los nuevos movimientos sociales" (Cohen y Arato, 1992).

Una perspectiva basada en la sociedad civil, en lo público no estatal, ve-;ría en consecuencia dos dimensiones en la acción colectiva contemporánea:

¹la política de influencia (de la sociedad civil sobre la sociedad política) y la política de identidad (centrada en la autonomía, la identidad y la democracia; tización de las relaciones sociales fuera del campo político).

No se trata sólo de presionar al Estado para reivindicar derechos sino de modernizar la propia sociedad civil, transformando las estructuras tradicionales de dominación, exclusión y desigualdad que, fuera del aparato del Estado, se encuentran enraizadas en las instituciones, normas, valores e identidades colectivas, basadas en preconcepciones de raza, clase y género.

El movimiento feminista, por ejemplo, siempre trató de destruir las mstituciones patriarcales de la sociedad civil, con miras más al cambio cultural y normativo que a la obtención de ganancias en la esfera económica y política. De la misma forma, el movimiento de ciudadanos que en esta década se desarrolla en varias partes del mundo, no aspira a tomar el poder, sino transformar la relación entre el Estado y la sociedad civil, consolidando en esta última la imagen de la diferencia, de la diversidad, así como de la capacidad subjetiva de los individuos y de los grupos.

El movimiento ciudadano retoma el conjunto de las reivindicaciones de los movimientos sociales post-68 (feminismo, pacifismo, ecología, derechos cívicos, etcétera), asociándolas a los postulados del movimiento obrero (derechos sociales, reducción del tiempo de trabajo, redistribución de rentas, autogestión), teniendo como eje un principio unificador: la ciudadanía. Su objetivo no es la confrontación directa con el Estado, pues reconoce el poder del Estado y del mercado, y aun su legitimidad en un contexto democrático. No se trata de reivindicar el poder del Estado sino de influenciar a los dirigentes y a la sociedad civil en su conjunto. Así, la idea de construcción o reconstrucción de la sociedad civil ante el mercado y ante el Estado (y ante los partidos políticos) constituyó la piedra angular de la ideología del movimiento ciudadano (Rossiaud, 1997).

El Estado y/o el mercado no pueden abrogarse más el monopolio de planear y practicar acciones sociopolíticas de interés público, dejando por fuera a toda la sociedad. Tanto el estatismo como el neoliberalismo dejan a la sociedad en un segundo plano. La salida es a través de un posliberalismo, donde se tenga un Estado socialmente controlado y un mercado socialmente orientado. La sociedad se tomó una "esfera social pública", constituida a partir de ideas propias e independientes del Estado y del mercado. Esta nueva esfera es no estatal y no mercantil, pues escapa al dominio del Estado y a la lógica de lucro del mercado.

El estatismo intenta imponer la lógica del Estado al mercado y a la sociedad civil. El neoliberalismo intenta imponer al Estado y a la sociedad civil la lógica del mercado. Ambos ignoran la existencia de una tercera instancia. Una integración constructiva y sinérgica entre estas tres instancias sólo será alcanzada si el Estado y el mercado pasan a ser controlados y

orientados por la sociedad.

Contra esta línea de pensamiento surge la ideología estatal corporativa de la izquierda partidista basada en la teoría del interés histórico de clase. La conquista del poder por una clase particular sería la condición de la liberación general de toda la sociedad. La organización de la sociedad es vista como una táctica para conquistar el poder del Estado y, a partir de ahí, reorganizar la sociedad desde arriba hacia abajo.

A partir de una visión sociocéntrica, posliberal, es posible visualizar una dinámica colectiva constituida por la asociación Estado, mercado y sociedad civil, donde los intereses públicos serán discutidos y negociados. Y el desarrollo de esta dinámica debe extrapolar los espacios de publicidad o las campañas de solidaridad, poniendo en práctica acciones de pequeña escala realizadas en el ámbito local.

Una estrategia global de desarrollo debe tener como base dos elementos fundamentales: la participación activa de los ciudadanos, orientada hacia la acción local, y una asociación entre Estado, mercado y sociedad civil.

Los desafíos estratégicos a ser enfrentados por los países en desarrollo serían, principalmente, revertir la tendencia a la marginación, incluir en el mercado y en la ciudadanía a los millones de excluidos, modernizar incorporando las innovaciones tecnológicas, promover la transición hacia un nuevo patrón de desarrollo humano y sustentable, y asegurar la inserción no sumisa e interdependiente en el orden mundial (Franco, 1996).

La cuestión social no puede ser más enfrentada como un subproducto de la economía, pues ésta no está preocupada por los que más necesitan de sus beneficios: los excluidos del sistema. Es preciso una acción que vaya más allá de la economía. El Estado aparece, mientras tanto, como responsable de crear, a través de una política social, condiciones de vida dignas para todas las capas de la sociedad. Solo, sin embargo, el Estado no es capaz de poner en práctica tal política. De ahí la necesidad de, superando conceptos neoliberales y estatistas, promover una acción conjunta entre Estado, mercado y sociedad civil, donde representantes de estas tres esferas discutirían sus propuestas y adelantarían soluciones.

Uno de los principales mecanismos de ejecución de estas medidas serían las acciones locales. La acción local es una acción adecuada a un nuevo patrón de desarrollo sustentable. Si, por ejemplo, tomamos el problema del desempleo como referencia, en vez de grandes empresas automatizadas tendríamos el trabajo local comunitario, utilizando tecnología avanzada de pequeña escala. Es un trabajo productivo que emplea tecnología apropiada, conservando los recursos y preservando el medio ambiente. Todas las necesidades como energía, alimento, vestido, vivienda, salud, etcétera, son viables a través de la acción local descentralizada. Además de esto, el trabajo local es capaz de incorporar el espíritu de cooperación y solidaridad de la vida comunitaria, descartando prejuicios y discriminaciones.

Lo público no estatal como sector productivo

Las asociaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales han sido más analizados desde el punto de vista de la construcción de la ciudadanía democrática y de las nuevas relaciones Estado-sociedad que como instancia de producción de bienes y servicios sociales. Sin embargo, se está intensificando cada vez más la transferencia de bienes y servicios, anteriormente a cargo del Estado, hacia el sector público no estatal.

En su dimensión productiva, el sector público no estatal, también llamado tercer sector, sector social, organizaciones de la sociedad civil u organizaciones sin fines de lucro, está constituido por organizaciones privadas sin fines de lucro dedicadas a la producción de bienes y servicios públicos.

Se distingue del sector público por su actuación descentralizada, su estructura más ágil y desburocratizada, así como por su contacto permanente con la población destinataria. Las

organizaciones del sector público no estatal poseen, en general, flexibilidad y agilidad de gestión, y muestran una eficacia en la realización de sus objetivos sociales y una eficiencia en el empleo de medios muy superior al sector público, marcado usualmente por la burocracia y la lentitud de procedimientos administrativos.

Por otra parte, al contrario del sector privado, volcado hacia la economía de mercado y basado exclusivamente en criterios económicos de productividad que cada vez más adoptan un patrón tecnológico de ahorro de mano de obra, el tercer sector no sustituye el trabajo humano por máquinas, empleando mano de obra en un clima de relaciones humanas más solidario.

Se trata de un sector bastante diversificado y frecuentemente muy difícil de deslindar. Abarca desde la filantropía, utilizada a veces como instrumento de marketing empresarial, hasta proyectos sociales adelantados por organizaciones no gubernamentales. Educación, salud, medio ambiente, niños de la calle, derechos humanos, cultura, recreación, deporte, violencia, drogas, vivienda, proyectos comunitarios, son algunas de las principales áreas de actuación.

El Estado centralizador, burocrático y autoritario fue superado con el advenimiento del Estado neoliberal, en sintonía con la agenda económica mundial del proceso de globalización. Como el neoliberalismo transfiere hacia el mercado las cuestiones sociales antes asumidas por el Estado, y como el mercado, por su propia naturaleza, se vuelca hacia la producción económica de mercancías procurando el lucro y no la redistribución de la renta o la prestación de servicios sociales, recae en las manos de la sociedad civil, del sector público no estatal, la tarea de "ecuacionar" el tratamiento y la solución de tales problemas.

En este modelo, participación y ciudadanía se vuelven conceptos fundamentales para orientar la actuación de las organizaciones sin fines de lucro, ya sea orientadas hacia la sociedad, ya sea para la realización de asociaciones con el Estado, en función del interés público. Se comprueba, paradójicamente, que el mismo proceso de globalización que debilita el poder de los Estados nacionales fortalece la sociedad civil, que intensifica el grado de organización del tercer sector para realizar funciones sociales que el Estado deja de cumplir y que el mercado jamás cumplió.

En las últimas décadas el tercer sector se viene expandiendo de forma extraordinaria. Datos referentes a siete países (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Hungría y Japón) muestran que el tercer sector poseía 12 millones de empleados a tiempo integral en 1990, más 5 millones de voluntarios. "Esto significa que uno de cada veinte empleados y uno de cada diez prestadores de servicios están ubicados en el sector sin fines de lucro en estos países" (Salamon, 1997). En Francia, se crearon más de 54.000 asociaciones en el sector público no estatal solamente en el año 1987, contra 10 a 12.000 por año en la década del '60, y en Inglaterra, la recaudación de las organizaciones filantrópicas creció en un 221 % entre 1980 y 1986.

En el Reino Unido, las organizaciones voluntarias tienen un ingreso equivalente al 4 % del PIB, involucrando de alguna forma al 39 % de la población. En Francia el empleo en el sector público no estatal ya es responsable por el 6 % del empleo total. En Alemania el tercer sector responde por casi el 2 % del PIB, empleando más personas que el sector agrícola. En Europa Oriental, tras la caída del muro de Berlín, proliferó el número de organizaciones voluntarias sin fines de lucro, estimándose que alcanza en la actualidad a más de 70.000. En los países del llamado Tercer Mundo existen más de 35.000 organizaciones no gubernamentales involucradas directamente en programas de combate contra el hambre y la salud y la planificación familiar, educación, vivienda y derechos de la ciudadanía (Rodríguez, 1997).

En Estados Unidos, de acuerdo con Jeremy Rifkin, mientras que el sector privado responde por el 80 % de la economía y el sector público es responsable de más del 14 % del producto interno bruto, el tercer sector contribuye en más del 6^o con la economía, siendo responsable

por más de 9 % del empleo total. Para este autor, el sector público no estatal es la única salida posible de las sociedades ante el desempleo estructural (Rifkin, 1995). En los años '60, un tercio de la fuerza laboral estadounidense estaba empleada en la industria; hoy es menos del 17 % y de aquí a diez años este porcentaje caerá al 12 %. "Hacia el año 2020 se habrá producido una eliminación virtual del trabajador de la industria en el mundo entero. Menos del 2 % de la fuerza laboral de este planeta estará en las industrias" (Rifkin, 1997).

Las organizaciones del sector público no estatal, teniendo siempre como eje principal de actuación el interés público y la ciudadanía, comenzaron a establecer asociaciones con el Estado, perdiendo algunas veces el carácter contestatario que las caracterizaba en la década de los '80, pero afirmándose en el escenario sociopúblico como entidades independientes, cuya personalidad propia debe ser reconocida.

Llenando el vacío dejado por el Estado y procurando compensar las desigualdades económicas y sociales agravadas por el proceso de producción de las empresas de mercado, el sector público no estatal tiende a cumplir un papel de creciente importancia. Para esto, bastará con mantener las ventajas comparativas del tercer sector en relación con el Estado, es decir flexibilidad de acción, estrategia participativa y mayor contacto con la población. Además de la flexibilización y de la desburocratización, la "esfera de producción social" opera con la racionalidad comunicativa, es decir, con la lógica de la solidaridad y de la cooperación en el suministro de servicios públicos.

Al armonizar el interés público con la eficacia administrativa, la producción de bienes y servicios en el sector público no estatal se torna más eficiente que en los sectores estatal o privado. Diversas actividades sociales, principalmente las de salud y educación, tienden a ser financiadas por el Estado, aunque ejecutadas por organizaciones públicas no estatales, más eficientes que el Estado y más económicas que el sector privado.

Organizaciones sociales: ¿no estatales o paraestatales?

Es verdad que las organizaciones públicas no estatales no tienen fines de lucro ni son parte del aparato del Estado, y sus funcionarios no son públicos, puesto que se rigen por leyes privadas. Pero esto, por sí solo, no garantiza la eficiencia deseada. Esas organizaciones, al celebrar contratos de gestión con el Estado, se alejan del escenario social y del espacio público fertilizado con los influjos comunicativos de la sociedad civil, y pasan a girar en la órbita del Estado. Y esto sin mencionar la posibilidad de que el propio Estado seleccione las organizaciones contratantes o estimule su creación por mecanismos de cooptación y de clientela política.

¿Cómo garantizar que las organizaciones públicas no estatales sean sustentables? En los cambios de gobierno, ¿cómo asegurar la continuidad en los contratos de gestión? La transferencia de recursos del Estado y la autonomía gerencial y financiera de las organizaciones no garantiza por sí sola la reciprocidad ante el compromiso político del Estado con el área social.

A través del contrato de gestión, el Estado separa la formulación de la ejecución de las políticas públicas; deja de ser el ejecutor de las políticas sociales, pero continúa como formulador, regulador, fiscalizador y evaluador. La transferencia de la ejecución hacia la sociedad civil debe incorporar la cuestión social en la gestión de los servicios. La transferencia de la ejecución de las tareas no debe resultar en la transferencia de la responsabilidad del Estado.

Las organizaciones públicas no estatales, que por el contrato de gestión reciben recursos del Estado para la ejecución de bienes y servicios sociales, deben ser controladas tanto por el Estado que transfiere los recursos -pero no las responsabilidades- como por la propia sociedad. Al desburocratizar el Estado, el contrato de gestión puede aumentar la

governabilidad, ampliando áreas de apoyo en la sociedad, pero sería ilusorio imaginar que un nuevo modelo político de relación Estado-sociedad pudiese ser alcanzado por la vía administrativa, sin tomar en consideración la necesidad de negociación política con los actores sociales que se enfrentan en el espacio público.

En síntesis, el papel del Estado puede ser analizado a partir de tres perspectivas básicas:

a) Una posición estadocéntrica, que entiende que es función indelegable del Estado asegurar el bienestar social, formular y aplicar políticas sociales; la delegación de tareas tradicionales del Estado para el mercado o para organizaciones de la sociedad civil es vista como privatización y evasión de responsabilidades inherentes a la función estatal, por imposición de la política neoliberal y de los ajustes estructurales del FMI.

b) Una posición mercadocéntrica, según la cual el Estado debe privatizar las funciones que pueden ser asumidas por el mercado con mayor eficiencia y optimización de recursos, pues es el mercado el que produce riquezas y suministra empleo a los trabajadores. La transferencia hacia el mercado de empresas económicas o actividades sociales antes desarrolladas por el Estado es una característica central de los gobiernos neoliberales, que promueven la integración económica con el proceso de globalización.

c) Una posición sociocéntrica, que sustenta que el papel del Estado debe ser redefinido en función de la dinámica de los actores de la sociedad civil presentes en la esfera pública, a partir de una perspectiva societaria; lo que importa es garantizar el interés público y no el hecho de la propiedad de ser estatal, privada, e inclusive pública no estatal, debiendo una nueva relación Estado-sociedad abrir camino para la profundización de la democratización, no sólo política, sino también social y económica.

La transferencia de la gestión de actividades estatales para organizaciones sociales difícilmente se podría enmarcar en las modalidades así descritas. En la realidad, estas organizaciones sociales que celebran contratos de gestión con el Estado no serían organizaciones privadas, ni estatales, ni tal vez no estatales: ellas podrían considerarse como organizaciones paraestatales, teniendo en cuenta que se constituyen o funcionan en torno al Estado. La transformación de instituciones estatales, tales como hospitales y universidades, en instituciones paraestatales, impropriamente denominadas instituciones de la sociedad civil, constituiría una "nueva tentativa de fusión entre Estado y sociedad civil" (Avritzer 1997).

Esto no significa, sin embargo, que por esta razón tales organizaciones dejarán de ser útiles y quedarán imposibilitadas de prestar servicios relevantes a la sociedad. Estas organizaciones productoras de bienes y servicios sociales podrán compatibilizar eficiencia e interés público, desde que están sometidas al control del Estado y de la sociedad civil con el objetivo de evitar su burocratización y mercantilización.

Por otra parte, la expresión "paraestatal" no parece ser adecuada a los casos de organizaciones autónomas de la sociedad civil, con trayectoria reconocida en el espacio público, que concretan asociaciones con el Estado para la gestión de bienes y servicios públicos. El financiamiento estatal de estas organizaciones públicas no estatales conlleva, asimismo, una serie de cuestiones que necesitan ser resueltas. Uno de los problemas principales son los criterios públicos para la evaluación del desempeño a fin de evitar los riesgos de favoritismo burocrático y clientelismo político.

Más allá de su función de control social, de su vocación política de lucha por los derechos de la ciudadanía, por la democratización del Estado y de la sociedad, la sociedad civil también puede asumir la responsabilidad económica de ejecución de programas y servicios sociales. Al hacerlo, sin embargo, asume un perfil productivo que exige fiscalización y el control por parte del Estado y de la propia sociedad. Según Nuria Cunilí (1995), "desde el ámbito privado, es posible -y necesario- enfrentar la producción de bienes públicos, siempre que esto,

a su vez, no suponga la abdicación de la responsabilidad pública por parte del Estado".

Ciudadanía, control social y democratización del Estado

La ciudadanía ocupa un lugar central en la búsqueda de un nuevo paradigma que deberá superar las limitaciones del Estado tecnocrático y del Estado liberal. Para desarrollar mejor este punto, nos parece adecuado utilizar las categorías de gobernabilidad y de gestión de gobierno (*governanca*), tal como han sido concebidas por Eh Diniz (1996).

La gobernabilidad se refiere, en principio, a las condiciones sistémicas más generales sobre las cuales se da el ejercicio del poder en una sociedad, tales como las características del régimen político (democrático o autoritario), la forma de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo), las relaciones entre los poderes, los sistemas de partidos (pluripartidismo o bipartidismo), el sistema de intermediación de intereses (corporativista o pluralista), etcétera (Diniz, 1996).

La gestión de gobierno (*overnanca*) tiene que ver con la capacidad para gobernar, en sentido amplio, vale decir la capacidad de acción estatal en la implementación de las políticas y en la consecución de las metas colectivas. Se refiere al conjunto de mecanismos y procedimientos para lidiar con la dimensión participativa y plural de la sociedad. Sin abandonar los instrumentos de control y supervisión, el Estado se torna más flexible, capaz de descentralizar funciones, transferir responsabilidades y ampliar el universo de actores participantes (Diniz, 1996).

Para Bresser Pereira (1997), la gestión de gobierno es la capacidad de hacer efectivas las decisiones gubernamentales, a través del ajuste fiscal, la reforma administrativa y la separación entre formulación y ejecución de las políticas públicas. Y la gobernabilidad tiene que ver con la existencia de instituciones políticas aptas para garantizar una mejor intermediación de intereses y tornar más legítimos y democráticos los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacios para el control social o democracia directa. Entre los elementos de la gobernabilidad, señala la existencia de mecanismos de responsabilización (*accountability*) de los políticos y de los burócratas ante la sociedad.

El mismo autor, basándose en Adam Przeworski, analiza la reforma del Estado en la óptica de la teoría del principal agente, según la cual el ciudadano -principal- debe controlar a los políticos que, a su vez, deben controlar a los burócratas. Es sin duda muy pertinente su abordaje de la "lógica de los sitios de control", que permite distinguir con claridad el espacio público del privado y, dentro del espacio público, el espacio estatal del espacio público no estatal.

Creemos que la actual crisis de legitimidad del Estado revela, en el fondo, la crisis de la democracia representativa parlamentaria clásica. Los ciudadanos no se reconocen más en instituciones que, por definición, fueron creadas por ellos. La democracia, principalmente en América latina, atraviesa por un *impasse* entre las tentaciones de retorno al autoritarismo y los profundos cambios institucionales necesarios para su profundización. La consolidación democrática no puede alcanzarse sin la reforma del Estado.

El rescate de la legitimidad del Estado pasa, ciertamente, por el perfeccionamiento de los instrumentos de gobernabilidad, en el sentido que le da Diniz, o de gestión de gobierno, en el sentido de Bresser Pereira, según las condiciones históricas y culturales de cada país. A nuestro modo de ver, no obstante, es en el concepto de gestión de gobierno (*governanca*) que le da Diniz o de gobernabilidad en el sentido de Bresser Pereira, que se encuentra la piedra de toque para recuperar la perdida legitimidad del Estado. La acción estatal, desvinculada de las

nociones de interés público, bien común y responsabilidad política, pierde legitimidad.

Solamente la participación de la ciudadanía, en los moldes de una democracia asociativa, puede contraponerse a las características negativas del modelo representativo, como son por ejemplo la fragilidad de las instituciones, de los partidos, del sistema electoral, del Legislativo, junto con la hipertrofia de la autoridad personal del Presidente. En la actualidad se comprueba el agotamiento del poder público, la inercia en la prestación de servicios, la ausencia de canales para la expresión de derechos, y en suma, la omisión del Estado en la atención de necesidades fundamentales mediante políticas sociales efectivas.

Aumentar la eficacia del Estado significa no sólo aumentar la eficiencia de la maquinaria burocrática y perfeccionar los mecanismos técnicos de gobernabilidad. La reforma democrática del Estado exige mejorar las condiciones de *governance* del sistema estatal, perfeccionando las capacidades de mando y de coordinación, pero fundamentalmente redefiniendo las relaciones con la sociedad civil mediante la creación y la articulación de canales de negociación entre la sociedad y el Estado.

La existencia de canales permanentes de negociación junto a los diversos órganos del Estado permitirá la institucionalización de la participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales. Diversos países ya cuentan con Consejos, con la participación de representantes del gobierno y de la sociedad civil, para la elaboración de las políticas públicas. En la misma dirección apunta el funcionamiento de las Cámaras Sectoriales de negociación, que involucran a los actores interesados y a las autoridades gubernamentales, así como los ejemplos de presupuesto participativo en el plano local.

En el modelo representativo, los partidos políticos se orientan hacia la conquista y la preservación del poder. La creciente profesionalización de la política y la comercialización de las campañas electorales aumentan la distancia entre representantes y representados. Son las asociaciones, las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil quienes abonan, con sus reivindicaciones, la esfera pública, contraponiéndose al poder de los medios, del gobierno y del mercado.

Está claro que también tienen lugar nuevos procesos de masificación, que bloquean a la ciudadanía activa mediante, por ejemplo, la integración electrónica de telespectadores. Una esfera pública democrática requiere, sin embargo, una vida asociativa libre, con la regulación de los medios y del mercado. La democracia exige una cultura política gestada en la libertad. La noción de espacio público no puede ya más limitarse a la visión liberal de un mercado de opiniones, donde los intereses organizados procuran influir en los procesos decisorios. En el modelo llamado discursivo, de inspiración habermasiana, la esfera pública actúa como instancia intermediadora entre los impulsos comunicativos generados en la sociedad civil (en el "mundo de la vida") y las instancias que articulan, institucionalmente, las decisiones políticas (parlamento, consejos). No se trata más de un "sitio" al Estado, sin intención de conquista, sino de un sistema de "compuertas entre el Estado y la sociedad. Al trasponer estas compuertas, los influjos comunicativos de la sociedad civil acaban influenciando las instancias decisorias (Habermas, 1997).

Para llevar a cabo esta función integradora, la ciudadanía democrática debe, evidentemente, ser más que una definición estatutaria meramente legal. Es necesario que ella se convierta en el elemento central de una cultura política compartida. Una sociedad multicultural sólo puede mantenerse unida si la ciudadanía democrática no se limita a la visión liberal de los derechos políticos, expandiéndose para abarcar derechos culturales y sociales.

Si el movimiento socialista, de inspiración marxista, acabó cuando en el poder degeneró en un totalitarismo, el liberalismo apoyó las dictaduras autoritarias y acostumbra mirar la democracia de forma instrumental: es buena en cuanto sirve a sus intereses económicos. La democracia, que es un valor universal, es utilizada como ideología por los grupos dominantes. Ahora bien, la democracia no es sólo un régimen político con partidos y elecciones libres. Es

sobre todo una forma de existencia social. Democrática es una sociedad abierta, que permite la creación de nuevos derechos.

Los movimientos sociales, en sus luchas, transformaron los derechos declarados formalmente en derechos reales. Las luchas por la libertad y la igualdad ampliaron los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, crearon los derechos sociales, los derechos de las llamadas "minorías" -mujeres, niños, ancianos, minorías étnicas y sexuales- y, por las luchas ecológicas, el derecho a un medio ambiente sano. Los grupos excluidos podrían ser compensados mediante políticas diferenciadas discutidas públicamente. Es siempre a través del debate político que las cuestiones se hacen públicas, posibilitando que los ciudadanos ejerzan la función de crítica y de control sobre el Estado.

Un Estado democrático es aquel que considera legítimo el conflicto. No sólo trabaja políticamente los diversos *intereses y necesidades particulares* existentes en la sociedad sino que procura instituirlos como *derechos universales* formalmente reconocidos. Los individuos y los grupos se organizan en asociaciones, movimientos sociales, sindicatos y partidos, constituyendo un contrapoder social que limita el poder del Estado. Una sociedad democrática no cesa de trabajar sus divisiones y diferencias internas, y siempre está abierta a la ampliación de los derechos existentes y a la creación de nuevos derechos (Chauí, 1995).

La ciudadanía, definida por los principios de la democracia, se constituye en la creación de espacios sociales de lucha (movimientos sociales) y en la definición de instituciones permanentes para la expresión política (partidos, órganos públicos), lo que significa necesariamente conquista y consolidación social y política. La ciudadanía pasiva, otorgada por el Estado, se diferencia de la ciudadanía activa en que el ciudadano, titular de derechos y deberes, es esencialmente creador de derechos para abrir nuevos espacios de participación política (Chauí, 1984).

En la ciudadanía activa se inspiran las propuestas de democracia directa basada en los mecanismos constitucionales de referendo, plebiscito, iniciativa popular, posibilidad de revocación de mandatos, exigencia de rendición de cuentas, etcétera, asegurando de esta forma complementariedad entre la representación política tradicional y la participación popular directa. Este tipo de concepción, fundada en el dinamismo de la creación y la libertad de nuevos sujetos y nuevos espacios públicos, superaría la visión liberal del modelo de ciudadano patriota propuesto para toda la sociedad, como si ella fuese homogénea y unidimensional. La ciudadanía, en consecuencia, implicaría la vinculación necesaria entre democracia, sociedad pluralista, educación política y democratización de los medios de comunicación de masas (Benevides, 1994).

Si "el gran hecho político del siglo XX fue el haberse consolidado la democracia" (Bresser Pereira, 1997), es también cierto que la legitimación del Estado, con base exclusiva en la democracia representativa, se agotó por su creciente distanciamiento de la mayoría absoluta de la sociedad. La política se subordinó a la economía, dominada por un sector financiero que busca riqueza sin producción. En estas condiciones, el poder político del Estado no deja de perder legitimidad. En América latina, el desarrollo económico no redujo las desigualdades sociales: la intensificación continua de la pobreza y el triste espectáculo de la miseria llevó a un proceso de banalización del horror.

A los excluidos que fueran expulsados del mercado de trabajo vinieron a unirse las nuevas generaciones que jamás ingresarán a este mercado. Según Boaventura de Sousa Santos, el Estado es democrático para las zonas "civilizadas" del contrato social, y fascista para las zonas "salvajes" de exclusión social. La igualdad que el liberalismo defiende en el dominio jurídico-político debe ser ampliada para abarcar los dominios económico y social. La solidaridad debe ser practicada en relación con la diferencia y no sólo entre iguales. De aquí la importancia de reivindicar la igualdad cuando la diferencia inferioriza, y el

derecho a la diferencia, cuando la igualdad implica pérdida de aspectos característicos (Santos, 1997).

Para Tarso Genro (1997), la ciudadanía exige nuevas formas de organización del Estado democrático, que dejaría de ser un instrumento predominante de reproducción de las desigualdades socioeconómicas, para convertirse en un instrumento de regulación, orientando las relaciones entre los sujetos sociales, con miras a la superación de las desigualdades. Tendríamos, entonces, un Estado regulador, controlado por los propios ciudadanos.

La transparencia y el control social del Estado por la sociedad civil sólo pueden asegurarse mediante la combinación de las actuales instituciones con la adopción de los mecanismos de consulta, referendo, plebiscito y otras formas de participación directa, a través de instituciones colegiadas -que emergen de la democracia directa- que puedan remitir inclusive a la estructuración y el control de los presupuestos públicos (Genro, 1997).

La relación de representación política debe ser articulada con las representaciones de hecho y de derecho que tengan capacidad de representar a la ciudadanía activa, que hoy organiza a la sociedad civil "por abajo", con nuevas formas de poder que construyen nuevas formas de legitimación.

Así, la existencia de un espacio público no estatal es la condición necesaria de la democracia contemporánea que, como vimos, sufre hoy una profunda crisis de legitimidad. Enfrentar los desafíos de perfeccionar los instrumentos de gobernabilidad y de crear nuevas estructuras para la gestión de gobierno (*governance*) son requisitos necesarios para superar la crisis actual de la democracia representativa.

La recuperación de la legitimidad del Estado depende de la democratización de sus instituciones. Los parlamentos y los partidos políticos perderán legitimidad si se confinan a los marcos institucionales diseñados y controlados por la elite política, apartándose de los influjos comunicativos provenientes de la sociedad civil. La reforma de las instituciones estatales requiere, así, de mecanismos que aseguren la participación directa de los ciudadanos, como en los ejemplos citados de referendo, revocatoria de mandatos, iniciativa popular, participación en consejos que deciden las directrices de las políticas públicas.

Algunos de estos mecanismos, sin embargo, tales como el plebiscito o el referendo, desempeñarían un papel más auxiliar que central al estimular una movilización electoral por "una sola vez" y un tipo de respuesta sí o no" para cuestiones complejas que, en general, pueden ser mejor encaminadas en las redes asociativas con sus cualidades multifacéticas y con debates de mayor profundidad (Chalmers, 1996).

El control social ha sido tradicionalmente visto como el aumento de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el Estado. Con el desarrollo de las organizaciones públicas no estatales surge la necesidad de una autoridad democráticamente fundada para justificar y regular este tercer sector. El control social pasa a tener un doble carácter: perfeccionar los mecanismos de control de la sociedad sobre el Estado e inventar formas de control de la sociedad sobre la sociedad.

La doble dimensión de la esfera pública no estatal -por una parte, el control social del Estado y la acción colectiva para la afirmación de derechos e identidades culturales, y por otra, la producción de bienes y servicios públicos- encuentra su último fundamento y su denominador común en el concepto de ciudadanía. Es la ciudadanía la que suministrará el "élan vital" para la creación de una nueva institucionalidad política, donde la sociedad civil cumplirá un papel central en la construcción de un espacio público democrático, única fuente posible de gobernabilidad y de legitimidad del sistema político.

Los espacios públicos no estatales son escenarios de negociación entre las instituciones políticas y las demandas colectivas, imbricando las funciones de gobierno y la representación de conflictos. Como intermediaciones entre el Estado y la sociedad, estos espacios públicos, como señalemos anteriormente, requieren simultáneamente de los mecanismos de

representación y participación. Ambos son necesarios para la existencia de la democracia en las sociedades complejas y para el control democrático del Estado por la sociedad, garantizándose la expresión de la voluntad política de los ciudadanos y no sólo el interés del mercader o el deseo del príncipe.

Bibliografía

Arato, A. y Cohen, J.: "Sociedade Civil e Teoria Social", *Sociedade Civil e Democratizacao*, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 1994.

Avritzer, Leonardo: "Além da Dicotomia Estado-Mercado", *Novos Estudos*, nº 36, San Pablo, 1993.

A Moralidade da Democracia, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 1996. "Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo", *Lua Nova*, nº 39, San Pablo, 1997.

Benevides, Maria Vitoria: "Cidadania e Democracia", *Lua Nova*, nº 33, 1994.

Benhabib, Seyla: "Models of Public Space: Hanna Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas", *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1992.

Bresser Pereira, Luiz Carlos: "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle", trabajo presentado a la 2ª reunión del Circulo de Montevideo, Barcelona, abril de 1997.

Carvalho, José Murilo: "Entre a la Liberdade dos Antigos e a dos Modernos: A República no Brasil", *Dados*, vol. 32, nº 3, 1989.

Chalmers, Douglas: "Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sectors?", *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Chauí, Marilena: *Convite a' Filosofia*, San Pablo, Editora Atica, 1995. *Cultura e Democracia*, San Pablo, Editora Moderna, 1984.

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

Costa, Sergio: "Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil", *Novos Estudos*, nº 38, 1994.

Cranston, Maurice: "Are There Any Human Rights?", *Daedalus*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, vol. 112, nº 4, 1983.

Cunill Grau, Nuria: "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Reforma y Democracia*, nº 4, CLAD, Caracas, 1995.

Da Matta, Roberto: "A questão da cidadania num universo relacional", *A casa & a rua*, Río de Janeiro, Editora Guanabara, 1988.

Diniz, E.: "Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90", *Sao Paulo em Perspectiva*, vol. 10, nº 4, SEADE, outubro-diciembre de 1996.

Fernandes, Rubem Cesar: "Elos de uma Cidadania Planetária", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, 1995.

Franco, Augusto: "O Papel Estratégico das ONGs", Instituto de Política, Brasília, mimeo, 1994.

"Uma Nova Perspectiva Estratégica Pós-Liberal para Enfrentar a Questão Social no Brasil", *Proposta*, nº 70, Rio de Janeiro, 1996.

Garretón, Manuel Antonio: "Cultura política y sociedad en la construcción democrática", en C. B. Solano (org.): *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, México, FLACSO, 1991.

Genro, Tarso: "Novo Estado Para Nova Cidadania", Porto Alegre, mimeo, 1997.

Habermas, Jürgen: *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984.

"Uma Conversa Sobre Questões da Teoria Política", *Novos Estudos*, nº 47, San Pablo, 1997.

Hermet, G.: "Des Concepts de la Citoyenneté dans la Tradition Occidentale", en *Métamorphoses de la Représentation Politique au Brésil et en Europe*, Paris, Edit. Centre National de la Recherche Scientifique, 1991.

Herzog et al.: *Quelle Démocratie, Quelle Citoyenneté?*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1995.

Keane, John: "Despotism and Democracy", *Civil Society and the State*, Londres, Verso, 1988.

Leca, Jean: "Individualisme et Citoyenneté", *Sur l'Individualisme*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.

Marshall, T. H.: *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

Melucci, A.: "Social Movements and the Democratization of Everyday Life", *Civil Society and the State*, Londres, Verso, 1988.

"Movimentos Sociais, Renovação Cultural e o Papel do Conhecimento", *Novos Estudos*, nº 40, San Pablo, 1994.

Morse, R.: *O Espelho de Próspero*, San Pablo, Companhia das Letras, 1988.

Mouffe, C.: "Democratic Citizenship and the Political Community", *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992.

Passerin d'Entrèves, M.: "Harina Arendt and the Idea of Citizenship", en Chantal Mouffe (org.): *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992.

Rifkin, Jeremy: *O Fim dos Empregos*, San Pablo, Makron Books, 1995.

"Identidade e Natureza do Terceiro Setor", *30 Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*, San Pablo, GIFE/ Paz e Terra, 1997.

Roche, Maurice: "Citizenship, social theory, and social change", *Theory and Society*, vol. 16, n° 3, 1987.

Rodrigues, Maria Cecilia P.: "Terceiro Setor: para que serve?", *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, FGV 1997.

Rogalsky, Miguel: "El auge de la fractura Norte-Sur. ¿Es posible un gobierno global?", *Nueva Sociedad*, n° 132, Caracas, 1994.

Rossiaud, Jean: "Modernisation et Subjectivation: Éléments pour la sociologie des mouvements sociaux", Florianópolis, UFSC, mimeo, 1997.

Salamon, Lester: *The Emerging Non-Profit Sector*, Manchester University Press, Manchester, 1996.

"Estratégias para o Fortalecimento do Terceiro Setor", *30 Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*, San Pablo, GIFE/Paz e Terra, 1997.

Santos, Boaventura de Sousa: "Por uma concepção multicultural de direitos humanos", *Lua Nova*, n° 39, San Pablo, 1997.

Scherer-Warren, Ilse: *Redes de Movimentos Sociais*, San Pablo, Ed. Loyola, 1993.

Shills, Edward: "The Virtue of Civil Society", *Government and Opposition*, vol. 26, n° 1, 1991.

Skinner, Q.: "On Justice, the Common Good and the Priority of Liberty", en Chantal Mouffe (org.): *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992.

Taylor, Charles: "Modes of Civil Society", *Public Culture*, vol. 3, n° 1, 1990.

Turner, Bryan: "Outline of a Theory of Citizenship", *Sociology*, The Journal of the British Sociological Association, vol. 24, n° 2, 1990.

Vieira, Liszt: *Cidadania e Globalizacao*, Rio de Janeiro, Editora Record, 1997.

Waltzer, Michael: "The Civil Society Argument", en Chantal Mouffe (org.): *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992.

Wolfe, Alan: "Três Caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil", *Desenvolvimento, Cooperacao internacional e as ONCs*, Rio de Janeiro, IBASE-PNUD, 1992.