

# ¿Qué tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia?\*

DOUGLAS A. CHALMERS

## Resumen

El autor analiza las asociaciones de la sociedad civil y su efecto como fuerzas democratizantes, desde el punto de vista de metas, estructuras internas, nexos con otros organismos, diversidad y multiplicidad, así como la distribución de los distintos tipos de asociaciones, y los patrones de cambio ante nuevos retos. Concluye afirmando que aunque las asociaciones no son una panacea para promover la democracia, aparentemente sí acompañan su crecimiento y forman parte de cualquier sistema moderno.

## Abstract

The author analyzes associations in civil society and their effect as democratizing forces, from the point of view of goals, internal structures, links with other organisms, diversity and multiplicity, as well as and the distribution of the different kinds of associations, and the patterns of change before new challenges. He concludes that although associations are not a panacea to promote democracy, apparently they do accompany its growth and are part of any modern system.

---

**E**l reto impuesto por las amplias comparaciones regionales e históricas es discernir cómo el crecimiento de asociaciones promueve o inhibe la democratización. A menudo se piensa que una sociedad civil fuerte, y el "capital social" insertado en sus múltiples asociaciones, son necesarios para tener una democracia sólida e inclusive capaz de transformar un régimen autoritario en democrático. Sin embargo, la relación no es sencilla. Los caminos son muchos y complicados, según corresponde a fenómenos complejos y cambiantes como la sociedad civil. En este artículo me gustaría trazar al-

\* Traducción de Felipe Block y Cabrera.

---

---

gunas de las dimensiones relevantes con objeto de seleccionar las distintas aseveraciones que pueden hacerse sobre el impacto que tienen las asociaciones en la democracia.

Por asociaciones nos referimos a un conjunto relativamente pequeño del gran número de grupos organizados en la sociedad. El conjunto se define comúnmente en forma negativa: como la categoría residual dentro de cada una de cuatro dimensiones. Son grupos organizados no gubernamentales, no lucrativos, no partidistas y no compuestos por familias o clanes. Esto excluye a la mayoría de agrupaciones y organismos, pero deja una amplia variedad de núcleos culturales, políticos, profesionales y voluntarios. En esta mezcla hay varios tipos que —se acepta— son muy distintos entre sí, pero acerca de los cuales no hay una categoría normalmente aceptada.

Para algunos, las asociaciones son marginales precisamente porque no son organismos que formen las estructuras básicas de la sociedad —gobierno, economía, procesos electoral y legislativo, familias y comunidades—. Pero un creciente número de observadores las ven adquiriendo un papel protagónico para construir y conservar unidos organismos políticos, especialmente democracias modernas; invocan la imagen de organismos de libre formación contruidos sobre una medida de participación voluntaria alrededor de las más variadas identidades. Las asociaciones parecen ser partes no controladas, pero dinámicas y resueltas, de las democracias modernas. A pesar de su condición al margen de las principales instituciones políticas, parecen tener la habilidad de proporcionar una manera de encauzar energías hacia el todo bajo una apariencia peculiarmente democrática.

Pero, aun si aceptamos su importancia, sus acciones obviamente no siempre promueven la democracia. Varias asociaciones promotoras de programas no democráticos, existen cómodamente en regímenes autoritarios —las asociaciones profesionales en la Alemania nazi, por ejemplo— y a menudo se comportan de manera que trastornan o son francamente hostiles a las democracias —por ejemplo, milicias armadas en Estados Unidos hoy en día—. Las herramientas organizacionales de las asociaciones pueden ser usadas por los líderes para acallar la expresión, así como para suscitara. La ley o influencias personales pueden limitar fuertemente su libre formación y adaptabilidad. En resumen, su impacto en la democracia no puede

presumirse, puesto que diferentes conjuntos de asociaciones tienen distintas consecuencias para esta última.

Más aún, el impacto de conjuntos similares puede variar, de tiempo en tiempo, o de lugar en lugar. Muchas parecen tener consecuencias positivas en ciertas circunstancias y negativas en otras. Las sociedades secretas de aristócratas liberales pueden ser una poderosa fuerza para la democracia en una monarquía autoritaria, pero serían una fuerza reaccionaria y antidemocrática en un sistema más abierto. En otro nivel, el que las asociaciones formen bloques en solidaridad con partidos políticos puede, por un lado, ser identificado con democratización, cuando en realidad las fuerzas se estaban movilizándose para atacar sistemas elitista-clientelistas, como en la Italia del siglo XIX. En aquel entonces, movilizar a la oposición requería el apoyo masivo de la sociedad civil hacia los líderes políticos reformistas o revolucionarios. Pero tales alineamientos partidistas han conducido a una polarización destructora de instituciones en otros casos, como el de Weimar en Alemania o el de Latinoamérica en la era de la guerra fría. Depende de las circunstancias, y es extraordinariamente difícil reducir éstas a un sencillo conjunto de variables contextuales.

El reto teórico es, entonces, distinguir cuándo las asociaciones ayudan a crear o a apoyar democracias. Este ensayo comenta y compara situaciones distintas desde el punto de vista del espacio (Europa Oriental y Occidental) y el tiempo (los siglos XIX y XX). Además se añade una preocupación por la Latinoamérica contemporánea. Idealmente, un espectro tan amplio no brinda la oportunidad de percibir relaciones causales fundamentales al mirar más allá del "ruido" local. Pero hasta ahora, esto ha sido muy difícil. Adolece de un mal general en áreas de la teoría de las ciencias sociales, donde los resultados de las políticas son importantes. Los aumentos en generalidad se ven acompañados por disminuciones en especificidad. Descubrir una particular constelación de factores con efectos predecibles en toda situación, aparentemente produce generalizaciones vacías o inoperantes como: "la democracia es más probable si las asociaciones emergentes son democráticas".

Tal vez es imposible reducir esta confusión de organismos y situaciones a un modelo simple de relaciones que responda a la pregunta central de cuándo la sociedad civil es democratizante. Después de

---

---

todo, el redescubrimiento de la sociedad civil en nuestro entendimiento de la política no es tanto redescubrir una faceta interesante de la sociedad, sino más bien la apertura al análisis de un rico y complejo foro de la vida social. Mientras que alguna vez nos hubiéramos contentado con solamente ver clases e intereses, ahora vemos múltiples identidades y estructuras de ideas y participación multifacética, entretejidas con mercados y redes de información rápidamente cambiantes. No hay razón para asumir que los aspectos importantes de este complejo conjunto de interrelaciones puedan reducirse a un simple haz de variables teóricas.

Pero tampoco podemos cerrar la puerta a tratar de encontrar explicaciones e interpretaciones más sencillas antes de considerar seriamente la posibilidad de que no sea la materia en estudio, sino nuestra forma actual de conceptualización, desarrollada para otros propósitos, lo que nos dificulta plantear proposiciones sencillas. Al igual que con la variable “alineamiento partidista” arriba mencionada, los métodos comunes para clasificar asociaciones —por ejemplo, si son “de izquierda” o “de derecha”, profesionales o voluntarias, “modernas” o “tradicionales”, o de élites o masas— pueden no estar directamente relacionados con si son democratizantes o no. Tenemos que explorar la posibilidad de ordenar patrones de asociaciones de manera más precisa para poder entender su impacto sobre la democracia.

Quiero dar un pequeño paso en esa dirección alertando sobre una posible fuente de confusión: las marcadas diferencias en cuanto a los patrones de asociación en la sociedad civil, que han sido identificados como importantes para la democratización. Aunque varios observadores sostienen que “el aumento de asociaciones promueve la democracia”, a menudo tienen en mente cosas muy distintas.

Primero, las *metas* de las asociaciones pueden o no ser democratizantes. Esto es, las asociaciones pueden perseguir metas y programas que promueven o que socavan la democracia.

Segundo, la forma en la que las asociaciones están *estructuradas internamente* puede suministrar modelos para la socialización de la democracia o, por otra parte, para un régimen no democrático.

Tercero, la forma en que las asociaciones están *ligadas* externamente, esto es, la manera en que están unidas al Estado y a la sociedad puede propiciar socavar la democracia.

Cuarto, una característica distintiva de las asociaciones de la sociedad civil es su multiplicidad y diversidad, y las *distribuciones* particulares de los varios tipos de asociaciones pueden fortalecer o debilitar la democracia.

Finalmente, el impacto sobre la democratización puede ser resultado de *patrones de cambio*, esto es, la forma en la cual metas, estructuras, vínculos y distribuciones de las asociaciones cambian en respuesta a nuevos retos, de vez en vez y de escenario en escenario.

Una evaluación útil de las condiciones que promueven un impacto democratizante de las asociaciones necesariamente debe incluir estas dimensiones, pasando más allá de preguntar si éstas están consciente y efectivamente trabajando por la democracia, hasta entender el impacto de complejos patrones de asociaciones diferentes y constantemente cambiantes. Para evaluar la justicia, estabilidad y efectividad de instituciones democráticas competitivas se requiere mirar la amplia configuración de las asociaciones de la sociedad civil.

Esto quiere decir no limitarse a un enfoque en los proyectos de ONGs y no lucrativas, y cambiar éste a un énfasis en la operación más amplia del sistema. El enfoque en el proyecto es, desde luego, especialmente común entre donantes y activistas del mundo de las ONGs. Aun cuando muchos proyectos de estas organizaciones tienen metas distintas sobre la democracia —como el control de enfermedades o el desarrollo de infraestructura—, algunos están claramente ligados con la política y, al menos en el contexto actual, a menudo sus metas son la promoción de algún resultado democrático. El activismo en derechos humanos realizado por ONGs ha sido impresionante en las recientes transiciones democráticas, y se han hecho grandes esfuerzos para vencer drásticas desigualdades mediante ayuda a los muy pobres, o para mejorar la igualdad de acceso a las instancias judiciales por medio de reformas jurídicas. La discusión sobre la contribución de las asociaciones a la democracia a menudo se circunscribe a si estos proyectos han sido bien concebidos y efi-

---

---

cientemente ejecutados. Pero por más importante que sean los resultados inmediatos para los donantes, el impacto en los regímenes de una serie de microproyectos —desde liberar presos políticos hasta darle poder a los pobres— debe ser examinado no solamente en cuanto el trabajo de estos grupos se “escala hacia arriba” en el nivel nacional, sino en la relación con el provocado en la sociedad civil, tomada en su conjunto y en toda su complejidad y multiplicidad. Aun si las asociaciones están enfocadas a promover las artes, ayudar a la salud o a causas religiosas, la suma de sus actividades también debe considerarse por su efecto en instituciones democráticas. Patrones particulares de asociaciones pueden generar polarización, expandir o restringir el alcance de representación en la sociedad o promover transparencia y legitimidad en acciones gubernamentales. Aquí, el sujeto es el impacto agregado.

A pesar de lo anteriormente expresado, las *metas* de las asociaciones pueden ser importantes para instituciones democráticas competitivas si sus objetivos están dirigidos al más amplio nivel de crear, perfeccionar o defender dichas instituciones, y son efectivas en lograrlo. Varios casos en este proyecto documentan un patrón común europeo de asociaciones democráticas o ideológicamente liberales, fundadas conscientemente para combatir el poder aristocrático y para discutir, hacer propaganda en favor y conspirar para promover la democracia. En Polonia bajo el comunismo, asociaciones como Solidaridad y otras relacionadas con la Iglesia aglutinaron un sentimiento antitotalitario y suministraron una parte clave en la lucha que finalmente promovió la democracia. En los años setenta en Latinoamérica, varios organismos buscaron, algunas veces con éxito y a menudo utilizando la retórica de los derechos humanos, perturbar gobiernos militares y lograr la democracia.

En lugar de explicar este punto más o menos obvio, me gustaría llamar la atención hacia la cuestión de tiempos. Las asociaciones, a diferencia de partidos políticos o comisiones y agencias gubernamentales, devienen particularmente importantes cuando los vehículos “normales” para tal actividad no pueden actuar debido a que el régimen es no democrático. Debido a su flexibilidad, incluyendo su habilidad para desaparecer y reaparecer bajo nuevas formas, las asociaciones son un vehículo crítico para movilizar apoyos a la democracia en sistemas autoritarios y “tradicionales”. Otra forma de ex-

presarlo es que cuando los partidos políticos —que aparentemente serían los portadores naturales de esta función “constitucional”— no defienden, o no pueden defender la democracia, las asociaciones pueden desempeñar un papel protagónico.

La línea divisoria entre una asociación y una agencia gubernamental o un partido político es tenue. Estos últimos pueden ser organismos que han dejado de ser asociaciones en el sentido que estamos usando el término para convertirse en la parte organizacional sancionada oficialmente por el régimen, abandonando la categoría residual que define a nuestro conjunto. (El tránsito en dirección contraria, de entidad oficial a organismo no gubernamental aparentemente es menos probable, aun cuando tal vez la privatización lo esté posibilitando.) Puede ser que pensemos en las asociaciones de la sociedad civil no sólo como un agente para movilizar oposición, sino también como un espacio de prueba para organismos gubernamentales o partidistas. Regresaré a esto al discutir sus patrones dinámicos.

En regímenes ya democráticos, o inclusive en periodos de consolidación democrática, en oposición a la transición inicial, las asociaciones con metas para construir instituciones democráticas declinan en importancia. Algunas pueden desempeñar un papel importante como “guardianas”, particularmente en asuntos relativos a violaciones de los derechos humanos y al fraude electoral, mientras que otras pueden trabajar en “perfeccionar la democracia”. Pero el alguna vez importantísimo papel de las asociaciones para establecer y defender instituciones democráticas se ve disminuido, toda vez que se les unen y son sobrepasadas por las instituciones gubernamentales, la prensa, los tribunales y los partidos políticos.

La segunda forma de entender el tema es observar los aspectos de la *estructura* interna de las asociaciones. La democratización o consolidación democrática puede ocurrir no tanto por lo que las asociaciones trataron de hacer, sino a causa del modelo que presentan o de la experiencia que proporcionan a sus miembros.

Tal argumento implica que lo relevante es el tipo particular de asociación prevaleciente en determinado momento. Una razón obvia, pero demasiado simplista, es que las asociaciones son democratizantes cuando se estructuran, esencialmente, en forma democrática. Se puede decir que la gente aprende la democracia, y las asociacio-

---

nes pueden ser buenas escuelas cuando no están disponibles otras oportunidades. Esto parece haber sido un factor en el desarrollo inglés del siglo XIX analizado por Morris, por ejemplo. Las formas paternalistas de las asociaciones de la sociedad civil en la temprana Italia del sur o las formas autoritarias en la sociedad germana del siglo pasado pueden haber tenido un resultado opuesto.

Si este efecto es importante o no, probablemente depende de la ausencia de otras prácticas democráticas en elecciones, debate público, gobierno local y otros foros de la política en la sociedad. Al respecto, las asociaciones pueden ser vistas como tomando el lugar de, o logrando un punto de partida en estimular la democracia, cuando las “verdaderas” instituciones de la democracia son incapaces de hacerlo. Probablemente cobren magnitud en circunstancias donde las prácticas democráticas están reprimidas, o aún no han suplantado formas más comunales o clientelistas de organización política.

La conveniencia de las asociaciones democráticamente estructuradas puede cambiar significativamente conforme la democracia va estableciéndose en elecciones y debates públicos. La efectividad en el logro de sus metas pudiera ser más importante para las asociaciones que el ser manejadas democráticamente para convencer a la ciudadanía de que efectivamente están representados. La efectividad, desde luego, puede exigir cierto grado de responsabilidad hacia el electorado con objeto de poder movilizar recursos y, ocasionalmente, entre más democrática, más eficiente es la organización. Pero también puede ser que el proceso interno de toma de decisiones tenga que ser, y a menudo es, altamente jerarquizado en aras de una democracia más sólida. Garantías de “salida” pudieran ser más importantes como instrumentos para proteger a los participantes de los abusos, que las promesas de “voz”. No podemos particularizar que “entre más democráticas sean las estructuras internas de las asociaciones, más fuerte es la democracia”. Más bien necesitamos algunos criterios sobre la distribución de los tipos de asociaciones, lo cual atenderé brevemente a continuación.

La alternativa para abordar el asunto es no buscar la actual forma dominante de la estructura interna de las asociaciones, sino buscar lo que todas las asociaciones tienen en común. Independientemente de si son o no son internamente democráticas, probablemente el

solo hecho de asociación tiene un impacto en la democracia. Debido a que las asociaciones que nos ocupan han sido definidas negativamente, esto es, aquellas organizaciones que no son gubernamentales, partidistas, lucrativas o familiares, las cualidades que puedan tener en común probablemente tiendan a ser vagas o generales. Este enfoque es, sin embargo, la base para el recién revivido argumento, que data al menos de Tocqueville, de que la democracia requiere sustancialmente del apoyo de la vida en asociación; casi cualquier forma de vida en asociación.

Más que alguna cualidad en especial de las asociaciones en un lugar determinado, la simple práctica de participar y trabajar juntos de acuerdo con ciertas reglas inculca valores y enseña procedimientos que promueven democracia —más o menos independientemente de sus métodos de participación en el proceso de toma de decisiones o de que los beneficios se distribuyan equitativamente (o, desde luego, de que sus metas sean o no promover la democracia)—. En el proceso de trabajar juntos se acumula “capital social”. Sin las obligaciones derivadas de establecer relaciones con el Estado, sin los rígidos compromisos de los partidos políticos, sin las presiones de los “resultados” en los negocios y con una vocación voluntaria faltante en grupos familiares y étnicos, la gente aprende a hacer sociedad. Y, sugiere el argumento, tal sociedad probablemente apoye instituciones democráticas.

Este planteo, tal como lo formula Robert Putnam en *Making democracy work* (Princeton, 1993), ha sido ampliamente discutido y por tanto no proseguiré aquí con el asunto, excepto para señalar que es plausible al sugerir por qué funciona un sistema ya democrático, pero no por qué un sistema autoritario se vuelve democrático. El carácter de las asociaciones en sí mismas probablemente hace que cualquier clase de régimen “funcione”. En las regiones del norte de Italia analizadas por Putnam, donde encontró que funcionaba la democracia, también floreció el fascismo.

Pasemos a la tercera estrategia para formular el impacto democratizante de las asociaciones, consistente en preguntar: ¿qué aspectos de la forma en la que las asociaciones están *vinculadas* a la sociedad pueden ser democratizantes? ¿Qué redes de relaciones con otras asociaciones, instituciones nacionales y con sus agremiados promueven la democracia y cuáles la inhiben?

---

---

Esta estrategia es promisoría porque toma un punto de vista común a cuidadosos observadores de organismos no gubernamentales y de voluntariado. Fijarse en las metas o estructuras internas de los organismos, como lo hemos venido haciendo, no se concentra en aquellos aspectos de las asociaciones que son relevantes para sus miembros activos y para aquellos que las estudian de cerca. Esto es, no su ideología ni su organización, sino sus conexiones. ¿Ante quién son responsables? ¿De dónde obtienen sus fondos? ¿Cómo reclutan nuevos miembros? ¿A quiénes ven cuando quieren que se realice algo? Para observar las raíces de su efectividad (o la carencia de ella), a menudo uno tiene que ver cómo movilizan a otros, no cómo organizan sus propios recursos. Las respuestas a preguntas de este tipo sugieren que tal vez sea importante describir asociaciones en términos de la estructura de sus relaciones externas.

Otra estrategia para analizar su estructuración externa sería proceder de igual forma a como lo hicimos al discutir el “capital social”, y proceder a identificar características comunes a todas las asociaciones. Aquí, la definición negativa del conjunto de asociaciones nuevamente dificulta la tarea, pero en cierto sentido, la calidad negativa misma nos sugiere algo. No se trata de un concepto tan general como el de “capital social”, pero el hecho de no formar parte de las estructuras de gobierno, del sistema de partidos, o de los negocios, puede ser visto como una reserva de autonomía. Aunque sería tonto argüir que todas las asociaciones son independientes, su capacidad para negociar sus conexiones puede ser un factor para promover democracia, cuando menos contrastado con los extremos de ligas totalitarias o clientelistas. Hay algo en el carácter de la autodeterminación y libertad de acción de las asociaciones, esto es, en la ausencia de nexos confinantes con otros centros de poder, que les proporciona su atractivo como portadoras —o agoreras— de la democracia. Pero sin duda el impacto sería muy general y, dada la facilidad con la que cualquier asociación en particular puede ser encajonada o creada por empresas económicas, caciques locales o por el gobierno, parece arriesgado colocar demasiado énfasis en este carácter general de la vida asociacional como garante de la democracia.

Una segunda manera de abordar el problema contemplaría los patrones de vínculos característicos de un tiempo y lugar. Es aquí

donde uno encuentra una rica variedad de conceptos utilizados. Por ejemplo, los de "clientelismo" y "corporativismo", así como la idea de "solidaridad" entre bloques de asociaciones, cada una ligada a un partido político. Con seguridad, los dos primeros son a veces usados para describir situaciones en las que las asociaciones se ven severamente limitadas. Corporativismo se aplica a casos en los que cualesquiera organismos que parezcan asociaciones son asimilados por el Estado; esto es, se vuelven gubernamentales. El clientelismo podría limitarse a configuraciones donde las asociaciones están dominadas por relaciones más personales, *cuasi* familiares. Pero ambos pueden ser, y se han aplicado, a situaciones donde las asociaciones existen claramente pero tienen singulares patrones de conexión. A menudo usamos la denominación de clientelista para referirnos a cuando una asociación, a través de sus líderes, se involucra en un intercambio desigual de servicios o favores con un protector o patrocinador en el gobierno o el sector privado, en paralelismo con el "clientelismo" convencional. Este amplio sentido de "clientelismo" cubre una vasta gama, desde las primeras instituciones filantrópicas angloamericanas hasta los sindicatos mexicanos de pasado reciente.

También "corporativismo" se utiliza en un sentido general para resaltar las variaciones del grado de dependencia o "colonización" de las asociaciones, a pesar de permanecer nominalmente autónomas, por parte de burocracias gubernamentales, reglamentación o autoselección, creando nexos privilegiados, aunque dependientes, con ciertas agencias gubernamentales. Los términos "triángulos de hierro" y "anillos burocráticos" se han empleado para sugerir algo por el estilo.

Pero no está claro que cualquiera de los dos conceptos nos ayude en nuestra tarea. La relación del clientelismo o el corporativismo con la democracia es ambigua en cualquiera de sus dos acepciones —la estrecha o la amplia—. Con respecto al corporativismo, pudiera ser la antítesis de la democracia, en cuanto se refiere a los privilegios establecidos. Pero si uno se concentra en la representación, el corporativismo en Europa y, posteriormente, en países en vías de industrialización, ha significado la incorporación de grupos emergentes, principalmente obreros. Ha proporcionado una especie de "acción afirmativa", dándole influencia a grupos menos aptos en la

---

---

movilización de los recursos necesarios para formar asociaciones fuertes.

Desde el punto de vista de la institucionalización, el corporativismo parece haber sido una manera de estabilizar instituciones democráticas o semidemocráticas y de neutralizar la polarización. A menudo las instituciones corporativas fueron pensadas para formar representantes de bloques asociacionales en competencia, basados en clases, e incluirlos en un conjunto de procedimientos y organismos oficiales, convirtiendo así los conflictos potencialmente destructivos en negociaciones pacíficas. Por otra parte, las relaciones corporativistas pueden ser altamente destructivas, si se les mira como obstáculo para la adaptación y el cambio. Ésta es la impresión contemporánea del corporativismo: un fantasma de reformadores liberales que buscan privatizar y liberar el mercado. Aunque en este nuevo discurso el valor reinante es la eficiencia económica, y no la democracia, la inflexibilidad en las ligas asociacionales con el Estado implica que socavará la democracia. Si la relación corporativista se vuelve excluyente de, digamos, nuevas identidades e intereses locales, étnicos o religiosos, podría resultar desestabilizadora en lugar de institucionalizadora. Al final, el corporativismo —y lo mismo podría decirse del clientelismo— es una forma relevante de entender los vínculos de las asociaciones con el Estado, pero difícilmente es una variable ligada a la democratización.

Accidentalmente se pueden hacer afirmaciones desaliñadas —y por lo tanto no muy concluyentes— sobre los patrones de alianzas estables y solidarias entre asociaciones y con partidos políticos. La formación de bloques, especialmente cuando se asocia con *Lager* ideológico, puede ser una señal de polarización. En los clásicos casos europeos, cuando la Iglesia y la izquierda están constituidas por una densa red de asociaciones que crean ambientes de vida separados para sus miembros, conscientemente diseñados para asociarlos a un “movimiento” o “comunidad”, se promueve, y aun se constituye, la polarización política y social. Si esto promueve o socava la democracia, desde luego, depende de: *a*) la existencia de un proyecto transformacional viable tal que sus miembros lo apoyen; o *b*) en democracias en funcionamiento, de si los bloques pueden cooperar efectivamente en una “democracia coasociacional”. Por otro lado, coaliciones cambiantes y flexibles entre asociaciones y

partidos políticos pudieran limitar las amenazas de polarización, pero abren la puerta a cuestiones de estabilidad y gobernabilidad.

Se pudiera pensar que las ligas involucradas son aquéllas entre las asociaciones y el proceso político-legislativo —incluyendo no sólo a los partidos, sino también a las Legislaturas y a aquellas oficinas del Ejecutivo involucradas en formular políticas. Desde hace tiempo los “pluralistas” se han concentrado, por ejemplo, en la forma en que “grupos de interés” están metidos en el proceso de “cabildeo”. A muchos les parece que tanto el rango de representación como la institucionalización con éxito del proceso democrático confían en la capacidad de los partidos para formar una especie de función organizadora “entre” las asociaciones de la sociedad civil y el proceso legislativo. La vieja imagen de clientelismo de los partidos políticos fungiendo como “agregadores de intereses” sugiere una fuerte liga a partidos fuertes que “procesarían” las demandas.

Pero con el declive —temporal o permanente— de partidos políticos programáticamente fuertes, la visión del papel de éstos se ha revisado. Desde hace tiempo en Estados Unidos se ha visto claramente que “grupos de interés” de hecho se “brincan” a los partidos políticos para negociar directamente con legisladores individuales y agencias gubernamentales. Una pregunta que permanece sin respuesta es la de si existe una forma efectiva de regular el proceso de agregar estos intereses de tal manera que los valores democráticos y la legitimidad institucional se conserven, demostrado por las interminables discusiones para reglamentar el cabildeo y financiamiento de campañas políticas en Estados Unidos. En otros países donde la tradición es más estatista, como Latinoamérica, construir nexos entre ONGs y el proceso formativo de políticas es una necesidad práctica e inmediata. Aparte de permitir el acceso libre y la competencia, aparentemente aún no hay mucho en materia de normas para guiar a los constructores de instituciones. Las democracias modernas que funcionan sin tropiezos, aparentemente requieren que los partidos políticos coordinen las elecciones y el proceso legislativo. Pero qué papel desempeñan y, por tanto, cómo deben las asociaciones ligarse a ellos en la negociación de intereses y en los debates para formular políticas no está tan claro. No sé de norma convincente alguna para establecer con justeza cómo deberían ser estas relaciones para mantener la representabilidad o la estabilidad

---

---

de las instituciones democráticas. Lo que aparentemente está claro, dado el carácter de las asociaciones, es que cualquier patrón democrático estable tendrá que ir más allá de construirle unas cuantas organizaciones representativas al Estado a manera de corporativismo o de atar unas cuantas organizaciones a los partidos políticos en el modelo de movilización partidaria. Tendría que encontrar formas de manejar una multiplicidad de nexos constantemente cambiantes.

Un aspecto que puede desempeñar un papel en las democracias modernas es el “sector de servicios políticos” que se desarrolla alrededor de los esfuerzos por influir en las políticas —consultores de medios, cabilderos profesionales, expertos en relaciones públicas, encuestadores, planificadores, asesores y similares—. En el pasado, la profesionalización de los procesos políticos fue asociada por Weber con la de las organizaciones partidistas con habilidades paralelas a las de los partidos, pero hoy día las formas asociacionales —a menudo por negocio, desde luego— constituyen un factor significativo. Parece factible argüir, aunque esto se complique mucho más, que el impacto en ligas asociacionales con la democracia depende de problemas tales como igualdad de acceso a estos “servicios políticos” y los mecanismos e incentivos que puedan conducir a estos prestadores de servicios a promover el bienestar general y a mantener la legitimidad. Estados Unidos, que parece liderar al mundo en el desarrollo del sector de servicios políticos, a juzgar por el actual alegato condenando “cabilderos” e “intereses especiales”, aparentemente también se encuentra lejos de resolver estos dilemas.

Esto nos lleva al cuarto aspecto acerca de las asociaciones relativo a su impacto en la democratización: la *distribución* de tipos asociacionales. ¿Qué combinación de tipos de asociaciones varias, tomadas en su conjunto, pueden ser democratizantes? Hasta ahora hemos asumido que algunas asociaciones dominantes y activas son determinantes, o que aquello que todas las asociaciones comparten es importante. Pero este enfoque pierde la característica más dramática de las asociaciones de cualquier sociedad en particular: su multiplicidad y diversidad. En cualquier configuración específica, éstas pueden variar en las tres dimensiones anotadas hasta ahora. Las asociaciones en un país determinado tienen metas variadas que cumplir

en diferentes foros (político y social, nacional y local, etcétera), tienen estructuras internas distintas (democráticas y autoritarias, membresía de masas y profesional, grandes y pequeñas burocracias, entre otras), y ligas externas varias (con y sin patrocinadores, con y sin acceso a políticas y varias más). El asunto aquí estriba en si es posible describir distribuciones particulares de estas características que marcarían una diferencia para la democracia.

Una razón para empezar sería que algunas distribuciones de asociaciones promueven la democracia al grado que la variedad de metas que ellas articulan representa la mayor variedad posible de todos los intereses de grupo en la sociedad. Pero “todos los intereses de grupo en la sociedad” no es un estándar significativo si no hacemos ciertos supuestos heroicos sobre la naturaleza real de intereses tales como los que presenta un modelo sencillo de la sociedad moderna. Aun aceptando que la definición de “intereses” sea cualquier cosa que la gente diga que son sus intereses, se crearía un blanco móvil que dejaría fuera a todos aquellos intereses que la gente “no sabe que tiene”, pero de los que podría darse cuenta, como son, por ejemplo, los concernientes a complejas amenazas ecológicas.

Inclusive asumiendo que uno pueda vencer estos enormes obstáculos, puede no tener sentido establecer una norma que exige que el máximo número de intereses deba estar representado por las asociaciones, puesto que no está claro si las asociaciones debieran considerarse —como lo exigiría el viejo modelo funcionalista— como perennes articuladoras de intereses más aptos dentro del sistema político. Podría ser una forma adaptada a algunos intereses y no a otros, y entonces la promoción de la democracia se daría por combinación con otras formas. Los intereses de la clase trabajadora tal vez debieran representarse en partidos políticos, los intereses del público en general por medio de guardianes de la prensa, los intereses comerciales por medio de los movimientos del mercado, y así sucesivamente. Por último, muchas asociaciones son no políticas en el sentido de promover o defender posiciones en el proceso político. Aparentemente, señalar un vínculo sencillo entre la democratización y el número de metas e intereses de las asociaciones resulta imposible.

Más bien sería necesario buscar cierta correlación entre los tipos de intereses y las formas de asociación y otros intermediarios. La ex-

---

plosión de organismos no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, en el campo de "desarrollo" es, al menos teóricamente, un ejemplo de este tipo de correlación. Se piensa que los pobres, los aislados y los marginados de países en desarrollo necesitan un conjunto de asociaciones que combine la movilización de bases y la toma de conciencia, junto con una organización que tenga expertos sofisticados en la solución de problemas y vínculos con fuentes de asistencia, tanto nacionales como extranjeras. Un grupo de microempresas en el centro de la ciudad requiere de una combinación diferente, y un grupo religioso en busca de la salvación y de una relación pacífica con la sociedad aún otra asociación distinta. Puede decirse que la democracia se ve obstaculizada cuando asociaciones dedicadas a los pobres son paternalistas y no capacitantes, o cuando asociaciones que movilizan grupos religiosos refuerzan el aislacionismo del resto de la comunidad. Aunque el principio de tener una variedad de asociaciones que de alguna manera "responda" a las necesidades de los intereses se esboza con facilidad, es claro que sería muy difícil formular una hipótesis general sobre qué produce resultados y qué no. Es el tipo de reto que sugiere alguna clase de "mercado" en estructuras y ligas asociacionales, con la tarea, entonces, de especificar lo que constituye el "mercado perfecto".

Otra forma de pensar con respecto a la distribución de asociaciones varias está relacionada con el lado cognitivo de la política. La política puede verse como una negociación/lucha para decidir a quién le toca qué. También es, sin embargo, un proceso de problema-solución y definidor de realidades. Se ha sugerido ampliamente que asociaciones como las universidades, los *think-tanks* de políticas y las agencias investigadoras desempeñan un papel protagónico en este proceso al conformar percepciones públicas, fijar agendas, presentar nuevos enfoques a viejos problemas al punto de que puedan ser discutidos y adoptados, y varias formas más. Es plausible sugerir que una democracia sana puede beneficiarse de configuraciones particulares de éstas, aunadas con organizaciones de base y de cabildeo de intereses.

La mezcla varía de acuerdo con la situación, al igual que con tantas de estas variables. En regímenes autoritarios que inician el cambio, los grupos no gubernamentales desconectados de los

partidos pueden ser el centro de dicho debate. La lucha por establecer la posibilidad de alternativas a sistemas autoritarios, o para explorar la conexión entre, digamos, gobierno comunista y estancamiento económico en la Europa Oriental, se dio en clubes, foros y mesas redondas. La gama de asociaciones con las máximas probabilidades de promover la democracia incluía no solamente a grupos partidistas y a núcleos movilizados de la oposición, sino también a otros que abrían espacios para la discusión y para encontrar formas para hacerla trascendente: para influir en políticas, partidos o movilizaciones populares.

En sistemas ya democráticos, en cierto modo, las instituciones políticas normales y los sistemas de partido son, sin duda, los foros centrales para el debate trascendental, pero muchas otras entidades —como centros de estudio del proceso de políticas complejas, grupos de especialistas en determinados problemas, bibliotecas especializadas, bases de datos— comienzan a suplir a las agencias gubernamentales, juntas de partido y debates parlamentarios. Las redes de políticas crean ataduras entre asociaciones y, según algunos, se apoderan del lado cognitivo de la política.

¿Qué mezcla de asociaciones será democratizante? ¿Qué combinación de *think-tanks* y foros de políticas y asociaciones de interés promoverá un debate que muestre el debido respeto a la más amplia representación y evite la polarización paralizante y la ineffectividad deslegitimadora?

La última dimensión de los patrones de asociaciones que deseo abordar se refiere no a la distribución estática de tipos asociacionales, sino a *la manera en que las formas de distribución, cambian y degeneran* con el tiempo. Una de las características notables de las asociaciones, en contraste con los partidos políticos, agencias gubernamentales, clanes o familias es la frecuencia con que llegan y se van. Pueden ser creadas en poco tiempo y disolverse rápidamente. Naturalmente, algunas asociaciones gubernamentales cambian frecuentemente. Pero los estándares para juzgar cuándo los partidos o agencias gubernamentales son inestables son mucho más altos que los aplicados a los miles de asociaciones que surgen y caen. La gente espera un mayor cambio. Un conjunto fluido y cambiante de asociaciones produce menos alteraciones a la organización política que, digamos, un fluido y cambiante sistema de partidos.

---

---

En contraste, la permanencia es una virtud para los partidos y agencias gubernamentales, pero puede no serlo para las asociaciones. En general se piensa que la durabilidad del sistema bipartidista de Estados Unidos es una señal de fortaleza. La capacidad de permanencia de asociaciones caritativas, clubes deportivos y similares se ve como señal de solidez de tal grupo en particular y no, generalmente, del sistema mismo. La durabilidad de grupos de interés y cabildos —en especial sus ligas con aquéllos en el poder— es probable que se mire en términos negativos como “atrincherada”.

Si cambian, entonces, ¿cómo cambian, y qué patrones de cambio apoyan la democratización mientras inhiben la polarización, expanden la representación y promueven la estabilidad de las instituciones democráticas? Un patrón que puede derivarse involucra asociaciones que actúan como experimentos y “pre-pruebas” para agencias y organizaciones políticamente relevantes. Por ejemplo, en Europa emergieron asociaciones prefigurativas de los modernos partidos políticos. Diferentes casos asoman tras los principales partidos y encuentran organizaciones, a veces clandestinas, que se desarrollaron y finalmente fueron reconocidas como partidos políticos. Presumiblemente muchas de tales asociaciones se marchitaron cuando no pudieron encontrar las fórmulas y estrategias adecuadas para atraer apoyo o para evitar represión.

Así, las asociaciones pueden ser vistas según su papel en la conformación de instituciones democráticas al constituir un campo de pruebas en algún esquema evolucionario de formación institucional. El papel más democratizante de las asociaciones sería aquel en donde el proceso de “selección” favoreciera el desarrollo de partidos efectivos y democráticamente orientados. Un proceso anti-democrático sería aquel en el cual el resultado fueran partidos violentos o autoritarios o simplemente inefectivos. Esto no requeriría que todas las asociaciones en busca de estatura política fueran democráticas. De hecho, lo opuesto pudiera ser útil para la democracia. Resultados democráticos pudieran emerger en parte porque las tendencias violentas o autoritarias de ciertos grupos fueran expuestas y aisladas. Formar una asociación es generalmente visto como un modo de movilizar apoyo y recursos tras una causa, pero inclusive por esta razón, a menos que sea una organización secreta con éxito, también es un modo de identificar sus metas y alcances, lo

cual puede ser base para el rechazo, o condena del grupo a un estatus marginal. Es posible que los neonazis en Alemania y los grupos militares antigobierno en Estados Unidos, especialmente cuando se alínean públicamente con odios raciales, de hecho estén atrapados en tal proceso de exposición y aislamiento. Los grupos claramente no son asociaciones que promuevan la democracia, pero el proceso es tal vez importante para resguardar instituciones democráticas.

Los estudiosos han gastado muchas energías en tratar de predecir cuándo dichos movimientos se tornan partidos significativos —como en el caso del Partido Nacional Socialista en Alemania—. No existe aquí una generalización sencilla. No se trata solamente de la cuestión de cómo se forman las asociaciones, sino de los muchos aspectos complejos del contexto hacia el cual emergen. Pero vale la pena pensar en este proceso no sólo como un asunto de movimientos sociales, sino también como una complicada válvula de seguridad para las democracias.

Otro bien conocido ejemplo de esta función prefigurativa es la forma en que las organizaciones caritativas anticiparon las agencias estatales de asistencia. Organizaciones filantrópicas privadas desarrollaron esquemas para prestar ayuda que fueron, en muchos casos, posteriormente tomados y redefinidos por el Estado; otras languidecieron o desaparecieron. Es posible ver asociaciones, nuevamente, como campos de prueba desde un punto de vista evolucionista. Si uno asume que el éxito de la democratización requiere una manera efectiva de proporcionar servicios a los pobres, entonces el papel puede ser importante en virtud de la forma en que se prueban nuevas ideas o nuevas situaciones. Ya sea la ausencia de un esfuerzo colectivo para proporcionar bienestar, o un sistema que destruye legitimidad por medio de la corrupción o distribución tendenciosa, ambos proporcionarían un modelo de proceso antidemocrático. Es posible ver la actual cosecha de ONGs nacionales y extranjeras para aliviar la pobreza como experimentos que serán absorbidos o imitados por los gobiernos. Posibles resultados negativos pudieran ser, que siendo internacionales, estos grupos no desarrollan medios de responsabilización, o que patrones erráticos de obtención de fondos fracasen en establecer una base sólida para una transición en el largo plazo (cualquiera que sea el bien que puedan hacer en el corto plazo).

---

La función “prefigurativa” pudiera no siempre llevarnos al establecimiento de una organización gubernamental formal “normal” para el bienestar. La privatización del bienestar y la importancia de desarrollar programas sociales a través de organizaciones no gubernamentales sugiere el desarrollo de una forma distinta de red asistencial, que incluya entidades privadas, públicas, nacionales, internacionales y locales. Esta acumulación de organizaciones se puede consolidar a sí misma en una nueva forma compleja de red semigubernamental, en lugar de agencias gubernamentales. Si así fuera, las asociaciones estarían, una vez más, haciendo de “comadronas”, pero en esta ocasión de nuevas formas de organización del bienestar, de las que ellas mismas formarían parte.

Estos tipos de “prefiguraciones” implican un patrón de cambio que progresa durante un periodo significativo del tiempo histórico. Pero constantemente se forman y reforman asociaciones. Más allá de pasos potenciales hacia el futuro, ¿es este diario y dinámico cambio asociacional significativo para la democracia? ¿Importa cuáles son los principios que describen? O, si éstos se escogen y aplican conscientemente, ¿son capaces de regular qué tipos de organizaciones se forman, cuáles son las que crecen en influencia y cuáles son marginadas o abandonadas? La respuesta es sí, si entendemos que ese mercado asociacional reviste cierta importancia.

De forma paralela a los históricos “experimentos” de largo plazo en la organización de partidos o bienestar social que acabamos de discutir, el diario subir y caer de grupos tiene algo que ver con solución de problemas e innovación en políticas. Una organización creada para distribuir condones en la lucha contra el SIDA, u otra para reconstruir y distribuir vivienda en una ciudad después de un gran temblor, u otra más para explotar nuevas tecnologías de recolectar información, pueden constituir una prueba de ideas que pudiera afectar la manera en la cual funcionarios públicos y privados piensan y actúan sobre los problemas sociales. Algunas de estas ideas tienen éxito en establecer una práctica o en cambiar la percepción pública del problema; muchas otras fracasan. Algo de la libre experimentación que tiene lugar en compañías de nueva creación en el mundo de los negocios, probar nuevos productos, nuevas estrategias y nuevas tecnologías, puede interpretarse como un paralelo en la formulación de nuevas políticas.

Un aspecto de este patrón de formación de grupos que tal vez se relacione más obviamente con normas democráticas es la manera en la cual las asociaciones se pueden formar para actuar como mecanismos de retroalimentación muy específica. Grupos ciudadanos constituidos como respuesta a las fallas e ineficiencias del gobierno proporcionan un ejemplo claro. En el devenir histórico, las asociaciones de los trabajadores se han visto como creadas para contrarrestar la organización “natural” de las élites establecidas. En un mundo complejo donde los intereses no son tan simples, un sistema donde las asociaciones se formen rápidamente como respuesta a cientos de nuevos “desbalances” dependiendo de conflictos constantemente redefinidos —y disueltas cuando el balance ya no es relevante— puede ser esencial para garantizar un sistema representativo.

¿Qué patrones de dinámica asociacional promueven innovación y retroalimentación y, por tanto, democracia, y cuáles no? Ésta es una pregunta desafiante, no sólo desde el punto de vista teórico, sino para la tarea de legislar y construir modelos reguladores que reconozcan y promuevan patrones de formación asociacional que sean positivos en sus consecuencias. En muchas épocas los gobiernos han tratado de suprimirlos sobre la base de la unidad. En el mundo moderno, las asociaciones múltiples y cambiantes parecen inevitables. Preguntar qué clase de instituciones alentarían lo mejor en aras de la democracia, requiere dar respuestas a qué patrones promueven la democracia.

En conclusión, las dimensiones de asociación que pudieran tener impacto en la democratización son muchas. Es claro que en cada aspecto las asociaciones no siempre promueven la democracia, y que las condiciones bajo las que sí lo hacen son complejas. La construcción de teorías en este campo es impostergable. Puede no existir teoría parsimoniosa alguna que cubra este campo; pero se puede introducir algo de orden en la tarea, al menos al identificar los variados aspectos y al distinguir las distintas clases de cuestionamientos que se presentan.

La proliferación de asociaciones de la sociedad civil que tanto ha estimulado la imaginación de los encargados de formular políticas y de los teóricos sociales llegó para quedarse, a no ser por un nuevo totalitarismo difícil de imaginar. Las asociaciones no son una pana-

---

cea para lograr la democracia, ni para transformar sociedades complejas en totalmente democráticas. Pero parece que inevitablemente acompañan al crecimiento de la democracia y que forman parte de cualquier sistema moderno. Necesitaremos toda la imaginación teórica que podamos reunir para entenderlas.