

## 2.2 Enfoques teóricos sobre la sociedad civil y el fortalecimiento democrático

En la sección anterior ya se han esbozado algunas ideas sobre la relación entre sociedad civil y democracia. Queda claro, por ejemplo, que el surgimiento de la sociedad civil moderna y su teorización están íntimamente ligados a los procesos democratizadores en distinta latitudes y momentos de la historia contemporánea. A continuación se profundiza la discusión sobre esta conexión desde los tres principales enfoques teóricos que la han explorado: capital social, democracia deliberativa y movimientos sociales.<sup>37</sup>

### 2.2.1 Capital social o capacidad organizacional

Ésta es quizá la perspectiva más conocida sobre sociedad civil. El capital social se refiere a las “conexiones entre individuos, redes sociales y las norma de reciprocidad y confiabilidad que emanan de ellas.”<sup>38</sup> Es decir, los vínculos y el acervo de confianza que existen en una comunidad o sociedad y que facilitan la acción colectiva.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil organizada puede sustituir al gobierno en algunas funciones. Las asociaciones ciudadanas fungen como formas de autogobierno, generando confianza interpersonal y permitiendo resolver problemas de acción colectiva. Esto a su vez permite quitarle *cargas* al gobierno y permite un funcionamiento más eficiente de las instituciones.<sup>39</sup> Los teóricos del capital social que enfatizan la naturaleza sustituta del capital social *vis a vis* al Estado estudian sobre las redes de colaboración entre comunidades o colectivos, o al interior de éstos.<sup>40</sup> La sociedad civil organizada, vista como capital social, contribuye al desarrollo de liderazgos y de capacidades institucionales-organizativas como reputación, administración, cultura organizacional y generación de habilidades para el trabajo en redes. Una ventaja adicional de la sociedad civil organizada, entendida como redes de colaboración a nivel comunitario, es que al formar parte del entorno más inmediato es más probable identificar las causas de los problemas que enfrenta la comunidad.

37 Dryzek, *Deliberative democracy and beyond...*; Sermeño, “Razón y espacio público en la democracia deliberativa”; Avritzer, *Democracy and the Public Space...*; “Tema: La Democracia 2015”, Latinobarómetro, último acceso junio, 2016, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>; Arendt, *On Revolution*.

38 Canto Chac, *Interacción de las organizaciones de la sociedad civil*; Putnam, “Bowling alone: America’s declining social capital”, 223-234.

39 Putnam, “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, 65-78; Toqueville, *La Democracia en América*.

40 Michael Woolcock y Deepa Narayan, “Social capital: Implications for development theory, research, and policy”, *The World Bank Research Observer* 15, (2000) 225-249, último acceso julio 2015, [http://158.121.110.113/~pubpol/documents/Woolcock-Week11\\_001.pdf](http://158.121.110.113/~pubpol/documents/Woolcock-Week11_001.pdf)

También puede darse el caso en que las organizaciones civiles generen un ambiente proclive a la organización o a exigir cuentas, donde trabajen en conjunto con el gobierno para que éste pueda generar condiciones para formar mejores ciudadanos, así como proveer mejores bienes y servicios, aumentar la calidad de la educación, abrir espacios públicos, entre otros. Adicionalmente, se incluye que el gobierno instrumente políticas públicas que promuevan el desarrollo de la sociedad civil organizada. A estos enfoques sobre el capital social se les llama “institucionales” o de “sinergia” y su énfasis consiste en documentar de qué manera el acervo de confianza o la densidad de redes de colaboración produce mejor gobierno<sup>41</sup> o cómo mejores gobiernos promueven el desarrollo de confianza y redes de colaboración. Estudios comparados sobre los niveles de confianza en las instituciones y otros indicadores de calidad institucional (ver por ejemplo: Knack y Keefer, 1995<sup>42</sup> y 1997)<sup>43</sup> también pertenecen a esta tradición. Desde este enfoque, se plantea que el capital social genera cambios en las formas en que actúan los gobiernos, promueve la ciudadanía, fortalece y transparenta a las instituciones públicas, además de aumentar el impacto de su trabajo.<sup>44</sup> En general, la literatura sobre capital social encuentra una relación armónica entre éste y las esferas del mercado y el Estado. Por un lado, puede servir como reemplazo del Estado o ayudar a compensar fallas del mercado; y por otro, se puede dar una sinergia entre sociedad y Estado para producir un entorno donde las instituciones sean más confiables y conducentes al desarrollo económico.

El problema con esta perspectiva es que: a) no se cuestionan las asimetrías de poder que pueden llevar al surgimiento de relaciones clientelares entre sociedad civil organizada y gobierno, cuando la colaboración es estrecha; b) se asume que los ciudadanos trabajan de manera colaborativa en conjunto con el gobierno, cuando la realidad muestra múltiples ejemplos de cómo la sociedad civil organizada opera frecuentemente bajo lógicas de confrontación, sobre todo cuando la confianza hacia el gobierno es baja, por lo cual la relación no siempre es armónica; y c) el enfoque en redes suele no considerar que los liderazgos y la membresía de la sociedad civil organizada pueden estar dominados por ciertos grupos raciales, étnicos, de clase, o de género, generando formas de exclusión y hasta violencia hacia quienes no forman parte del grupo dominante. Tanto en el escenario de cercanía excesiva al Estado —en forma de cooptación o de vínculos clientelares— como en el de una membresía excluyente, se corre el riesgo de que la sociedad civil organizada reproduzca las prácticas autoritarias del sistema híbrido, en lugar de combatirlos.

41 Putnam, “Bowling alone: America’s declining social capital”.

42 Stephen Knack and Philip Keefer, “Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures”, *Economics & Politics*, vol. 7, n.º 3 (1995): 207-227.

43 Knack and Keefer, “Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation”, *The Quarterly journal of economics* 112.4 (1997): 1251-1288.

44 Mónica Tapia et al., *Manual de Incidencia en Políticas Públicas* (México: Alternativas y capacidades, 2010), último acceso junio, 2016, <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf>

### 2.2.2 Construcción de consensos a través de la deliberación/capacidad deliberativa

La segunda perspectiva teórica desde la cual se estudia a la sociedad civil es la que corresponde al giro deliberativo. La capacidad de participar de forma autónoma en las deliberaciones del espacio público es otro de los medios por los cuales la sociedad civil puede criticar las decisiones de sus representantes y poner asuntos en la agenda pública. La deliberación en la esfera pública permite a las personas formar sus opiniones y desarrollar un sentido de interés público, común. El intercambio de puntos de vista sobre los asuntos públicos permite a los ciudadanos ser más conscientes. Si los ciudadanos están entonces más informados y pueden articular mejor sus demandas colectivas, las instituciones gubernamentales enfrentarán contrapesos más efectivos y podrán orientar sus decisiones hacia la satisfacción de las mismas.<sup>45</sup>

Para Habermas<sup>46</sup> y Avritzer,<sup>47</sup> el fin último de la deliberación es dotar de legitimidad a las decisiones públicas. Si las decisiones o demandas emanan de un proceso de deliberación democrática, se considera que son legítimas. Además, puede ser el caso de que al ser tomados en cuenta los puntos de vista de todos los participantes en la deliberación, se vean reflejadas más demandas y más gente las apoye. Pero esto último no es condición necesaria ni suficiente para considerar legítima una decisión. Desde el punto de vista de giro deliberativo, la legitimidad no es sinónimo de popularidad sino de *validez*. En tiempos de pluralidad política ¿bajo qué criterio podemos afirmar que una decisión es *válida*, en el sentido de estar alineada con el interés público? La tendencia en las ciencias sociales ha sido renunciar a producir una respuesta general a esta pregunta. En reacción a esta renuncia, el giro deliberativo parte de reconocer que habrá una pluralidad de respuestas para proponer que analicemos mejor los términos en los que las distintas perspectivas fueron compartidas y analizadas, a manera de fundamento o no, de la decisión en cuestión. Entre mayor sea la pluralidad de voces y más profunda sea la reflexión para contrastar e incluso integrar estas perspectivas, mayor será la validez de la respuesta al problema público planteado, en la forma de una decisión pública más legítima.

En este proceso de generar respuestas válidas o legítimas a los problemas públicos, la sociedad civil está en una posición idónea en tanto se presupone que funciona de manera independiente o autónoma de las esferas políticas y económicas. Esta autonomía permite una participación desde lo que Habermas llama una lógica "comunicativa", donde lo que se busca al deliberar es encontrar la mejor solución al

45 Habermas, *Between Facts and Norms*.; Cohen y Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*.

46 Habermas, *Between Facts and Norms*.

47 Avritzer, *Democracy and the Public Space*...

problema público. En las esferas políticas y económicas lo que predomina es una lógica “estratégica”, en la que se busca el poder o el dinero, por lo que la comunicación es comúnmente instrumentalizada en la forma de propaganda o mercadotecnia. Sin actores autónomos, las discusiones públicas quedarían a merced de los actores políticos y económicos, sin mayores posibilidades de generar la validez que se pretende obtener de la deliberación.

Las principales críticas a esta perspectiva van en tres sentidos: a) presupone que las competencias de los ciudadanos para participar en deliberaciones son homogéneas; y b) subestima el riesgo de que el mercado y el Estado coopten o corrompan a los actores de sociedad civil limitando su autonomía.

Aunado a lo anterior, sabemos que las preferencias de las personas no son estáticas en el tiempo. Una persona puede modificar sus opiniones a lo largo de su vida por diversos factores; uno de esos factores es el contexto social en el que se desenvuelve en el día a día. Los espacios de deliberación permiten a los miembros de una sociedad confrontar y comparar distintas visiones sobre un tema, poner el foco en problemáticas desatendidas, descubrir puntos de acuerdo o, incluso, cambiar opiniones mediante la fuerza del mejor argumento.

### 2.2.3 Protesta/capacidad de movilización

Por último, una de las formas de participación más controversiales que existe es la protesta en sus distintas formas. Se trata de una forma de participación que suele ser disruptiva, expresando de manera frontal el desacuerdo de una de las partes con la otra.

Desde esta perspectiva teórica, el conflicto que provocan los movimientos sociales y las protestas es necesario y hasta saludable para la democracia. La profundización de la democratización se da gracias a que una sociedad movilizada está mejor posicionada para exigir rendición de cuentas a sus representantes e impulsar una agenda de derechos exigibles, además de poner temas sobre la agenda de los tomadores de decisiones.<sup>48</sup>

Esta es además una de las formas de participación más plurales, ya que cualquier ciudadano puede ser partícipe aún si no tiene capacidad de deliberar o si su capital

48 Ayder Berrío Puerta, “La perspectiva de los nuevos movimientos sociales en las obras de Sydney Tarrow, Alain Touraine y Alberto Melucci”, Seminario de educación Superior, UNAM, *Estudios Políticos* N.º 29, julio-diciembre (2006), último acceso 16 de junio, 2016, [http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Berrio2006\\_LaPerspectivaDeLosNuevosMovimientosSociales.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Berrio2006_LaPerspectivaDeLosNuevosMovimientosSociales.pdf); Johan Gordillo, “Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, (Tesis de Maestría, El Colegio de México, 2015); Castells. *La sociedad red: una visión global*; Tilly and Wood, *Social Movements 1768-2012*.

social es limitado. Esto puede ser un arma de doble filo: por un lado, puede ser visto como un espacio que se abre para que aquellas personas tradicionalmente marginadas de la toma de decisiones tengan un lugar para expresar sus opiniones; por otro, esta misma pluralidad puede volver ingobernable el movimiento y terminar en resultados no necesariamente democráticos.

Si bien es deseable que las protestas sean pacíficas, la naturaleza fluida y disruptiva de los movimientos sociales siempre entraña un riesgo de escalamiento de violencia, pues además siempre hay un sentimiento de indignación alimentándolos.<sup>49</sup> En el momento en que las protestas o movimientos se asocian con actos de violencia, aumenta el riesgo de respuestas antidemocráticas o de mayor escalamiento del conflicto, lo cual suele derivar en que el movimiento puede perder apoyo o legitimidad. El resultado final de este tipo de situaciones suele ser que se impone la ley del más fuerte (resolución autoritaria), en lugar del mejor argumento.

Por ello, los movimientos sociales en democracias cuidan mucho sus tácticas y han desarrollado un repertorio amplio de prácticas que les permiten hacerse visibles y movilizarse masivamente con tácticas mayormente no-violentas, por lo cual, paradójicamente, han proliferado más en países democráticos que en países más autoritarios.<sup>50</sup> Estas prácticas también hacen más *gobernables* los actos de protesta y por ello aumentan su capacidad de incidir. Ejemplos de movimientos que han sido efectivos en impulsar grandes transformaciones son: el movimiento sufragista de las mujeres y el de los derechos de los trabajadores que emergen prácticamente en todos los países democráticos —ambos a principios del siglo XX—; el movimiento por los derechos civiles que combatió la segregación racial en los Estados Unidos a mediados del siglo pasado; el actual movimiento por los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia que han sido clave para el proceso de paz en este país; o los movimientos ambientalistas, con su capacidad de frenar grandes proyectos de desarrollo económico local y de promover acuerdos globales en materia de cambio climático. Actualmente, las redes sociales constituyen una nueva arena para el despliegue de actos de protestas, además de que simplifican la coordinación horizontal y con ello facilitan el surgimiento de movimientos como #YoSoy132.<sup>51</sup>

### 2.3 ¿Enfoques teóricos o dimensiones complementarias de la incidencia?

Estos tres enfoques teóricos enfatizan distintas formas de incidencia en lo público. En tanto formas de incidencia no tienen porqué verse como mutuamente excluyentes o independientes. Incluso, desde las experiencias documentadas por Alternativas y

---

49 Castells, *La sociedad red: una visión global*.

50 Tilly and Wood, *Social Movements 1768-2012*.

51 Castells, *La sociedad red: una visión global*.

Capacidades<sup>52</sup> estas formas se ubican dentro de un continuo entre el diálogo y la confrontación. Así mismo, Hernández y Parra<sup>53</sup> sistematizaron los hallazgos de seis casos de cabildeo ciudadano contenidos en esta publicación y encontraron que los actores de sociedad civil que han incidido en el proceso legislativo actúan con base en redes de colaboración y confianza; pero también como entes deliberativos que aportan información confiable sobre los problemas públicos, elevan la calidad del debate y promueven espacios de diálogo; y que también tienen capacidad de organizarse en colectivos críticos junto con actores estatales que ejercen presión en la opinión pública. De este hallazgo se desprende la propuesta de reconceptualizar estas perspectivas teóricas como *dimensiones* del actuar de la sociedad civil y de su incidencia en la calidad de la democracia. En tanto dimensiones, estas perspectivas teóricas pueden verse entonces como complementarias.

### 2.3.1 La diplomacia ciudadana como cuarta dimensión

Adicionalmente, para el caso de México, Hernández y Parra<sup>54</sup> identifican una cuarta dimensión: Negociación e intermediación para la construcción de acuerdos interpartidistas en el contexto de un Congreso dividido, y con frecuencia paralizado por la ausencia de mayorías. Esta lógica de actuación no cabe propiamente en ninguna de las tres dimensiones descritas, por lo que sugerimos una cuarta bajo el concepto de *diplomacia ciudadana* —concepto que surge en la arena de las relaciones internacionales—,<sup>55</sup> donde la sociedad civil ha emergido como una fuerza que impulsa la construcción de paz entre naciones o la firma de acuerdos internacionales para resolver problemas globales. En este ámbito internacional, la diplomacia ciudadana se ha definido como “una forma de ‘resolución de conflictos’ [...] que utiliza una red de relaciones entre enemigos para construir las bases de cooperación y comunicación ahí donde hay poco o ningún contacto constructivo”.<sup>56</sup> Si pensamos en el contexto de un Congreso dividido por intereses partidistas, la tarea de construir puentes y líneas de comunicación *con* distintos partidos y *entre* partidos cuya lógica es competir por el voto ciudadano, puede ser un aporte fundamental a la calidad de la democracia en tanto sirva para orientar el actuar de los representantes populares hacia la construcción de acuerdos para la resolución efectiva de problemas públicos, en lugar de las inercias de las lógicas clientelares o

52 Mónica Tapia et al., *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*.

53 Mara Hernández y Luz Paula Parra, *La Sociedad Civil Organizada en un Congreso sin Mayorías Aprendizajes y recomendaciones para un cabildeo ciudadano efectivo*, (México: Centro de Colaboración Cívica 2011), último acceso junio, 2016. <http://editor.pbsiar.com/upload/PDF>

54 Mara Hernández y Luz Paula Parra, *La Sociedad Civil Organizada en un Congreso sin Mayorías*.

55 Brisa Ceccon Rocha, “Diplomacia Ciudadana y la Sociedad Civil como actor global”, *Brújula Ciudadana* 60 (2014) para una definición de diplomacia ciudadana.

56 Marc Gopin, *To make the earth whole: The art of citizen diplomacy in an age of religious militancy*, (US: Rowman & Littlefield Publishers, 2009), XIV.

estrictamente electoreras. Hernández y Parra<sup>57</sup> encontraron que justamente eso es lo que hace la sociedad civil en México, en aras de construir acuerdos legislativos que resuelvan los problemas públicos que han identificado.

Para entender cómo operan estas cuatro dimensiones en el proceso legislativo en particular, es necesario definir qué entendemos por ‘cabildeo ciudadano’ e identificar a los actores de la sociedad civil que lo hacen, ello con el fin de identificar cómo es que dicho actuar se distingue de otras formas de cabildeo para contribuir a la calidad de la democracia.

## 2.4 Cabildeo Ciudadano

El cabildeo es definido típicamente como:

[...] un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones.<sup>58</sup>

Suárez y Hwang<sup>59</sup> cita al *Internal Revenue Service* para definir la existencia de cabildeo cuando:

[...] una organización intenta influenciar la legislación contactando, o haciendo que el público contacte, a miembros o empleados del órgano legislativo con el propósito de proponer, apoyar, u oponerse a legislación.

Las definiciones anteriores se refieren al cabildeo tradicional o profesional, donde aquellos con intereses particulares buscan avanzar estos intereses influyendo sobre los tomadores de decisiones. Es importante notar que estas definiciones no hacen un juicio de valor sobre la legitimidad del cabildeo. Como Guerra señala,<sup>60</sup> el cabildeo puede hacerse por medios legales y en representación de intereses particulares legítimos de tal forma que contribuya al debate democrático, o puede llevar a lo que se conoce como captura regulatoria o del Estado,<sup>61</sup> donde los grupos de interés corrompen a los legisladores para que aprueben legislación favorable a estos intereses, aunque ello vaya en contra del interés público. En México, de

57 Mara Hernández y Luz Paula Parra. *La Sociedad Civil Organizada en un Congreso sin Mayorías*.

58 José de Jesús Gómez, “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol.14, n.º 42 (2008): 97-124, último acceso junio, 2016, <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1364>

59 David Suárez y Hoky Hwang, “Civic Engagement and Nonprofit Lobbying in California, 1988-2003”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37 (2008): 93-112.

60 Irma del Carmen Guerra, *Transparencia y regulación del cabildeo: el caso del Senado de la República de México*, Primer lugar en el 2º Concurso de Ensayo Universitario del INAI, 2017. (manuscrito no publicado).

61 Daniel Carpenter and David A. Moss, (Eds.) *Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013); Joel Hellman and Daniel Kaufmann, “La captura del Estado en las economías en transición”, *Finanzas y Desarrollo* 38.3 (2001): 31-35.