

Democracia y sociedad civil

en México: lecciones y tareas

ALBERTO J. OLVERA
RIVERA*

LA IDEA DE SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

En su significado contemporáneo, sociedad civil alude a un conocido fenómeno social: el creciente número y la visibilidad pública de diversos tipos de asociaciones de ciudadanos que, haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado. Lo relevante de este fenómeno es su ubicuidad, es decir, su presencia en la mayoría de los países occidentales, y la relevancia que ha adquirido en el imaginario colectivo como eje de utopías limitadas que promueven la profundización de la democracia o formas “realistas” de democracia participativa.

* Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, y director del Proyecto Sociedad Civil y Gobernabilidad, Institute of Development Studies, University of Sussex-Ford Foundation. Texto de la ponencia presentada en el seminario internacional Globalización, Sociedad Civil y Movimientos Ciudadanos en América Latina y Canadá, 23 y 24 de noviembre de 2000, México <olvera@dino.coacade.uv.mx>.

La categoría *sociedad civil*, tan antigua como la ciencia política misma, ha sido recuperada en años recientes por diversos tipos de movimientos sociales, tanto en occidente como en Europa del este y en América Latina.¹ En el caso mexicano, el uso del concepto es más nuevo y se ha acompañado del uso simultáneo de conceptos afines, como organización no gubernamental (ONG) y tercer sector, los cuales se han empleado de manera indiferenciada para referirse al mismo fenómeno social.² Sin embargo, cada categoría tiene sus propios alcances explicativos y sus limitaciones.

La recuperación de la idea de sociedad civil ha revestido en México un carácter fundamentalmente identitario. Se le ha usado en primer lugar, al igual que en los países donde se luchó por la democracia, como un medio para diferenciar a la sociedad del Estado.³ Pero en contraste con el Cono Sur y Europa del este, en México esta diferenciación no se produjo en un momento de estabilidad del régimen autoritario, sino en la fase de crisis del mismo y como parte de una respuesta simbólica a la negativa del régimen a respetar los derechos políticos y el abandono de sus compromisos con la justicia social y el proyecto histórico que le dio legitimidad.

Este uso fundamentalmente antiautoritario de la idea de sociedad civil tuvo de origen el problema de homogeneizar lo que de suyo es diverso, es decir, la sociedad misma. Esto condujo, en algunos casos, a concebir la sociedad civil como un ente colectivo y de carácter popular, como un “macro-sujeto”. En efecto, en México, tan proclive al rescate de las tradiciones populistas, la izquierda ha tendido a usar la noción de sociedad civil como sustituto moderno y aceptable de la noción de pueblo, con lo que excluye a los empresarios y a las asociaciones de carácter conservador.⁴

1. Jean Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1992; Norbert Lechner, “La (s) invocación (es) de la sociedad civil en América Latina”, en *Partidos políticos y sociedad civil*, H. Congreso de la Unión, 1995, México; Larry Diamond, “Rethinking Civil Society”, *Journal of Democracy*, 1994.
2. Véase la Introducción y el capítulo 1 de Alberto J. Olvera, “El concepto de sociedad civil desde una perspectiva habermasiana”, *Sociedad Civil*, núm. 1, DEMOS/IAP, México, 1996.
3. Norbert Lechner ha señalado que la recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil tiene como primera función la de crear una antinomia básica: la sociedad civil frente al Estado autoritario, en la cual se concentra la crítica a la negación de derechos políticos, a la violación de los derechos humanos y a la aspiración de reconstruir espacios de lo social.
4. La expresión más extrema de esta tendencia ha sido una desafortunada declaración del subcomandante Marcos: “la sociedad civil debe gobernar”. Evidentemente, él tenía en mente la idea de que la sociedad civil “somos nosotros”, es decir, los que participan del movimiento de apoyo al zapatismo o forman parte de un frente “progresista”. Tal concepción no sólo rompe con el principio de pluralidad implícito en la idea de sociedad civil, sino que además es un error teórico. Si la sociedad civil gobernara dejaría de ser sociedad civil para convertirse en sociedad política y, más aún, en Estado.

Por otra parte, se ha producido en un sector de la opinión pública un proceso de acotación simbólica del significado de sociedad civil, limitándolo al campo de las organizaciones no gubernamentales y algunos grupos de ciudadanos que luchan por la democracia.⁵ Esta apropiación del concepto ha buscado subrayar el principio de autonomía de la sociedad respecto del sistema político y legitimar la práctica público-política de esas agrupaciones. Se trata de lo que Lechner llamó “la interpelación de los nuevos actores sociales”, es decir, el reclamo de reconocimiento a agentes que antes no aparecían en la escena pública. Si bien es cierto que las ONG y las asociaciones ciudadanas son parte de la sociedad civil, esa restricción del concepto deja fuera otro tipo de agrupaciones (profesionales, religiosas, culturales, populares) que también constituyen la sociedad civil. Este intento de acotación conceptual refleja, por otra parte, la importancia que en los años noventa adquirió este tipo de asociaciones en la esfera pública. En efecto, la liberalización paulatina de los medios, el relativo retiro del Estado de la política social y el creciente apoyo financiero externo, permitieron a las ONG incrementar su influencia pública.

En una acción tendiente a reforzar esta centralidad autoasignada, los miembros de las ONG han creado nuevos conceptos para definirse a sí mismos, buscando enunciar en términos positivos la naturaleza de su acción. Así, han aparecido recientemente los conceptos *organismos de promoción y desarrollo* y *organismos civiles*, los cuales se utilizan como un modo alternativo para designar a dichas instituciones, evitando una definición negativa. Si bien este sentido pragmático del concepto es comprensible, en la práctica no existe entre los propios actores sociales una claridad teórica acerca de su contenido e implicaciones. Puede decirse que la noción de organismo civil constituye la versión más reciente de los intentos por construir un nuevo lenguaje identitario en el campo de la sociedad civil mexicana.

EL CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL

Apelar al concepto de sociedad civil constituye un riesgo. Se trata de un término polisémico que es objeto de un interminable debate en que al parecer no puede llegarse a un consenso. En el fondo de la polémica se ocultan proyectos subyacentes de un orden político deseable. La sobrecarga normativa que se ha atribuido al concepto de sociedad civil puede conducir a su irrelevancia analítica en la medida en que, le-

5. Véase el editorial del primer número de la revista *Sociedad Civil* (1996), editada por un conjunto de ONG, así como *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia* (s.f.).

jos de aludir a fenómenos sociales discernibles, se constituya en una mera referencia vaga y abstracta a un mundo meramente normativo.

Como sucede con todas las modas intelectuales, la idea de sociedad civil se ha vuelto ubicua y se la han apropiado hasta los organismos financieros internacionales, los gobiernos y los medios de comunicación masiva, privándola de su sentido identitario original. Para evitar confusiones conceptuales es necesario partir de una breve reflexión sobre el contenido y el sentido de esta categoría.

El concepto de sociedad civil lo acuñaron Ferguson, Smith y Hume en los orígenes de la filosofía política, pero su primera conceptualización rigurosa puede encontrarse en Hegel, quien desarrolló sus contenidos liberales y republicanos.⁶ Al ubicarla como un espacio intermedio entre la familia y el mercado, entre lo privado y lo público, Hegel subrayó su sentido asociativo, colectivo e identitario. Sin embargo, no consideraba a las asociaciones voluntarias surgidas de los individuos capaces de superar el vacío moral creado por la modernidad debido a la destrucción de la comunidad que ella misma propiciaba. Hegel propuso que las corporaciones deberían mediar entre la sociedad civil y los órganos del Estado, convirtiéndose en escuelas de virtud cívica. Empero, su capacidad real para contrarrestar el individualismo, el egoísmo y el predominio de los intereses privados era muy poca, por lo que el Estado tendría que asumir la misión de convertirse en la referencia moral e institucional de carácter universal. De esta manera Hegel terminó denegando su propia percepción de sociedad civil.

El desarrollo del concepto de sociedad civil pasó en su etapa clásica por las aportaciones de Marx (quien la limitó a la esfera del mercado) y Tocqueville (quien extendió su contenido republicano-asociativo). En el arranque del siglo XX, Antonio Gramsci desarrolló un nuevo sentido del concepto de sociedad civil como parte de la formulación de una estrategia de acción política.⁷ En tiempos más recientes, los movimientos sociales han antecedido a la producción intelectual en la recuperación y resignificación del concepto. En efecto, el renacimiento contemporáneo de la idea de sociedad civil puede localizarse en tres procesos principales:

- las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del este;
- la resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur, y

- el surgimiento y el desarrollo de los “nuevos” movimientos sociales en occidente.

En todos los casos la idea de sociedad civil se utilizó para diferenciar a la sociedad del Estado y para fundar el principio de la autonomía de lo social en una época en que este principio constituía un anatema político. El uso antiautoritario del concepto de sociedad civil puso de manifiesto la existencia de dos principios centrales de la acción colectiva que se amparaba a sí misma bajo la denominación de sociedad civil: la autonomía y la autolimitación.

La autonomía se refiere a la abierta diferenciación que estos actores sociales hacen frente al Estado y al mercado. Se reclaman independientes del sistema político en el sentido de que no se asimilan a la lógica de la lucha por el poder ni se subordinan a las directivas estratégicas de los partidos. Aceptan la pluralidad, y su relación con el sistema político es de crítica y cooperación. Respecto al mercado son igualmente autónomos en tanto que en su mayor parte estos actores no practican actividades lucrativas y más bien se orientan a controlar los excesos y efectos negativos de la operación del mercado.

La autolimitación indica que la teleología de los nuevos actores ya no se guía por la búsqueda, la toma o la integración con respecto al Estado. Estos actores están más allá de la revolución, pertenecen a la época posrevolucionaria y tienden más bien a proponerse la reforma radical de la vida pública.

A la par de estos procesos sociales comenzó un esfuerzo intelectual que buscó ir más allá del marxismo y mantener al mismo tiempo una crítica del liberalismo y del republicanismo clásicos. La versión más elaborada de esta vertiente es el libro de Jean Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*. Estos autores han desarrollado un concepto de sociedad civil basado en las ideas de Habermas.⁸ Encuentran el fundamento de la sociedad civil en la parte institucional del mundo de vida, es decir, en las instituciones y formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción. Dichas instituciones se refieren a la estructura de los derechos, a la operación del sistema judicial y a los aparatos que garantizan la reproducción sociocultural de la sociedad.

Cohen y Arato señalan que los movimientos y las instituciones de la sociedad civil pueden localizarse tanto en la esfera privada como en la pública y deben estar vinculados al mercado y al Estado como puntos de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma. Así, estos autores van más

6. Véanse Adam Seligman, *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press, 1992; Cohen y Arato, *op. cit.*, y Enrique Serrano, “Modernidad y sociedad civil”, en *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999.

7. Para una revisión crítica de estos autores véase Cohen y Arato, *op. cit.*

8. Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, Paidós, Madrid, 1987; *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, Massachusetts, 1989, y *Facticidad y validez. Sobre el derecho del Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998.



allá de la dicotomía habermasiana entre sistema y mundo de vida y ubican la unidad de los movimientos propios de la sociedad civil en su forma de organización, que debe ser interactiva, es decir, fundada en la comunicación.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil tendría dos componentes principales. Por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema. Por otra estaría el conjunto de movimientos sociales que de continuo plantean nuevos principios, valores y demandas sociales y vigilan la aplicación verdadera de los derechos ya otorgados. Así, la sociedad civil contendría un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los estados de bienestar contemporáneos, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales.⁹

El fortalecimiento de la sociedad civil depende del desarrollo de las asociaciones voluntarias que forman su tejido social y materializan nuevas formas de solidaridad; de la existencia de una esfera pública en la que los asuntos de interés colectivo puedan discutirse, y de la disponibilidad de medios institucionales para establecer un puente de comunicación

9. Andrew Arato, "Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura", en Alberto J. Olvera (ed.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999.

entre la sociedad civil y la esfera pública y el ámbito de las instancias políticas representativas y el aparato de Estado. Es aquí donde los movimientos sociales y los partidos políticos se vuelven indispensables.

En los años noventa proliferó la literatura sobre la sociedad civil en una forma sorprendente. La caída del socialismo, la crisis de legitimidad de algunas democracias occidentales, la "tercera ola" de la democratización global y la nueva visibilidad y activismo de múltiples tipos de asociaciones civiles, en especial las llamadas organizaciones no gubernamentales, fueron los factores que indujeron a la reflexión y la crítica sobre el concepto de sociedad civil.

Esta discusión se ha visto enriquecida y oscurecida al mismo tiempo por la introducción de conceptos análogos o complementarios. La polémica sobre el concepto de capital social, tercer sector y, en el caso de México, la idea de participación, añadió nuevo material a la confusión reinante.¹⁰ Hoy día es difícil abordar una discusión sobre cualquiera de estos conceptos sin referirse a los otros.

La literatura sobre sociedad civil ha crecido de modo exponencial, dando lugar a conceptos muy diversos y a una extensión inusitada en su aplicación empírica. Víctor Pérez-Díaz ha desarrollado una de las investigaciones más penatran-

10. Véanse Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1993; Lester Salomón y Helmut Anheier, "En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones", *Umbrales XXI*, número especial, Universidad Iberoamericana, México, 1995, y Liliana Rivera, "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?", *Sociedad Civil, Análisis y Debates*, núm. 7, vol. III.

tes sobre la sociedad civil para el caso de España. Su libro *La primacía de la sociedad civil* constituye un interesante análisis de la formación histórica de la sociedad civil en ese país desde una perspectiva liberal. La definición de este autor subraya su carácter civilizatorio, esto es, que la sociedad civil constituye una constelación articulada de elementos que confluyen en la vigencia de un estado de derecho, un mercado operativo, un amplio espacio público aunado a una libertad asociativa y a una cultura política de tolerancia.¹¹ Este concepto amplio de sociedad civil deja fuera del complejo institucional y cultural que la compone sólo al Estado. Así, Pérez-Díaz se coloca en el campo de las concepciones liberales de la sociedad civil, las cuales destacan que el sustrato está en el mercado, que su fundamento está en las libertades negativas y su posibilidad en la asociación plural. Sin embargo, al incluir la dimensión cultural, se acerca a una posición republicana, con lo que subraya que sin los principios de tolerancia y aceptación del otro no puede haber coexistencia de los diferentes, es decir, de la diversidad de intereses que constituye el tejido social.

Jeffrey Alexander, por su parte, ha desarrollado su propia versión del concepto centrándose en su dimensión moral-sistémica. Inspirado en una lectura parsoniana de la vida social, insiste en que el eje fundamental de la sociedad civil es una red de valores y principios institucionalizados que propician y estabilizan las capacidades asociativas de los ciudadanos, reproducen los valores de la tolerancia y respeto a la ley e inducen un activismo cívico que tendencialmente construye canales de influencia hacia el mercado y hacia el Estado. Así, para él la sociedad civil es “una esfera de solidaridad social universalizadora”. Pérez Díaz señala con razón que Alexander confunde la sociedad civil con la esfera pública (normativamente entendida) y que es esto conduce a dicho autor a rechazar el concepto de sociedad civil que incluye a las empresas mercantiles, como hacen Keane y el propio Pérez-Díaz.¹²

Todos estos autores subrayan la dimensión sociocultural de la sociedad civil, la cual queda un tanto oculta en la definición de Cohen y Arato. Este déficit puede tornarse relevante en el análisis empírico, pues con frecuencia una descripción meramente organizacional deja de lado los fundamentos culturales de los movimientos sociales. Sin embargo, cabe reconocer que Cohen y Arato han evitado incluir la dimensión cultural como definitoria y han subrayado en cambio la

dimensión de los derechos porque en las sociedades contemporáneas no hay homogeneidad en los valores centrales, sino una diversidad de los principios de la buena vida, de la corrección moral y hasta de la justicia. La ley marcaría entonces el “piso común” en que se desenvuelven los conflictos culturales de una manera tal que no afectan ni alteran la convivencia colectiva. Esta vía de análisis posibilita entender a la sociedad civil como un espacio de conflicto, cuestión pasada por alto con demasiada frecuencia en las concepciones liberales.

Este debate de carácter conceptual es desconocido en la mayor parte de los textos que utilizan la noción de sociedad civil. De una forma completamente empírica las definiciones más comunes acotan su objeto de estudio a las características formales de ciertas organizaciones civiles y movimientos sociales, desconociendo así que la noción original de sociedad civil fue pensada, en el campo de la filosofía política, para definir un espacio social plural, constitutivo de una forma de vida y de un potencial crítico en relación con el Estado y el mercado. Las definiciones empíricas no hacen operativo el concepto sino que lo reducen a uno de sus componentes, por lo general a las redes asociativas autónomas. Así, por ejemplo, Diamond entiende a la sociedad civil como “el ámbito de la vida social organizada que es voluntaria, autogestiva, autofinanciable, autónoma del Estado y dirigida por un orden legal o un conjunto de reglamentos compartidos”. Otros la definen como “el ámbito de la constitución política en que los grupos organizados por sí mismos, movimientos e individuos, relativamente autónomos del Estado, intentan articular valores y crear asociaciones y solidaridad para aventajar en sus intereses”.¹³ En el caso de los modernos discursos de la banca multilateral, la sociedad civil se entiende como una especie de socio de las políticas de desarrollo impulsadas por el Estado a la cual se asigna la doble función de recibir fondos y proyectos y vigilar su ejecución.¹⁴

Los enfoques funcionalistas y descriptivos suelen ignorar las dimensiones de los derechos (aspecto institucional) y de los valores y principios (aspecto cultural) de la sociedad civil, empobreciendo el concepto al crear la falsa ilusión de homogeneidad, falta de conflictos y unidireccionalidad en la sociedad civil. En efecto, es fácil percatarse de que las definiciones empírico-descriptivas apuntan como sujeto principal de la sociedad civil a las ONG, a las cuales, en un acto

11. Víctor Pérez-Díaz, *La primacía de la sociedad civil*, Alianza, Madrid, 1993, y *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997.

12. Jeffrey Alexander, “The Return to Civil Society”, *Contemporary Sociology*, vol. 22, núm. 6, 1993, y *Real Civil Societies*, Sage, Londres, 1998; véase también John Keane, *Civil Society and the State: New European Perspectives*, Polity Press, Londres y Nueva York, 1988.

13. J. Linz y A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

14. Nora Rabotnikof, “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, diciembre de 1999.

ideológico, se atribuyen autonomía y capacidad operativa y programática, así como una función de intermediación que reduce el campo de lo social a una práctica específica que de ninguna manera agota el vasto mundo de lo conflictivo y complejo de la sociedad real. Sin embargo, aun si se toma como válido el concepto de Cohen y Arato sobre la sociedad civil, uno se enfrenta a una serie de paradojas y limitaciones de las cuales hay que tener conciencia para evitar caer en los errores más comunes de interpretación.

1) La sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo. Es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales con frecuencia opuestos entre sí, que participan en diferentes espacios públicos y que por lo general tienen sus propios canales de articulación con los sistemas político y económico. Esto quiere decir que la sociedad civil está entrecruzada por múltiples conflictos, que es en todo caso una “arena de arenas” y no un territorio de convivencia pacífica y no conflictiva.¹⁵

2) La sociedad civil no porta por sí misma ningún proyecto de transformación radical ni un programa político específico. Más bien tiende a promover el principio de un control social sobre el Estado y el mercado, a defender el estado de derecho y la cultura de la tolerancia como los fundamentos mínimos que le permiten sobrevivir y desarrollarse.

3) El concepto de sociedad civil es polémico y no define un modo específico de relación con los sistemas político y económico. Algunas de las manifestaciones contemporáneas de la sociedad civil tienen el riesgo de la antipolítica, es decir, la idea de que el Estado debe reducirse a su mínima expresión institucional y que los actores políticos son dignos de desconfianza por definición. Los esfuerzos de institucionalización y permanencia de la sociedad civil son con frecuencia incomprendidos o perdidos de vista, como por ejemplo, la defensoría del pueblo, la “ciudadanización” de los organismos electorales, la legalización de consejos consultivos, la reglamentación de derechos constitucionales como los de petición e información, la institucionalización de mecanismos de consulta popular vinculantes, como el presupuesto participativo, y la legalización del referéndum y el plebiscito. Estas instituciones instauran nuevas formas de intervención civil en la vida pública, sin que constituyan por sí mismas un programa coherente. Lo que en todo caso se reivindica es el principio de la participación ciudadana.

4) La conexión entre la sociedad civil y los sistemas político y económico no es reducible a un modelo único. La propia heterogeneidad de la sociedad civil plantea la existencia de

formas diversas de relación entre dichas instancias. Así, por ejemplo, los sindicatos, las organizaciones patronales, las asociaciones de profesionistas y las agrupaciones campesinas son a la vez actores civiles y económicos y, en condiciones ideales, operan como grupos de interés. En cambio, asociaciones de carácter privado, como las culturales, deportivas y religiosas, carecen de una vocación de intervención de la esfera pública, aunque de hecho lo hagan, reduciéndose su acción a la reproducción de sus intereses morales o colectivos en su propio seno o promoviendo sus ideales entre pequeños grupos de carácter voluntario. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales, en especial los grupos de derechos humanos, las feministas y los ecologistas, se plantean explícitamente intervenir en el espacio público con el fin de ejercer influencia en el sistema político. Si bien teóricamente el concepto de sociedad civil no resuelve el problema de la interrelación con lo político y lo económico, lo cierto es que en los desarrollos teóricos más acabados queda claro que la necesidad de un estado de derecho y de instituciones estables que protejan los espacios de acción sociales implica un modelo de relación que define y especifica los límites de acción de cada sistema y de la sociedad y señala un espacio de posibilidades de interacción.

5) Un concepto riguroso de sociedad civil indica que su construcción y desarrollo es un proceso de muy largo plazo que forma parte de la modernidad occidental. Si bien puede hablarse de sociedades civiles tradicionales, lo cierto es que la sociedad civil moderna no se puede concebir sin instituciones como el mercado, el Estado, el derecho y la libertad de asociación. Dado que varias de estas instituciones se han desarrollado débil y desigualmente en los países del mundo, es natural que los procesos de formación de las sociedades civiles difieran de nación a nación. Se puede afirmar que en la sociedad, sin importar su desarrollo económico y evolución política, siempre hay núcleos de autonomía social. En cada caso se debe analizar el potencial de esos espacios como protección y plataforma de una sociedad civil. Sin embargo, sólo cuando un estado democrático moderno se afianza y un estado de derecho protege a la ciudadanía, una sociedad civil moderna se consolida y expande.

6) Lo anterior indica que la sociedad civil tiene una composición variable en cada país de acuerdo con las condiciones históricas específicas de su formación y desarrollo. En regímenes autoritarios, por ejemplo, los partidos son parte de la sociedad civil en tanto que articulan luchas por la defensa de los derechos políticos y por la vigencia del estado de derecho en general. Lo mismo puede decirse de los sindicatos y de las agrupaciones de profesionistas, que en defensa de la libertad de asociación crean los primeros espacios de au-

15. Michel Walzer, “The Civil Society Argument”, en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, 1992.



tonomía social en muchos países. Los movimientos sociales de pueblos indígenas pueden representar un ascenso civil si se traducen en luchas por hacer efectivos o expandir los derechos civiles, políticos y sociales. En cambio, en democracias estables los partidos políticos suelen separarse cada vez más de la sociedad civil e integrarse más al sistema político. Si bien siguen siendo intermediarios entre la sociedad y el Estado, los partidos tienden por su propia naturaleza a cerrarse relativamente a la participación civil. Por su parte, los sindicatos y las asociaciones patronales pueden constituirse en meros grupos de interés sin mayor preocupación por el resto de la sociedad e integrarse en estructuras corporativas que representan un modo poco civil de integración política.

Todo lo anterior debe prevenirnos contra una noción de sociedad civil demasiado estrecha o funcionalista. La sociedad civil no es un actor colectivo ni un espacio único o unificado, no se limita a las ONG y no constituye una especie de actor histórico transformador por naturaleza. La sociedad civil es un resultado contingente de la construcción de la modernidad que sólo se consolida a plenitud con la democracia y el estado de derecho. La sociedad civil porta la promesa de una relación crítica con los sistemas económico y político, pero el que ese potencial adquiera un significado real es algo contingente y no inevitable. En la sociedad civil coexisten intereses contrapuestos y contradicciones económicas, políticas y culturales. Es un espacio de conflicto dentro del cual se procesan intereses y principios al tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado que pueden favorecer, o no hacerlo, la institucionalización demo-

crática. La sociedad civil tiene como referente sociológico necesario al espacio público, el cual tampoco es una entidad abstracta, sino una red que va desde lo microlocal hasta lo internacional. La indeterminación de la sociedad civil debe prevenirnos contra cualquier hipótesis causal unidireccional. Sin embargo, en el fondo de esta categoría existe un contenido normativo que la vincula con la autonomía, la autogestión, el debate y la construcción de consenso. Por más que este contenido sea contrafactual, es decir, sin relación necesaria con su actualización práctica, existe como trasfondo simbólico y de sentido de la categoría de sociedad civil, razón por la cual este concepto es y será un referente de las luchas por la democratización de la vida pública.

EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

México vive hoy un fin de época. La derrota del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000 marcó el ocaso del régimen autoritario más duradero del siglo XX. La fase electoral del largo proceso de transición a la democracia está cerca de llegar a su fin; falta todavía garantizar la legalidad y la imparcialidad de las elecciones estatales y municipales en el sureste del país. Se abre una etapa en la cual deberán reformarse radicalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad, desmontarse las reglas, las costumbres, las prácticas y las instituciones que permitían la reproducción del corporativismo y el cliente-

lismo, y construir un verdadero estado de derecho. Puede afirmarse que la derrota del régimen es resultado de la prolongada movilización de la sociedad civil mexicana por la democracia, la cual ha constituido el eje de su desarrollo y fortalecimiento en los últimos quince años.

En efecto, la composición, los espacios de lucha, la agenda de demandas y contribuciones a la gobernabilidad democrática de la sociedad civil han estado fuertemente determinadas, de una parte, por la importancia de las luchas por la democracia electoral, y de otra, por la resistencia del régimen autoritario a las iniciativas civiles de reforma en las áreas laboral, agraria, social y en materia de derechos indígenas. Este proceso ha tenido lugar simultáneamente con la plena implantación de una política económica neoliberal que rompió con los fundamentos materiales de los viejos arreglos clientelares y particularistas en que se fundó el antiguo régimen, pero que también destruyó formas de vida, de solidaridad y de sobrevivencia de las clases populares. El costo social del ajuste neoliberal ha sido enorme, pues ha incrementado la pobreza y la miseria en todo el país y ha polarizado aún más a una sociedad de suyo muy dividida.

La simultaneidad del ajuste neoliberal y de la transición a la democracia cerró algunos espacios de acción y abrió otros, cambiando la forma de la sociedad civil mexicana. Las luchas de los sectores populares, como sindicatos, organizaciones campesinas y movimientos urbano-populares, centrales en los años setenta y principios de los ochenta, y que abrieron el paso a una sociedad civil popular, perdieron eficacia política y simbólica en la segunda mitad de los ochenta y sobre todo en los noventa. En sentido opuesto en ese mismo período las luchas electorales adquirieron una importancia central y atrajeron a muy diversos componentes de la sociedad civil al campo de las luchas partidarias o a la formación de movimientos sociales en favor de la democracia. Los éxitos de estas luchas permitieron que las élites provenientes de la sociedad civil llegaran a los gobiernos municipales y estatales, dando lugar al fenómeno, ya conocido en otros países, del traslado de los liderazgos e iniciativas de cambio de la sociedad civil al campo de los nuevos gobiernos democráticos.

En esta larga y aún inacabada transición a la democracia, destacan dos dimensiones clásicas de la sociedad civil, que aparecen con mayor claridad en coyunturas de cambio de régimen político: la autonomización de la sociedad respecto al Estado y la autolimitación de los propios actores sociales en sus respectivas formas de acción y en sus agendas políticas. En efecto, que el régimen autoritario haya pasado por una larga fase de crisis interna desde 1982 y que este proceso se haya acompañado de un ciclo lento de liberalización progre-

siva y ulterior democratización electoral, condujo a que el surgimiento de la sociedad civil se produjera como una demarcación de lo social frente a lo estatal en el marco de las luchas sociales dispersas en términos sociales y geográficos, pero cuya intencionalidad común era abrir espacios políticos nuevos, lograr el respeto a los derechos sociales y políticos de la ciudadanía y defender intereses materiales inmediatos mediante reformas sucesivas y negociaciones con el régimen.

En México, la debilidad estructural de los agentes sociales populares y la carencia de espacios públicos alternativos condujeron a que este dilatado proceso tuviera desde 1986 como arena principal los procesos electorales en sus ámbitos municipal, estatal y federal. Líderes empresariales, dirigentes populares tanto del medio urbano como rural y líderes de movimientos civiles urbanos, cansados de padecer innumerables limitaciones y bloqueos en sus luchas sectoriales, empezaron a participar en los partidos políticos de oposición, dándoles una legitimidad y una representatividad de la que históricamente habían carecido. Grandes movimientos sociales forzaron al régimen a acelerar el ritmo de la liberalización en los primeros años noventa y a pasar a una fase de democratización de 1995 en adelante.

La sociedad civil contemporánea había surgido en México en los años setenta en la forma de grandes movimientos sociales populares, así como mediante un inicial movimiento de autonomización de algunos grupos empresariales respecto al Estado. Estos movimientos clasistas vieron sus espacios de acción severamente limitados a consecuencia de la crisis económica estructural que inició en 1982, así como por la decisión del régimen de no abrir el espacio electoral a la competencia entre partidos. Esta circunstancia produjo una radicalización política de los movimientos populares cuyo efecto fue un mayor aislamiento del resto de la población y la represión. Mientras tanto, los movimientos de empresarios y clases medias del norte fueron pioneros en el uso de los procesos electorales como espacios de lucha para lograr la apertura del régimen y modificar su política económica.

Este hecho se explica por la larga presencia en la arena política del Partido Acción Nacional (fundado en 1939), el cual, conformado históricamente por una pequeña élite conservadora con pocos vínculos con la sociedad civil, pasó a convertirse en el vehículo utilizado por las élites urbanas incipientes para dar una lucha política contra el régimen. El PAN defendió siempre la necesidad de la democracia electoral y de recuperar el vínculo entre legalidad y legitimidad, roto de origen por el régimen autoritario. Desde 1986 hasta 1992, esta alianza entre élites de nueva aparición y una vieja clase política opositora encabezó diversos movimientos popula-

res por la democracia en el centro-norte del país y en la península de Yucatán. Estos movimientos legitimaron el carácter democrático del PAN y permitieron que estos nuevos actores obtuvieran progresivamente importantes triunfos electorales en municipios y estados hasta acumular en 1997 una masa crítica de votos y de posiciones políticas que posibilitaban la búsqueda de la presidencia de la república en 2000. Lo particular de este proceso es que no obstante ser la expresión de verdaderos movimientos populares, la dirección política del mismo fue muy centralizada y elitista y se fundó en un pacto estratégico con el propio régimen autoritario en materia de política económica, terreno en el cual el PAN y el gobierno coincidían. El gradualismo y la negociación de alto nivel permitieron al PAN avanzar rápidamente en la escala del poder político, pero desmovilizó la participación popular que le había dado fuerza. Hacia 1997 las relaciones entre un movimiento social democrático en las ciudades y el PAN se habían desvanecido, dando paso a una maquinaria político-electoral profesional, eficiente pero elitista. Sin embargo, el origen popular de la legitimidad del PAN, así como la eficacia relativa de los gobiernos panistas, otorgó a la derecha mexicana una notable fuerza política y moderó los aspectos más reaccionarios de su doctrina. Con todo, esta derecha democrática no ha logrado impulsar cambios significativos en las instituciones de gobierno, predominando una visión eficientista de la administración pública que contiene también elementos innovadores que deben ser reconocidos: una mayor transparencia en el ejercicio de gobierno, un mayor respeto a la ley y una voluntad explícita de romper con los modos clientelares de relación entre el Estado y la sociedad.

Como lo indica un estudio de las agrupaciones civiles conservadoras en Guadalajara, los grupos civiles de derecha pasaron en buena parte del país por un proceso de aprendizaje normativo que se tradujo en una revaloración de la democracia electoral y en una voluntad explícita de propiciar la apertura de nuevos espacios públicos que facilitarían la comunicación entre gobierno y sociedad.¹⁶ La transformación democrática de los grupos y las corrientes de la derecha histórica mexicana es una novedad que se ha producido a lo largo de la década de los noventa, sin que ello haya implicado el abandono de valores tradicionales, de costumbres y tradiciones ancladas en un concepto clásico de conservadurismo. Lo interesante es que la democratización misma ha forzado a estas corrientes a ser relativamente más tolerantes, a interactuar con otros grupos y corrientes civiles y a moderar sus aspectos más reaccionarios. Sin embargo, el carácter

elitista de los grupos conservadores se mantiene por razones sociológicas adecuadamente descritas en el estudio mencionado. En efecto, por razones de origen social, de mecanismos e instancias de socialización y por la naturaleza de las redes sociales en las que participan, los grupos conservadores funcionan en un espacio social y simbólicamente acotado y tienen poca vocación para interactuar con los actores populares. Sin embargo, es evidente la importancia del aprendizaje normativo y político por el que algunos de estos grupos pasan para la consolidación y ampliación de la democracia. Si las élites sociales son capaces de defender el estado de derecho, de exigir la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de gobierno y de propiciar el diálogo público entre gobernantes y gobernados, es claro que estarán haciendo una contribución muy importante a la construcción de la gobernabilidad (*governance*), es decir, al desarrollo de formas e instituciones de gobierno relativamente abiertas y legales. Empero, esta clase de grupos carece de propuestas de innovación institucional, limitándose ante todo a planteamientos de carácter normativo y ético, los cuales, siendo importantes, no se traducen necesariamente en la democratización real de la vida pública. Este horizonte más o menos limitado se reflejó en la serie de propuestas de reforma constitucional que tuvieron lugar en Jalisco en 1995-1996 y que se tradujeron a la postre en una nueva constitución estatal que, siendo un notable avance legal, no tiene innovaciones relevantes en materia de instituciones de contacto entre sociedad y gobierno.

La trayectoria de la izquierda mexicana es diferente. Su *aggiornamento* (modernización) democrático ha sido una consecuencia de la súbita insurrección electoral de 1988, cuando el voto popular favoreció a Cuauhtémoc Cárdenas, representante de una amplia coalición de fuerzas de centro-izquierda. En esa ocasión el voto de castigo contra el régimen se canalizó en forma masiva hacia el candidato que representaba el rescate simbólico de los principios del régimen revolucionario. Los ciudadanos expresaron con el voto su deseo de regresar a un pasado mítico en que por lo menos había ciertas esperanzas de ascenso social y un estado paternalista que administraba las demandas de bienestar. Los líderes de los movimientos populares disminuidos por la crisis económica y la marginalidad política se volcaron de forma masiva a la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual condensó las múltiples corrientes y grupos de la izquierda nacional.

Las elecciones de 1988 lanzaron así a la arena electoral a los ciudadanos del centro y del sur del país que hasta entonces habían permanecido al margen de la movilización del norte. La suposición de que este nuevo frente era una

16. Renée de la Torre y Juan Manuel Ramírez, *Conservadurismo, sociedad civil y gobernabilidad. Nuevas grupalidades en Guadalajara*, Colección Cuadernos de la Sociedad Civil, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2000.

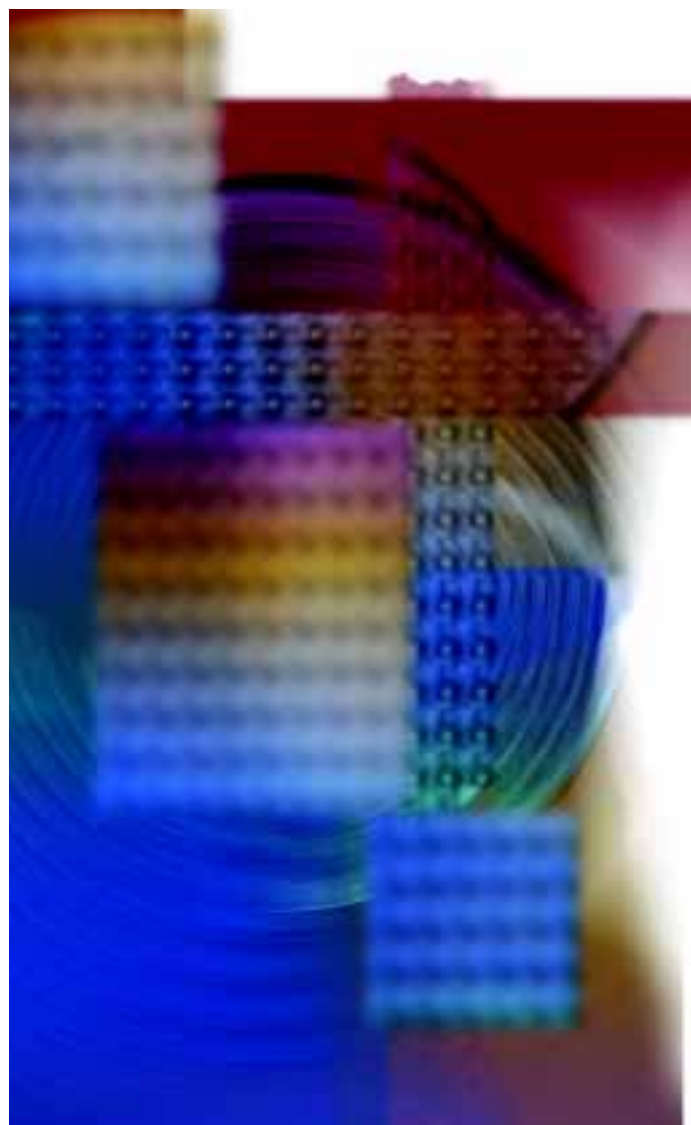
especie de mayoría electoral automática alimentó las guerras intestinas dentro del nuevo partido y dio fuerza a una serie de luchas poselectorales masivas que tuvieron lugar de 1990 a 1994. La conjunción del debilitamiento de los movimientos populares en cuanto tales y la centralidad de la arena electoral condujo a la mayor pérdida de visibilidad de los movimientos populares como actores civiles, a su sobrepolitización y a la reproducción dentro del PRD de las prácticas de clientelismo y corporativismo que caracterizaban al partido oficial.

Como lo demuestra un reciente estudio sobre la participación ciudadana en la Ciudad de México, estas inercias políticas se constituyeron en un lastre para el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas de 1997 a 1999. El PRD carecía de la institucionalidad del PAN y dependía demasiado del carisma personal y del prestigio del propio Cárdenas.¹⁷ Para 1997 el PRD no había logrado triunfar en ningún estado de la república ni en ninguna capital estatal o ciudad importante, lo cual indicaba que esta formación política era sistemáticamente incapaz de atraer a las élites incipientes de las ciudades, conformándose de manera casi en exclusiva por grupos y corrientes políticas preexistentes y grupos populares más o menos clientelizados por líderes populistas locales, en su gran mayoría vinculados al viejo movimiento urbano popular o a grupos campesinos con trayectorias en la izquierda partidaria.

Tanto el partido de derecha como el de izquierda llevaron al gobierno a los dirigentes de los sectores de la sociedad civil afines a su perspectiva programática. El PAN encontró en los líderes de asociaciones empresariales, de padres de familia y de grupos religiosos conservadores la fuente del nuevo personal político, creando de esta manera un nuevo vínculo entre gobierno y sociedad civil local. La ausencia de relaciones con otros grupos sociales se cubrió de modo progresivo con una política social no clientelista pero orientada a la formación de asociaciones ciudadanas basadas en el territorio cuya función sería facilitar la trasmisión de demandas de la sociedad al gobierno, conservando siempre éste la capacidad de decisión e implementación de las políticas.

Por su parte, el PRD incorporó a los dirigentes de sus múltiples fracciones internas a los puestos de mando e intentó atraer a algunos dirigentes de organizaciones no gubernamentales a funciones directivas y de asesoría. En este caso la relación entre la sociedad civil realmente existente y el gobierno tomó un carácter más orgánico debido a la militancia previa de los dirigentes del movimiento urbano popular en el PRD.

17. Carlos San Juan, *Ciudad de México: instituciones y sociedad civil. Experiencias de una ciudad en transición*, Cuadernos de la Sociedad Civil, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2000.




Los únicos actores externos eran los líderes de algunas ONG, quienes, sin embargo, entraron al gobierno a título personal y sin que se conocieran acuerdos específicos entre el gobierno y este sector de la sociedad civil en materia de políticas públicas.

En ambos casos las innovaciones institucionales han sido pocas, si bien los avances en materia de respeto de los derechos ciudadanos y la construcción de un estado de derecho han sido importantes. Estas dimensiones de la gobernabilidad democrática se correlacionan de manera positiva con una mayor transparencia en el ejercicio del gobierno, por lo cual la transición a la democracia se puede interpretar como un proceso de construcción de nuevas formas de gobierno aun en ausencia de innovaciones institucionales de trascendencia nacional.

CONCLUSIÓN

La sociedad civil no tiene capacidad de representación de intereses como conjunto, siendo como es un abigarrado bloque de asociaciones heterogéneas con intereses diversos y a veces contradictorios. La sociedad civil cumple tres funciones esenciales en la promoción de un concepto de participación ciudadana en la vida pública: exige la estabilización y la vigencia de un estado de derecho; contribuye a la creación, la expansión y la permanencia de espacios públicos en los cuales los grupos sociales se pueden comunicar entre sí y con los sistemas económico y político, y ayuda a construir una cultura de la tolerancia y el respeto al otro.

La sociedad civil en México es aún muy débil y en ninguno de los tres terrenos mencionados ha logrado un avance irreversible. El mayor logro de los años recientes ha sido la estabilización de la arena electoral y el creciente respeto de los derechos políticos, proceso sin embargo incompleto en los ámbitos local y estatal en buena parte del país. Sin embargo, los derechos laborales y civiles de las mayorías más pobres del país se siguen violando de manera sistemática. Desde el punto de vista cultural, puede decirse que se ha avanzado en el respeto de la pluralidad, y el neozapatismo ha hecho una contribución importante en la revaloración de los derechos indígenas, la cual, sin embargo, aún no se traduce en una nueva legislación federal. Desde la perspectiva de los actores, se tiene una debilidad asombrosa en los sectores populares, y las clases medias urbanas aún no hacen uso pleno de sus capacidades asociativas.

Sin embargo, la sociedad civil mexicana se ha vuelto más compleja y diversa, ante todo en los espacios locales, pero todavía no cuenta con las organizaciones y los espacios que le permitan crecer y realizar grandes campañas de corte nacional. El espacio público ha sido monopolizado por los partidos políticos en el curso de la interminable transición mexicana a la democracia, que en este momento se encuentra en un momento avanzado y riesgoso. El ciclo iniciado en 1988 puede estar cerca de su conclusión. El paso a un nuevo ciclo de profundización de la democracia en la forma de mayor participación ciudadana en la vida pública y en el control del ejercicio del gobierno exige el surgimiento de nuevos actores sociales, la apertura de nuevos tipos de espacios públicos y una diversificación de las arenas de lucha. Asimismo, se requiere obligar al gobierno a respetar la ley y a convencer a la sociedad en su conjunto a asumir un compromiso con la justicia social, sin la cual no podrán surgir organizaciones populares fuertes y autónomas. 

Bibliografía

- Jeffrey Alexander, "The Paradoxes of Civil Society", Social Sciences Research Center, Occasional Paper núm. 16, 1994.
- Leonardo Avritzer, *Sociedade civil e democratização*, Del Rey, Belo Horizonte, 1994.
- Leonardo Avritzer y Alberto Olvera, "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 4, 1992.
- Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, El Colegio de México, 1990.
- Craig Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge, 1991.
- Manuel Canto, "La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en *De lo cívico a lo público: una discusión sobre las organizaciones civiles*, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles, México, 1998.
- Larry Diamond, "¿Terminó la tercera ola?", *Este País*, núm. 73, abril de 1997.
- Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1992.
- Sergio García, *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*, DEMOS/FAM/IAP, México, 1994.
- Francois-Xavier Guerra et al., *Los espacios públicos en Iberoamérica*, 1998.
- Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos y Fondo de Cultura Económica, México.
- Kevin Middlebrook, *The Paradox of Revolution*, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Alberto J. Olvera, "Transformaciones económicas, cambios políticos y movimientos sociales en el campo: los obstáculos a la democracia en el mundo rural", en J. Alonso y J. Ramírez (coord.), *La democracia de los de abajo en México*, La Jornada Ediciones-CIIH-UNAM, México, 1997.
- , "Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector", en *De lo cívico a lo público: una discusión de las organizaciones civiles*, Red Mexicana de Investigadores de Organismos Civiles, México, 1998.
- , *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999.
- Philip Oxhorn, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and Struggle for Democracy in Chile*, Pennsylvania State University Press, 1995.
- Carlos Pereyra, *Sobre la democracia*, Cal y Arena, México, 1990.
- Lester Salomon y Helmut Anheier, *Nuevo estudio del sector emergente (resumen)*, Center for Civil Society Studies, The Johns Hopkins University, 1999.
- Charles Taylor, "Modes of Civil Society", *Public Culture*, vol. III, núm. 1, 1990.