

Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto.

Alberto J. Olvera

Introducción

Los objetivos del proyecto

La colección de folletos “Cuadernos de la Sociedad Civil” presenta, en versión resumida, los resultados del proyecto de investigación “Sociedad Civil y Gobernabilidad en México”, auspiciado por la Fundación Ford y desarrollado entre noviembre de 1998 y enero del 2000. Este trabajo fue parte de un proyecto comparativo internacional que abarcó a 22 países en cuatro continentes, dirigido por el *Institute of Development Studies* de la Universidad de *Sussex*.

El proyecto general tuvo como objetivo central la búsqueda de las instituciones gubernamentales y de las prácticas sociales más eficaces para promover la democratización de la vida pública y la participación de la sociedad en el ejercicio del gobierno. Este objetivo reflejaba la preocupación de la Fundación Ford acerca de la conspicua debilidad de las instituciones democráticas en los países donde trabaja y la aparente ineficacia de los proyectos que apoya para lograr un giro decisivo en el empoderamiento de la sociedad civil. Los conceptos fundamentales adoptados por el proyecto reflejan, de una parte, esta preocupación general, y de otra la terminología dominante a fines de los noventa en los organismos internacionales de desarrollo.

En efecto, desde fines de los años setenta hubo un creciente reconocimiento entre las agencias internacionales de que la superación de los problemas de la pobreza y el éxito de los proyectos de desarrollo dependían no solamente de la eficacia de los gobiernos y de la calidad de la planificación, sino también de la participación de la sociedad (Rivera Sánchez, 1998). Una vez entendido que la intervención de la sociedad debía teorizarse, se recurrió a la noción de sociedad civil para mejor definir a los hipotéticos agentes sociales portadores de las virtudes cívicas de que el Estado carecía (Robotnikof, 1999). Ciertamente, el concepto de sociedad civil tiene su propia trayectoria histórica, mucho más compleja que la de su uso por las agencias internacionales (Cohen y Arato, 2000). Sin embargo, en la esfera pública internacional este

rescate reflejaba una preocupación práctica con los límites de la modernización inducida desde arriba por los gobiernos.

Una fase más reciente de este proceso de búsqueda de respuestas a la contumaz persistencia del autoritarismo y del atraso se ha dado a través de la incorporación del concepto de *governance*, que en español carece de traducción aceptada (se usa indistintamente buen gobierno y gobernabilidad democrática). Esta noción alude a una vaga idea de que hay instituciones y métodos que promueven el ejercicio legal, transparente y civil del gobierno (March y Olsen, 1995). Se trata de un giro radical en el enfoque del Banco Mundial en cuanto al desarrollo, pues se reconoce por primera vez la importancia decisiva del Estado en los procesos de desarrollo (World Bank, 1997). Pero no es un reconocimiento estatista, sino la apertura de un campo problemático en el que se visualiza al gobierno como un *partner* del desarrollo junto con la sociedad civil, de forma tal que de su interacción han de surgir políticas públicas eficaces.

Es evidente hoy que ambos conceptos, el de sociedad civil y el de *governance* (al que nos referiremos en adelante como gobernabilidad democrática), carecen de capacidades heurísticas relevantes. No definen objetos de estudio claramente aprehensibles, no es posible operacionalizarlos de una manera inequívoca y padecen una abrumadora polisemia (Olvera, 1999). Sin embargo, definen un amplio campo de discusión, aluden a actores y procesos sociales y políticos de la mayor trascendencia pública y teórica, y son los referentes simbólicos de los debates contemporáneos sobre la democratización. Aceptando el riesgo que implicaba su uso, el proyecto general los adoptó de una manera un tanto vaga e imprecisa (IDS, 1999).

Ahora bien, se acordó que el eje de la investigación sería la sociedad civil y no la gobernabilidad porque de lo que se trataba era de descubrir cómo los actores sociales en su interacción con las distintas instancias de gobierno desarrollan mecanismos y prácticas que les permiten intervenir en la definición, ejecución y monitoreo de las políticas públicas, creando así espacios públicos que favorecen el debate colectivo y desarrollan formas de contrapoder al poder del estado. Se asumía que la investigación empírica de diversos encuentros entre la sociedad civil y el gobierno debería permitirnos ubicar cuáles son las instituciones, los métodos y las prácticas que favorecen esta intervención ciudadana en el ejercicio del poder.

La experiencia de la investigación empírica demostró que las relaciones entre la sociedad y el gobierno difieren enormemente de país en país debido a factores históricos, políticos, culturales, sociales, institucionales y legales, y que no es factible encontrar fórmulas generales de aplicación universal para la democratización de la vida pública. Más aún, como se verá a continuación, quedó en claro que tanto lo que llamamos sociedad civil como lo que

denominamos gobierno son instancias de la realidad cuya composición y operación son enormemente complejas y diversas y se resisten a ser asimiladas en un modelo interpretativo único. En efecto, contra el prejuicio generalizado de que la sociedad civil es un conjunto homogéneo de actores sociales, la realidad demuestra que se trata de una compleja y contradictoria gama de actores heterogéneos en los planos social, cultural y político; que los espacios en que se mueven y los agentes con los que interactúan son igualmente diversos, y que los intereses materiales y simbólicos que ponen en juego no pueden asimilarse a un solo patrón interpretativo.

Algo parecido puede afirmarse de las nociones de Estado y gobierno. El Estado mexicano con sus tres poderes y sus distintos niveles constituye una realidad compleja y de una heterogeneidad asombrosa. Si bien nuestra investigación se desarrolló en la fase final del régimen autoritario, constatamos que ni siquiera el poder ejecutivo federal tenía la capacidad de darle unicidad a las políticas públicas ni controlar los múltiples intereses y contradicciones que existían a su interior. Estas mismas heterogeneidad y complejidad caracterizan igualmente a los niveles estatal y municipal de gobierno.

Esta realidad compleja fue leída a través de conceptos que contienen una alta carga normativa. El concepto de sociedad civil nos remite a redes de asociaciones civiles formalmente autónomas que actúan en el espacio público. En la práctica esta definición puede, en un sentido lato, ser llenada por una vasta cantidad de organizaciones y movimientos de todo tipo. Sin embargo, el principio normativo de la autonomía preselecciona ya a una parte de este horizonte potencial de agrupaciones. Ahora bien, esto no implica que ellas compartan algún tipo de homogeneidad política, social o ideológica. Esto significa que la categoría sociedad civil resulta demasiado vaga para definir un conjunto preciso de sujetos sociales y que su contenido normativo es tan abstracto que admite múltiples potenciales participantes. No es sorprendente que de unos años a la fecha se haya experimentado un largo debate sobre el concepto mismo de sociedad civil y que no exista actualmente un consenso sobre su definición y sus implicaciones y posibilidades heurísticas.¹

El concepto de gobernabilidad democrática aquí utilizado (en inglés *governance*)² alude al conjunto de prácticas que caracterizan al *buen gobierno*, es decir, a las instituciones y leyes

¹ Sobre este particular ver Cohen y Arato, 2000; Olvera, 1999; Alexander, 1998. En las páginas que siguen se presenta una discusión más amplia sobre este tema.

² Ver March y Olsen, 1995; O'Donnell, 1999; para una perspectiva diferente y creativa ver Cunill, 1997. La visión desde el campo de un sector de ONGs mexicanas puede consultarse en Arredondo, 1998. Debe diferenciarse este campo problemático de los recientes esfuerzos por modernizar la administración pública, lo cual constituye un campo concentrado en el sector público y sólo lateralmente preocupado con la sociedad. Sin embargo, hay esfuerzos interesantes para tomar en cuenta lo social desde la administración pública. Ver Bresser, 1999; Guerrero, 1999.

que permiten la existencia de un gobierno legítimo, legal, transparente, que rinde cuentas, que escucha a la sociedad y tiene mecanismos de contacto con ella. Evidentemente, estamos frente a una noción que define un deber ser contra el cual se juzga la realidad existente. Si bien desde el punto de vista analítico esta aproximación contrafactual permite concentrar la atención en ciertos elementos que constituyen el substrato de un régimen democrático, también es cierto que este punto de partida opaca la visibilidad de otros procesos contenidos en la más conocida noción de gobernabilidad: legitimidad, eficiencia, eficacia, en suma, capacidad de ejercer el gobierno.³

Con este bagaje a cuestas emprendimos una investigación en México en la que, además de asumir los objetivos generales del proyecto internacional, definimos también objetivos específicos que nos parecieron relevantes para el caso mexicano. Entre ellos se cuentan los siguientes:

- 1.- Demostrar la complejidad y heterogeneidad de la sociedad civil mexicana. En un país en el que por razones históricas que analizaremos más adelante se ha tendido a reducir el concepto de sociedad civil a las organizaciones no gubernamentales, es muy importante demostrar que la sociedad civil es una realidad diversa, contradictoria y no asimilable a un modelo único. Combatimos así una concepción que tiene riesgosas implicaciones políticas, además de ser teóricamente incorrecta.
- 2.- Darle visibilidad a actores sociales relevantes en la vida pública del país, pero que han sido desplazados del interés académico, periodístico y político, a pesar de ser sujetos fundamentales en cualquier proyecto de democratización. Nos referimos a algunos grupos civiles conservadores, organizaciones gremiales campesinas y movimientos sociales locales y regionales.
- 3.- Ubicar los alcances y limitaciones de los espacios públicos creados por el propio gobierno y/o por la práctica de los actores sociales. En nuestro país, donde por tradición política se piensa siempre en la acción social como movilización masiva, es importante reflexionar sobre la importancia del debate, la negociación y la construcción de consensos en instancias y espacios definidos. Al mismo tiempo, es necesario hacer notar que la voluntad política de los gobiernos de oposición no es suficiente para transformar el carácter de la cultura política e innovar las formas de ejercicio del poder público.

³ Ver Camou, 1998; un artículo clásico sobre la ingobernabilidad como referente conservador de la idea contemporánea de gobernabilidad es Offe, 1984. Un interesante concepto alternativo basado en una perspectiva internacional de la gobernabilidad puede verse en Young (ed.), 1997; y Falk, 1995.

4.- Demostrar que el gobierno constituye una red heterogénea y a veces contradictoria de agencias, funcionarios, intereses e instituciones con la capacidad de introducir o permitir enormes variaciones regionales en la aplicación de políticas públicas, desnaturalizar los objetivos de las mismas, colonizar los frágiles e incipientes espacios de la sociedad civil y disminuir la eficacia y la eficiencia de la propia acción gubernamental. Una vez más, las visiones homogeneizantes de lo gubernamental no ayudan a entender los retos de la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Como puede verse, esta colección pretende incidir en un debate de gran trascendencia nacional dentro del contexto de la transición política que vivimos: ¿cómo puede fortalecerse la sociedad civil y cómo puede ésta contribuir a la democratización de la vida pública?. Si bien no podemos ofrecer una respuesta general a una problemática tan compleja, por lo menos tratamos de señalar los parámetros principales de este debate y aportamos un conocimiento empírico bien fundado a partir del cual la discusión puede pasar a una fase superior, dejando atrás la etapa de las generalizaciones abstractas.

Los estudios de caso

Para cumplir los propósitos arriba descritos, y dados los limitados recursos disponibles, decidimos concentrar nuestros esfuerzos en el desarrollo de un conjunto de estudios de caso que, sin pretender agotar la complejidad del campo de análisis, nos aproximaran a un conocimiento inicial de la sociedad civil mexicana realmente existente.

En la selección intervinieron también criterios y juicios sobre el conocimiento disponible acerca del complejo conjunto de actores sociales que conforman la sociedad civil. Consideramos que los movimientos feminista y ecologista contaban con una importante capacidad de autoanálisis y autocrítica, y que había una escasa pero relevante producción intelectual acerca de ellos. Una apreciación similar se hizo acerca del conjunto de las llamadas organizaciones no gubernamentales, a cuyo estudio se están dedicando considerables recursos humanos en los tiempos recientes. Por otra parte, el movimiento zapatista (el movimiento indígena chiapaneco dirigido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional) es el fenómeno sociopolítico más estudiado de la historia contemporánea de México. Poco podíamos añadir a los múltiples libros ya escritos y en marcha sobre este proceso. Optamos así por concentrarnos en los sectores menos visibles y estudiados, y no repetir esfuerzos ya realizados o en marcha.

Los estudios de caso que conforman esta colección son:

- 1.- La Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC). Autor: Fernando Celis.
2. El arte de la asociación. Sociedad civil y gobernabilidad en Morelos. Autor: Morgan Quero.
- 3.- Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México. Autor: Carlos San Juan.
4. Grupos civiles conservadores y sociedad civil en Guadalajara. Autores: Reneé de la Torre y Juan Manuel Ramírez.
5. Movimientos sociales prodemocráticos, espacios públicos y democratización. Un estudio sobre Alianza Cívica. Autor: Alberto J. Olvera.

Esta selección permitió realizar la investigación empírica desde varios puntos de partida:

Diversidad de actores de la sociedad civil:

- Actores populares rurales, organizados establemente en un organismo gremial moderno (CNOOC);
- Actores populares rurales identificados colectivamente en la forma de pueblo (Tepoztlán).
- Actores sociales urbanos modernos del tipo ONG, articulados en la forma de movimiento civil local (Morelos) o en la forma de movimiento prodemocrático nacional (Alianza Cívica), o como socios del gobierno en proyectos específicos (Distrito Federal).
- Actores sociales urbanos conservadores tradicionales tornándose en grupos democráticos de derecha (Guadalajara).

Diversidad de actores del gobierno:

- Agencias del Gobierno Federal involucradas en el campo.
- Gobierno de la Ciudad de México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal y gobiernos delegacionales.
- Gobiernos estatales y municipales (Jalisco, Morelos, Oaxaca, Veracruz)

- Agencias autónomas del Estado (Organismos Públicos Descentralizados): Instituto Federal Electoral.
- Políticos autoritarios en decadencia (Gobernador de Morelos), políticos de Izquierda (Cárdenas, Robles) y políticos de derecha (Cárdenas-Jalisco).

Diversidad de instancias de contacto:

- Instituciones ciudadanizadas (IFE) en diálogo con movimientos prodemocráticos (Alianza Cívica).
- Agencias federales (SAGAR) y estatales en negociación con movimientos sociales rurales en instancias formales (Consejos del Café, Grupos Operativos Regionales) e informales.
- Gobierno de la Ciudad de México creando instancias informales de relación con ONG's y otros actores sociales.
- Guerra de posiciones entre movimientos sociales locales y los gobiernos estatal y federal (Tepoztlán), y de movimientos (acciones colectivas por la renuncia del gobernador de Morelos).
- Creación de espacios públicos informales y discusión abierta con funcionarios estatales (grupos de mujeres de Guadalajara).

Como puede verse, el conjunto de los estudios conduce a una panorámica de la complejidad de la composición de la sociedad civil y del gobierno, así como de sus encuentros e interrelaciones.

A continuación dedicamos algunas páginas a aclarar el concepto de sociedad civil que estamos usando en nuestro trabajo. Insistimos en ello debido a que la confusión persiste y a que el concepto de *governance*, nuestro otro referente, es más claramente normativo y por ahora menos sujeto a reificaciones y manipulaciones simbólicas.

El concepto de sociedad civil: alcances y límites de una noción en disputa.

a) El contexto de la discusión en México

Tanto el estudio empírico como la interpretación teórica de la naturaleza y significación contemporánea de la “sociedad civil” se enfrentan a los problemas de la ambigüedad conceptual y la polisemia. Ante todo, se alude con este concepto a un altamente notorio proceso social: el creciente número y 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 por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado. Lo relevante de este fenómeno es su ubicuidad contemporánea, es decir, su generalización en la mayoría de los países occidentales, y la centralidad 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.

La categoría de “sociedad civil” ha sido recuperada en años recientes por diversos tipos de movimientos sociales, tanto en Occidente como en Europa del Este y en América Latina⁴. En el caso mexicano, la generalización del concepto es más reciente, y se ha acompañado del uso simultáneo de conceptos afines, como el Organización No Gubernamental (ONG) y el de Tercer Sector, los cuales han llegado a usarse de manera indiferenciada para referirse al mismo fenómeno social⁵. 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 Estado⁶. Pero en contraste con el Cono Sur y Europa del Este, en México esta diferenciación se produjo no 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, a su retiro

⁴ Ver al respecto Cohen y Arato, 2000, Intro; Lechner, 1995; Diamond, 1995.

⁵ Véase sobre este tema Olvera, 1999, donde se analiza la particularidad del caso mexicano, especialmente Intro. y Cap. I.

⁶ 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 vs. el Estado autoritario, en la cual se concentra la crítica de la negación de derechos políticos, del abuso de los derechos humanos y de la aspiración de reconstrucción de espacios de lo social (Lechner, 1995).

de sus pasados compromisos con la justicia social y a su abandono del 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 a la sociedad civil como un ente colectivo y de carácter popular, como un "macrosujeto". Algunos sectores de la izquierda han tendido a usar la noción de sociedad civil como sustituto moderno y aceptable de la noción de pueblo, excluyendo por tanto a los empresarios y a las asociaciones de carácter conservador.⁷ Por su parte, la derecha, especialmente el Partido Acción Nacional, partiendo de un liberalismo con ribetes decimonónicos, desconfía de la sociedad civil, caracterizándola, años atrás, como una "señora" a la que la izquierda invoca en su provecho⁸, o como un conjunto de actores que pretenden usurpar las funciones reservadas a la clase política⁹.

Un sector de la opinión pública ha acotado simbólicamente el significado de sociedad civil, limitándolo al campo de las organizaciones no gubernamentales y de algunos grupos de ciudadanos que luchan por la democracia¹⁰. Esta apropiación del concepto ha buscado subrayar el principio de la autonomía de la sociedad respecto del sistema político y legitimar la práctica público-política de esas agrupaciones. Se trata de lo que Lechner (1995) ha llamado "la interpelación de los nuevos actores sociales", es decir, el reclamo de reconocimiento de actores que antes no aparecían en la escena pública. Si bien es cierto que las ONGs y las asociaciones ciudadanas son parte de la sociedad civil, una tal restricción del concepto deja fuera otro tipo de asociaciones (profesionales, religiosas, culturales, populares) que también constituyen el campo de la sociedad civil. Este intento de restricción conceptual refleja, por otra parte, la centralidad que en

⁷ La expresión más extrema de esta tendencia ha sido una desafortunada declaración del subcomandante Marcos en 1996: "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 y/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.

⁸ Véase las declaraciones de Carlos Castillo Peraza durante su gestión como Presidente del PAN, 1994-1997. Para él la sociedad civil era un subterfugio de la izquierda para actuar en el terreno social sin reconocer su carácter de partido político. Paradójicamente, el PAN ha sido un partido anclado en la sociedad civil, como lo demuestra el hecho de que sus cuadros provienen precisamente de diversos tipos de asociaciones católicas conservadoras y de organizaciones empresariales.

⁹ La reacción del panismo frente a la posibilidad de que los representantes del EZLN ocuparan la tribuna de la Cámara de Diputados en marzo de 2001 es un fiel reflejo de esta idea de separación tajante de lo civil y lo político, que oculta una antigua concepción liberal del campo de la política.

¹⁰ Véase la editorial del primer número de la revista *Sociedad Civil* (1996). También Red Mexicana de Investigadores sobre Organismos Civiles, 1998, y *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia* (s.f.).

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, les permitió a las ONG's incrementar su influencia pública.

La reciente incorporación del concepto de “tercer sector” (Solomon y Anheir, 1995) dentro del mundo académico ha añadido nueva materia a la confusión reinante, al cambiar el eje de la explicación de los actores a las funciones, dejando por completo de lado el problema del origen y naturaleza de las distintas formas de asociación contenidas en el concepto, y por tanto borrando del mapa analítico el estudio de la relación entre las asociaciones contenidas en el “tercer sector”, el Estado y el mercado, así como de sus potenciales de transformación de la vida pública, incluyendo aquí los problemas de gobernabilidad democrática.

Precisamente en el eje de la gobernabilidad se sitúa otra serie de esfuerzos interpretativos en los que la idea de participación ciudadana implica o exige un concepto paralelo de sociedad civil. En efecto, conforme la transición política avanzó en la segunda mitad de los noventa hasta llegar al punto de inflexión de la alternancia con el triunfo de la oposición en las elecciones del 2000, más y más espacios de gobierno fueron asumidos por los partidos de oposición, abriéndose la posibilidad de imaginar nuevas formas de ejercicio del gobierno¹¹. Además, el nuevo discurso de los organismos financieros multilaterales subraya la necesidad de abrir el gobierno al escrutinio público y a una mayor participación popular¹². El principio normativo que guía estas nuevas interpretaciones es el de la “participación ciudadana”, significando por ello una capacidad de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas, promoviendo así tanto la democracia como una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder.

El problema de esta tendencia es que no se acompaña de una preocupación sociológica que le permita advertir que la “participación ciudadana” implica tanto la existencia de actores sociales como de instituciones apropiadas para su desarrollo. En la mayoría de los casos se proponen medidas de ingeniería social que suponen que diseñando instancias de contacto entre el gobierno y la sociedad (comités consultivos, consejos ciudadanos, etc.) se garantiza la ansiada participación. Se pierde de vista que las formas no pueden sustituir el contenido, es decir, que las instancias formales de participación no serán auténticas mientras no haya actores sociales reales que las usen constructivamente¹³. Es un error conceptual, múltiples veces repetido en México, pensar que desde el gobierno se pueden crear a voluntad nuevos actores sociales¹⁴. Si bien es cierto que las instituciones importan, en tanto facilitan o promueven nuevos procesos de

¹¹ Véase Cabrero, 1995; Ziccardi, 1995, 1997; Rivera, 1997.

¹² Ver Montúfar y Muñoz, 1997, para una interesante crítica de las políticas des agencias internacionales.

¹³ Al respecto ver Rivera, 1998.

¹⁴ Véase Olvera, 1994, para una crítica de esta idea en el caso de la cafeticultura.

aprendizaje colectivo, ellas no garantizan por sí mismas la autenticidad de los participantes.

Es por estas razones que una investigación sobre sociedad civil y gobernabilidad debe poner el énfasis en el aspecto social antes que en el de diseño institucional. Si algo es urgente de conocer hoy día en el mundo es la naturaleza de los procesos socio-culturales que pueden facilitar tanto la formación de actores sociales como el aprendizaje colectivo de la participación.

El concepto contemporáneo de sociedad civil.

Apelar al concepto de sociedad civil constituye un riesgo. Nos enfrentamos a un término polisémico que es objeto de un interminable debate en el que al parecer no puede llegarse a un consenso. Como sucede con todas las modas intelectuales, la idea de sociedad civil se ha vuelto ubicua y ha sido apropiada incluso por los organismos financieros internacionales, los gobiernos y los medios de comunicación masiva, privándola de su sentido original. Para evitar confusiones conceptuales, es necesario partir de una breve reflexión sobre el contenido y el sentido de esta categoría en el debate contemporáneo. No es este lugar para hacer un recuento de la historia del debate teórico sobre el concepto¹⁵. Para los fines de establecer los contornos de un concepto operativo, y dada la abundante bibliografía disponible¹⁶, nos limitaremos a reseñar aquí los aportes recientes y a presentar sus implicaciones para la investigación empírica.

El renacimiento contemporáneo de la idea de sociedad civil puede localizarse en tres procesos principales:

- a) las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del Este;
- b) la resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur;
- c) la emergencia y desarrollo de los “nuevos” movimientos sociales en Occidente.

En todos los casos la idea de sociedad civil fue utilizada 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

¹⁵ Para ello véase Cohen y Arato, 2000, caps. II a VII. No existe un tratamiento más completo que éste.

¹⁶ Una reseña útil es Olvera (ed.), 1999.

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 en su mayor parte estos actores no persiguen actividades lucrativas y más bien se orientan a controlar los excesos y efectos negativos de la operación del mercado mismo. La autolimitación indica que la teleología de los nuevos actores ya no se guía por la búsqueda de, la toma de o la integración en el 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.

Acompañando a estos procesos sociales hubo 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 (1992): *Political Theory and Civil Society* (versión española 2000). Estos autores han desarrollado un concepto de sociedad civil basado en las ideas de Jürgen Habermas. Encuentran en la parte institucional del mundo de vida, es decir, en las instituciones y formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción, el fundamento mismo de la sociedad civil. 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 e instituciones de la sociedad civil pueden localizarse tanto en la esfera privada como en la pública y estar vinculados al mercado y al Estado como puntos de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma. Así, estos autores van más 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 parte, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores y nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. Tendríamos así que 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 (Arato, 1999).

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 asuntos de interés colectivo puedan discutirse, y de la disponibilidad de medios institucionales para establecer un puente de comunicación entre el nivel de 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 devienen complementos indispensables.

Mucho se ha criticado este enfoque, tanto desde el punto de vista de las limitaciones del modelo habermasiano (Serrano, 1999) como por los huecos abiertos por la irresolución teórica de las relaciones entre la sociedad civil y los sistemas político y económico, y entre la sociedad civil y las formas de desarrollo del derecho¹⁷. Críticas desde perspectivas liberales y comunitaristas aparecieron también en diversos momentos¹⁸. Con todo, ninguna crítica ha acertado a proponer un marco teórico alternativo, tan sólo han emergido propuestas de definición empírica privilegiando alguno de los elementos ya mencionados¹⁹.

La literatura sobre sociedad civil ha crecido exponencialmente, dando lugar a conceptos muy diversos y a una extensión inusitada en su aplicación empírica. Pérez Díaz ha desarrollado una de las investigaciones más penetrantes sobre la sociedad civil para el caso de España. Su libro *La primacía de la sociedad civil (1993)* constituye un interesante análisis de la formación histórica de la sociedad civil en España desde una perspectiva liberal. La definición de Pérez Díaz enfatiza su carácter civilizatorio, esto es, el hecho de 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 la tolerancia (Pérez Díaz, 1997:61-73). Este concepto amplio de sociedad civil sólo deja fuera del complejo institucional y cultural que la compone al Estado. Se posiciona así el autor español en el campo de las concepciones liberales de la sociedad civil, las cuales enfatizan que su sustrato social está en el mercado, y su fundamento legal radica en las libertades negativas. Sin embargo, trascendiendo una visión meramente liberal, Pérez Díaz ha construido un concepto muy amplio de sociedad civil que incluye la dimensión cultural, acercándose a una posición republicana, para subrayar que sin los principios de la tolerancia y la aceptación del otro no puede haber coexistencia de los diferentes, es decir, de la diversidad de intereses que constituye el tejido social.

¹⁷ La mejor crítica de estas limitaciones la ofrece el propio Arato. Ver Arato, 1999. Ver los comentarios del propio Habermas en Habermas, 1998, capVIII.

¹⁸ Una excelente reseña de este tipo de críticas, así como de críticas desde el marxismo pueden verse en Keane, 1998.

¹⁹ Véase por ejemplo, Barber, 2000 para el caso de un debate sobre la idea de sociedad civil en Estados Unidos.

Alexander, por su parte, ha desarrollado su propia versión del concepto centrándose en su dimensión moral-sistémica. Inspirado en una lectura semi-parsoniana de la vida social, Alexander (1998) insiste 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” (1998:7), una esfera social entre otras que tiene la función de proporcionar una base común de vida colectiva fundada en principios e identidades compartidas. Sin embargo, no queda claro cómo se conforman estos principios, cómo se integran a la vida cotidiana, cómo trascienden de lo privado a lo público.

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, cosa que es pasada por alto con demasiada frecuencia en las concepciones liberales.

Este debate de carácter conceptual es con frecuencia ignorado 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 al Estado y al mercado. Las definiciones empíricas no operacionalizan el concepto sino que lo reducen a uno de sus componentes, generalmente a las redes asociativas autónomas. Así por ejemplo, Diamond (1993:5) 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”. Linz y Stepan (1996:7) la definen como “el ámbito de

la constitución política donde los grupos organizados por sí mismos, movimientos e individuos, relativamente autónomos del estado, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridad para aventajar en sus intereses “. En el caso de los modernos discursos de la banca multilateral la sociedad civil es entendida como una especie de *partner* 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 (Rabotnikof, 1999).

Los enfoques funcionalistas y descriptivos ignoran normalmente las dimensiones de los derechos (o el aspecto institucional) y de los valores y principios (o el aspecto cultural) de la sociedad civil, empobreciendo la noción y creando una falsa ilusión de homogeneidad, falta de conflictividad y unidireccionalidad en la sociedad civil. En efecto, es fácil percibir que las definiciones empírico-descriptivas apuntan a las organizaciones no gubernamentales como sujeto principal de la sociedad civil, a las cuales, en una operación altamente ideológica, se les atribuye una autonomía, capacidad operativa y programática, así como una función de intermediación que reducen al campo de lo social a una práctica social específica que de ninguna manera agota el vasto mundo de la conflictividad y complejidad de la sociedad real.

Sin embargo, aún si asumimos como válido el concepto de Cohen y Arato sobre la sociedad civil, nos enfrentamos a una serie de paradojas y limitaciones de las cuales hay que estar conciente para evitar caer en los errores más comunes de interpretación que tanto plagan nuestro mundo académico.

- 1.- La sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo. En su aspecto movimiento, la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales con frecuencia opuestos entre sí que actúan en diferentes espacios públicos y que por regla 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” (Walzer, 1992) y no un territorio de la convivencia no conflictiva.
- 2.- La sociedad civil no porta por sí misma ningún proyecto de transformación radical ni un programa político específico. Normativamente, tiende a promover el principio de un control social sobre el Estado y el mercado y 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. En algunas de las recuperaciones contemporáneas de la sociedad civil existe el riesgo de la antipolítica, es decir, de la idea de que el Estado debe ser reducido 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. Por ejemplo, instituciones con base constitucional como la defensoría del pueblo (Colombia, Perú, Brasil), la “ciudadanización” de los organismos electorales (México), la legalización de consejos consultivos (Brasil), la reglamentación de derechos constitucionales como los de petición e información (Argentina, Colombia), la institucionalización de mecanismos de consulta popular vinculantes, como el presupuesto participativo (Brasil), y la legalización del referéndum y el plebiscito, son avances sustantivos en el camino de abrir espacios y otorgar poderes importantes a la sociedad civil. Estas instituciones estabilizan nuevas formas de intervención civil en la vida pública, sin constituir por sí mismas un programa coherente. Lo que en todo caso se resalta 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, organizaciones patronales, asociaciones profesionales y organizaciones campesinas son actores civiles y económicos al mismo tiempo 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 dentro de su propio seno o promoviendo sus ideales en microesferas de carácter voluntario y no material. Por otra parte, asociaciones del tipo ONG, especialmente grupos de derechos humanos, feministas y ecologistas, se plantean explícitamente su intervención en la esfera pública con el fin de ejercer influencia sobre el sistema político. Si bien teóricamente el concepto de sociedad civil no resuelve el problema de la interrelación con los sistemas, 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 societales, 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, sin que esto signifique la predicción de sus efectos.

5.- Un concepto riguroso de sociedad civil nos indica que su construcción y desarrollo es un proceso de muy largo plazo que forma parte de la modernidad occidental²⁰. Si bien

²⁰ Esta línea de interpretación está extensamente desarrollada en Hall (ed.), 1995.

puede hablarse de sociedades civiles tradicionales, lo cierto es que la sociedad civil moderna no puede concebirse 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 diferentes países del mundo, es natural que los procesos de formación de las sociedades civiles difieran de nación a nación. Puede hablarse de que núcleos de autonomía social existen siempre en la sociedad independientemente de su grado de desarrollo económico y de su evolución política. En cada caso debe analizarse el potencial de esos espacios como protección y plataforma de una sociedad civil. Sin embargo, es sólo cuando un Estado democrático moderno se afianza y un estado de derecho protege a la ciudadanía cuando una sociedad civil moderna se consolida y expande.

6.- Lo anterior nos indica que la sociedad civil tiene una composición variable en cada país de acuerdo a las condiciones históricas específicas de su formación y desarrollo. En regímenes autoritarios, por ejemplo, los partidos políticos 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 asociaciones profesionales, que en la defensa de la libertad de asociación crean los primeros espacios de autonomía social en muchos países. Movimientos sociales de pueblos indígenas pueden representar un ascenso civil si se traducen en luchas por la efectivización o expansión de los derechos civiles, políticos y sociales. En cambio, en democracias estabilizadas los partidos políticos suelen separarse progresivamente de la sociedad civil e integrarse cada vez más en el sistema político. Si bien continúan siendo siempre una mediación 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 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, no es un espacio único o unificado, no se limita a ONG's 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 plenamente 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 la

actualización de ese potencial es contingente y no necesaria. Dentro de 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 mismo tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado que pueden o no favorecer la institucionalización democrática. La sociedad civil tiene como un referente sociológico necesario el espacio público, el cual tampoco es una entidad abstracta, sino una red de espacios que van desde lo microlocal hasta lo internacional (Olvera, 1999)²¹. 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, el autocontrol, 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 continúa y continuará siendo un referente simbólico de las luchas por la democratización de la vida pública.

La sociedad civil visible: las formas organizativas del asociacionismo civil.

La parte visible de la sociedad civil está constituida por conjuntos y redes de asociaciones civiles. En la sociedad contemporánea existen muy diversas formas de asociacionismo, cada una de las cuales tiene un origen histórico, una forma particular de institucionalización, una vía de legitimación de sus prácticas y un modo particular de relación con los sistemas político y económico. Algunas de esas formas se sitúan directamente en un plano privado, pues se reducen a prácticas colectivas de manifestación de afinidades culturales personales y a espacios de convivencia de grupos que se forman sin objetivos políticos o sociales. Otras son formas de asociación cuyo fin es precisamente ser públicas en el sentido de intervenir en la esfera pública.

Se presenta a continuación una tipología básica, de tipo ideal, de las distintas formas de asociacionismo civil, todas las cuales son parte de la sociedad civil, pero cuya función y potencial de influencia en la vida pública difieren radicalmente. No es una tipología exhaustiva, pues no pretende abarcar toda la infinita gama de combinaciones posibles. La ofrecemos aquí para reafirmar nuestro argumento acerca de la complejidad de la sociedad civil realmente existente y con el fin de que nuestra selección de casos de estudio sea mejor entendida.

²¹ Sobre el concepto de esfera pública, ver Habermas, 1991; Calhoun, 1992; y el *dossier* de *Metapolítica* 9, 1999.

A) **Asociaciones de carácter económico- gremial:** sindicatos, grupos y clubes empresariales, asociaciones profesionales y grupos de productores rurales. Estas asociaciones constituyen la mediación entre la economía y la sociedad, son el puente que vincula la solidaridad básica de clase con los intereses mercantiles. Este tipo de asociación se encuentra fuertemente condicionada por las leyes del mercado y con frecuencia pesa sobre ellas una reglamentación legal más o menos precisa que les otorga reconocimiento jurídico y acota sus campos de acción de tal manera de excluirlas de la acción política. Estas asociaciones suelen ser los actores sociales más visibles en cualquier país debido a su importancia estratégica y a su capacidad de representación de intereses. Estas asociaciones se concentran en la defensa de intereses gremiales y las más fuertes de entre ellas representan a las minorías mejor organizadas. Ahora bien, cuando estas organizaciones padecen el yugo de un régimen autoritario, pueden convertirse en el eje de una sociedad civil emergente. De hecho, ese fue el caso en España durante la transición a la democracia (Pérez Díaz, op. cit.), y en Brasil en la fase de liberalización política (Sader, 1988). En México estas organizaciones constituyeron la columna vertebral de la sociedad civil emergente en los años setenta y primeros ochenta. La defensa de la libertad de asociación y la crítica del corporativismo ha sido una aportación de este sector de la sociedad civil a la construcción de la democracia. Pero sus logros fueron muy reducidos, y hoy por hoy es en este terreno donde el déficit democrático es mayor en nuestro país.

B) **Asociaciones políticas formales.** El concepto de sociedad civil que hemos enunciado excluye a los partidos políticos en tanto que estos forman parte del sistema político, constituido por el aparato político- electoral, el parlamento y el gobierno. Los partidos y el parlamento tienen en realidad un pie en la sociedad civil y otro en el Estado, pues por un lado representan aspiraciones colectivas y organizan a la sociedad creando identidades fuertes, y por otro se sujetan a las reglas de la lucha por el poder y a las restricciones que impone la eficacia de la acción política en términos de liderazgos y la práctica de relaciones de dirección vertical sobre sus miembros. Ellos constituyen el puente entre la sociedad y el Estado. Por tanto, los partidos son formas de asociación que, habiendo surgido de forma voluntaria, y siendo indispensables en una sociedad democrática, no pueden funcionar sin reglas claras de disciplina interna, asimilándose siempre a la lógica de la lucha por el poder. No son, por tanto, formas de asociacionismo civil una vez que están profesionalizados y establecidos, pero pueden serlo en períodos de resistencia antiautoritaria o de transición a la democracia. En estos períodos los partidos son con frecuencia uno de los pocos espacios

posibles para la acción contestataria. En México hoy día los partidos ya superaron esa etapa y se encuentran integrados plenamente en la sociedad política.

C) **Asociaciones de matriz religiosa**, las que, como su nombre indica, tienen su eje en la religión como institución y dependen con frecuencia de las jerarquías eclesásticas. Estas asociaciones son de muy diverso tipo y deben a su vez ser clasificadas de acuerdo a su función: de culto religioso, de promoción social (las comunidades eclesiales de base, por ejemplo), las órdenes religioso- civiles (caballeros de Colón, etc.), las asociaciones de orden religioso- cultural (Pro- vida, etc.), las asociaciones informales de las elites sociales y políticas en torno a valores religiosos (Movimiento Familiar Cristiano, movimientos juveniles, grupos de damas distinguidas, etc.); los grupos pentecostales que actúan en la esfera pública con enorme vigor y constancia; los grupos masónicos, cuyas prácticas son en verdad religiosas, etc. Estas asociaciones son muy importantes en tanto que generan una visión del mundo y una interpretación de la religión que define un horizonte de prácticas sociales legítimas. Asimismo, estas asociaciones contribuyen a crear o nutren a otros actores y movimientos sociales.

D) **Organizaciones civiles**, que son asociaciones libres y voluntarias de ciudadanos cuyo fin es actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por la acción del Estado y del mercado. A su vez, estas organizaciones pueden ser de tres tipos:

i) **Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos**, las cuales amplían el horizonte de la política en tanto critican y tratan de reformar las reglas de operación del sistema político. Nos referimos ante todo a los movimientos sociales pro-democráticos (Alianza Cívica, MCD), y a las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Los primeros buscan la ampliación de la esfera pública, el respeto a los derechos individuales y políticos y crean nuevas formas de participación política de la sociedad. Las segundas ponen de manifiesto los enormes déficits existentes en materia de respeto a las libertades individuales y colectivas, sin las cuales una sociedad civil no puede existir. Este tipo de asociaciones carecen con frecuencia de reconocimiento legal y se expresan más como movimiento que como institución. Para los fines del fortalecimiento de la sociedad civil, estas asociaciones son fundamentales.

ii) **Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad**, más conocidas (incorrectamente) como organizaciones no gubernamentales (ONG). Estas asociaciones

son el resultado de varios factores, entre ellos la existencia de una vocación transformadora en los sectores progresistas de la iglesia, el descrédito de la política partidaria, la falta de credibilidad de la izquierda, la expansión del sistema universitario, el colapso del socialismo, la existencia de un mercado mundial de apoyo a las iniciativas sociales y la emergencia en el mundo desarrollado de los llamados nuevos movimientos sociales (ecologismo, feminismo, pacifismo, etc.). Estas asociaciones, vistas en su conjunto, constituyen un verdadero movimiento social por cuanto reflejan los nuevos valores morales, políticos y culturales gestados después de la segunda guerra mundial y reflejan una vocación deliberada y explícita por transformar un orden social que se considera injusto a la luz de principios éticos. Tomadas individualmente, estas asociaciones son organizaciones formales con algún tipo de registro legal, normalmente homogéneas y con poca vida institucional, que llevan a cabo tareas específicas en proyectos de promoción del desarrollo y creación de grupos y movimientos culturales. Estas asociaciones crean nuevas agendas sociales y políticas y son por consiguiente actores relevantes para una estrategia alternativa de desarrollo y para la democratización de la vida pública.

iii) **Asociaciones de asistencia privada.** Estas asociaciones ofrecen servicios a la comunidad que ni el Estado ni el mercado son capaces de ofrecer en la dimensión y profundidad necesarias. Si bien no cuestionan el orden establecido ni pretenden modificarlo, prestan un servicio social que, cuando es realizado profesionalmente, tiene una importancia social indudable. Estas asociaciones no critican las causas de la pobreza, sino que buscan compensarla por una vía asistencial. Algunas de estas asociaciones dependen de la jerarquía eclesiástica y pueden constituir un sector de las asociaciones religiosas. En México las grandes asociaciones asistenciales cuentan con una forma de reconocimiento legal, las instituciones de asistencia privada.

E) **Asociaciones de tipo cultural**, que van desde grupos musicales y de baile, teatrales y artísticos en general, grupos de defensa del patrimonio histórico, de recuperación de tradiciones culturales, etc. Estas asociaciones representan la parte activa del patrimonio cultural de cada nación y contribuyen a la creación y reproducción de una identidad nacional. Tienen una gran importancia simbólica, la mayor parte de las veces carecen de reconocimiento legal y de apoyo oficial.

F) **Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional**, las cuales son importantes como instancias primarias de socialización y de las cuales pueden surgir también iniciativas asistenciales.

G) **Asociaciones de tipo urbano-gremial**, que van desde asociaciones de vecinos de algún barrio, de un edificio o conjunto de ellos, hasta grupos populares-urbanos, organizados con frecuencia como demandantes de servicios o de terrenos. Se reúnen aquí el particularismo gremial o de grupo con el universalismo ciudadano. Estas asociaciones y movimientos son importantes en tanto constituyen uno de los primeros pisos para la acción colectiva, crean espacios públicos primarios y se convierten en interlocutores privilegiados en el diseño, ejecución y vigilancia de las políticas públicas.

I) **Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas**. Actores colectivos que asumen un papel de representación y gobierno bajo bases consensuales, y que recuperan espacios públicos propios, actúan como una parte de la sociedad civil. Si, por el contrario, mantienen una separación del resto de la sociedad y aplican usos y costumbres para mantener esquemas de dominación tradicionales, actúan de una forma incivil. En México los movimientos indígenas de los años noventa han jugado un papel fundamental en la ampliación de los espacios políticos para un sector de la población históricamente marginado del Estado de Derecho y carente de reconocimiento.

Junto a estas formas de asociación, que comparten las características de relativa permanencia, autonomía y autodeterminación, se sitúan como miembros importantes de la sociedad civil los **movimientos sociales** propiamente dichos, de cuyo desarrollo y capacidad de aprendizaje se nutren las asociaciones más permanentes. Los movimientos sociales constituyen el origen de la sociedad civil organizada. Los **movimientos estudiantiles**, por ejemplo, son la matriz originaria de muy diversas organizaciones, movimientos e instituciones innovadoras. Los **movimientos indígenas** han sido actores centrales de un relativo renacimiento civil y político de algunos grupos étnicos, los cuales pueden también constituir formas asociativas propias. El **movimiento de solidaridad con Chiapas** ha sido uno de los más importantes de los noventa. Pude decirse que cada tipo de asociación es el resultado de algún ciclo histórico de emergencia de formas de identidad y de acción colectivas que en su momento definieron un campo de conflicto. Sin embargo, varias de ellas permanecen hoy en el campo de lo privado (asociaciones de asistencia y de autoayuda, muchas de las culturales, las

deportivas) o bien constituyen espacios de mediación entre los sistemas económico y político y la sociedad. Las gremiales caen en el primer caso, mientras las cívico-políticas y las urbano-populares caen con frecuencia en el segundo.

Como puede observarse, las distintas formas de asociacionismo son un reflejo de los diferentes espacios y formas de acción colectiva, que van desde el privatismo y el particularismo, hasta la acción pública con fines culturales. Precisamente por ello es necesario reconocer la diversidad de prácticas y potencialidades sociales a que nos referimos cuando hablamos del campo de lo civil.

Los **medios de comunicación** constituyen una intermediación entre la sociedad civil, el mercado y el Estado, en tanto son el componente principal de la esfera pública. En ciertos momentos, los medios se convierten en actores de la sociedad civil, cuando por ejemplo denuncian excesos o abusos del gobierno y situaciones de injusticia y violación de derechos, o bien cuando facilitan el debate sobre temas de interés público. Sin embargo, los medios también están sujetos a las leyes del mercado y a las presiones del sistema político.

Ahora bien, los grupos inciviles existen por cierto y pueden ser más poderosos que la sociedad civil. La incivilidad se expresa como la imposición de intereses particulares sobre otros actores y/o sobre el sistema político, pasando por encima de la ley o situándose al margen de ella. Los grupos de interés que adquieren un control monopólico sobre algún recurso o área de la vida social, los grupos de delincuentes, las mafias políticas y económicas, el narcotráfico, la corrupción, son todas expresiones de incivilidad que en determinadas condiciones históricas y en ciertos espacios son, pueden ser o han sido dominantes. En este sentido, la sociedad civil es una construcción, un resultado de largos ciclos de luchas sociales y de la lenta institucionalización de un estado de derecho. La sociedad civil no es un dato, sino un proceso en continua renovación y en incesante lucha contra el autoritarismo, la ilegalidad y la antidemocracia. Sus ganancias nunca son permanentes, sino que exigen ratificarse en la práctica social cotidiana.

Política y representación en la sociedad civil.

La política de la sociedad civil es la política de la influencia²², es decir, la presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento. Naturalmente, esta forma de acción política es limitada y poco eficiente, pues por definición construye escenarios múltiples, tantos como diversos sean los actores, temas e

²² Sobre esta noción ver Cohen y Arato, 2000, caps. IX-XI.

intereses en juego. La diversidad, pluralidad y heterogeneidad política, cultural y simbólica de la sociedad civil coloca el problema de la representación en una nueva óptica. En la práctica, dentro de la sociedad civil conviven criterios y formas de representación múltiples y hasta contrapuestos. Los componentes gremiales de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones patronales y profesionales, organizaciones campesinas, organizaciones de colonos, pobladores urbanos) reclaman la representación de los intereses económicos de sus miembros, pero no tienen más la legitimidad (en una época tendencialmente poscorporativa) para reclamar la representación política de los mismos. Las asociaciones culturales, deportivas y recreacionales no tienen vocación alguna por la representación de intereses, siendo como son asociaciones privadas para fines privados. Las asociaciones civiles tipo ONG tampoco pueden reclamar representación alguna, pues si bien son asociaciones privadas con fines públicos, sus opiniones y propuestas tratan de influir en la opinión pública y en las políticas públicas a partir de criterios de eficacia y justicia y no de derechos sectoriales. Los grupos de derechos humanos y los movimientos sociales prodemocráticos tampoco reclaman una representación, sino que apelan a la aplicación real de los derechos ciudadanos en general por motivos de moralidad pública. Las asociaciones religiosas también son de carácter privado. Es por ello que la sociedad civil en cuanto tal es irrepresentable en términos convencionales. Sólo en un terreno altamente simbólico y en coyunturas extraordinarias la "sociedad civil" puede reclamar una representación moral colectiva: en campañas contra las dictaduras, contra la delincuencia, contra la violación de los derechos políticos, contra la impunidad de la clase política, contra el hambre, por elecciones libres y equilibradas, por los derechos indígenas, por la paz, por una vida digna. Fuera de estas circunstancias, que un grupo, red o sector de organizaciones civiles reclame una supuesta representación de la sociedad civil es un error político que puede tener serias consecuencias.

Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México.

Con este breve bagaje teórico a cuestas, es ahora menester ofrecer un rápido panorama de la formación de la sociedad civil mexicana contemporánea. Esta tarea resulta necesaria para ubicar en su debido contexto los estudios de caso que componen esta colección, y para evitar el sesgo cortoplacista que los estudios empíricos de procesos actuales suelen implicar. Al mismo tiempo, en esta sección sacamos provecho de los casos al ubicar sus hallazgos en un amplio contexto nacional.

México vive hoy un fin de época. La derrota del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional, en las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000, marca 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, restando todavía garantizar la legalidad y la equidad de las elecciones estatales y municipales en el sureste del país²³. Se abre una etapa en la cual deberán reformarse radicalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad, desmontarse las reglas, costumbres, prácticas e instituciones que permitían la reproducción del corporativismo y el clientelismo, y construir un verdadero Estado de Derecho. Puede afirmarse que la derrota del régimen es un resultado de la prolongada movilización de la sociedad civil mexicana por la democracia, la cual ha constituido el eje del desarrollo y fortalecimiento de la propia sociedad civil mexicana en los últimos quince años.

En esta fase de la historia contemporánea de México, la composición, espacios de lucha, agenda de demandas y contribuciones a la gobernabilidad democrática de la sociedad civil han estado fuertemente determinadas, de una parte, por la centralidad 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 de derechos indígenas. Este proceso ha tenido lugar simultáneamente con la plena implantación de una política económica neoliberal que por un lado rompió con los fundamentos materiales de los viejos arreglos clientelares y particularistas en que se fundó el viejo régimen, pero por otro destruyó las 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 ya de por sí muy dividida²⁴.

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, que habían sido centrales en los años setenta y primeros ochenta, dando lugar a una sociedad civil popular²⁵, perdieron eficacia política y simbólica en la segunda mitad de los ochenta y especialmente en los noventa. Contrariamente, en ese mismo período las luchas electorales adquirieron centralidad, atrayendo a muy diversos componentes de la sociedad civil al campo de las luchas partidarias o a la formación de movimientos sociales pro-democráticos²⁶.

²³ Casos ejemplares son los estados de Tabasco, Yucatán y Chiapas, que tienen procesos electorales en el 2001.

²⁴ Para una visión latinoamericana de los costos del ajuste neoliberal, ver Tokman, V. y O'Donnell, G. (eds), 1998. Para el caso de México ver Bolvitnik, J. y Hernández Laos, E., 1999.

²⁵ Sobre esta noción, ver Oxhorn, 1995. Para el caso mexicano, ver Olvera, 1998.

²⁶ Ver Tamayo, 1999, y Olvera, 1999 b).

Los éxitos de estas luchas permitieron que las elites emergentes provenientes de la sociedad civil accedieran a los gobiernos municipales y estatales, dando lugar al fenómeno, ya conocido en otros países, de traslación al campo de los nuevos gobiernos democráticos de los liderazgos e iniciativas de cambio que estaban en la sociedad civil²⁷.

En esta larga y aún inacabada transición a la democracia dos dimensiones clásicas de la sociedad civil, que emergen con mayor claridad en coyunturas de cambio de régimen político, destacan claramente: 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, el hecho de 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 progresiva y ulterior democratización electoral, condujo a que la emergencia de la sociedad civil se produjera como una demarcación de lo social frente a lo estatal en el contexto de 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 por la vía de reformas sucesivas y negociaciones con el régimen (Olvera, 1998).

En México, la debilidad estructural de los actores sociales populares y la carencia de espacios públicos alternativos condujo a que este dilatado proceso tuviera desde 1986 como arena principal los procesos electorales en sus niveles 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 adelante²⁸.

La sociedad civil contemporánea había emergido en México en los años setenta en la forma de grandes movimientos sociales populares, así como a través de un inicial movimiento de autonomización de algunos grupos empresariales respecto al estado (Luna, 1992). Estos movimientos clasistas vieron severamente limitados sus espacios de acción a consecuencia de la crisis económica estructural que inició en 1982, así como por la decisión del régimen de no

²⁷ Sorprende no encontrar una bibliografía específica sobre este tema. Hay alusiones sobre este proceso en O'Donnell, 1999; Peruzzotti, 2001; Tironi, 1999; Agüero y Stark, (eds), 1998; Moulian, 1998.

²⁸ Hay una abundante bibliografía sobre los aspectos electorales de la transición. Una visión sistemática está en Cancino, 2000; una interpretación diferente en Silva Herzog, 1999; un análisis que combina lo regional y lo nacional está en Lujambio, 2000.

abrir el espacio electoral a la competencia entre partidos. Esta circunstancia produjo una radicalización política de los movimientos populares cuyo efecto fue su mayor aislamiento del resto de la población y la represión, particularmente en el caso del sindicalismo independiente (Bizberg, 1990; Middlebrook, 1995). 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 elite conservadora con pocos vínculos con la sociedad civil, pasó a convertirse en el vehículo utilizado por las elites urbanas emergentes para ofrecer 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 elites emergentes y una vieja clase política opositora dirigió diversos movimientos populares 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 a nivel municipal y estatal hasta acumular en 1997 una masa crítica de votos y de posiciones políticas que posibilitaban la búsqueda de la presidencia de la república en el año 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 le 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 algunos 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 sociedad²⁹.

Como lo indica el estudio de caso de los grupos conservadores en Guadalajara incluido en esta colección (Ramírez Sáiz y De la Torre, 2001), 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 facilitaran la comunicación entre gobierno y sociedad. La transformación democrática de los grupos y 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 de caso. 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 elites 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 *governance*, es decir, al desarrollo de formas e instituciones de gobierno relativamente abiertas y legales. Empero, esta clase de grupos carecen 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 relativamente 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 como es un notable avance legal, no tiene innovaciones relevantes en materia de instituciones de contacto entre sociedad y gobierno (Marván, 1997).

²⁹ Ver Ramírez Sáiz, 2000; Ziccardi, 1998 ofrece una interesante metodología de análisis; pude consultarse también Cabrero, 1995; Guillén, 1996.

La trayectoria de la izquierda mexicana es diferente. Su *aggiornamento* 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 su voto su deseo de regresar a un pasado mítico en el 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 rutinizados por la marginalidad política se volcaron en forma masiva a la formación del Partido de la Revolución Democrática, 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 el sur del país que hasta entonces habían permanecido al margen de la movilización del norte. La suposición de que este nuevo frente era una especie de mayoría electoral automática alimentó las guerras intestinas dentro del nuevo partido y le dio fuerza a una serie de luchas poselectorales masivas que tuvieron lugar entre 1990 y 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 (Sánchez, 1999).

Como lo demuestra el estudio de caso de la Ciudad de México incluido en esta colección (San Juan, 2001), estas inercias políticas se constituyeron en un lastre para el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas entre 1997 y 1999. El PRD carecía de la institucionalidad del PAN y dependía demasiado del carisma personal y del prestigio del propio Cárdenas. 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 elites emergentes de las ciudades, conformándose casi exclusivamente de grupos y corrientes políticas preexistentes y de 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 fue cubierta progresivamente a través de una política social no clientelista pero orientada a la formación de asociaciones ciudadanas basadas en el territorio cuya función sería facilitar la transmisión de demandas de la sociedad al gobierno, conservando siempre éste la capacidad de decisión e implementación de las políticas (Quero, 2001).

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. Los únicos actores externos eran los líderes de algunas ONG's, quienes entraron al gobierno a título personal, promoviendo algunos proyectos innovadores (San Juan, op. cit.; Canto Chac, 2000) .

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

En este sentido, México está empezando a vivir una fase de transformación de las instituciones políticas y de redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Hay de facto una democratización de la vida pública que se expresa en la alternancia política, la libertad de expresión, la publicidad y transparencia de los actos de gobierno, la creación de nuevos foros y espacios públicos, y la búsqueda de nuevas formas y métodos de gobierno. La sociedad civil se enfrenta a nuevos retos y a nuevas necesidades. El capital organizativo, de conocimiento y de legitimidad acumulado en los años de la resistencia antiautoritaria y la inicial experiencia en el arte de gobernar a nivel local debe ahora trasladarse a un nuevo escenario.

Los retos del fortalecimiento de la sociedad civil.

El desarrollo de la sociedad civil exige acciones y cambios institucionales en los niveles macro y micro político, legal y organizacional, y cultural. Asimismo, implica la crítica y transformación de los vicios y tradiciones propios de la sociedad civil realmente existente. Concentrarse solamente en alguno de estos aspectos no resolverá el problema de conjunto.

La relación entre los distintos componentes de la sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno es múltiple, compleja y altamente diferenciada. No puede asimilarse a un modelo único, puesto que funcional y sustantivamente su carácter varía en cada espacio de interacción. No es lo mismo la relación de las organizaciones gremiales con los aparatos económicos del estado que la relación de las ONG's con las instancias de definición de políticas públicas. Es por ello que una estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil orientada a la democratización de la vida pública tiene que abarcar todas las dimensiones antes mencionadas.

El discurso de la sociedad civil no debe hacernos olvidar que la gobernabilidad democrática se construye en los órdenes político, jurídico, institucional y cultural y no sólo en el campo específico de los encuentros entre gobierno y sociedad civil. De hecho, tanto la teoría como la experiencia internacional confirman el carácter holístico del proceso de democratización y, concomitantemente, del surgimiento y consolidación de la sociedad civil.

México tiene hoy la oportunidad de avanzar sustantivamente en la construcción de la gobernabilidad democrática y en el fortalecimiento de la sociedad civil. Pero como en todas las cosas de la vida, la oportunidad no significa inevitabilidad ni necesidad. Para actualizar el potencial hoy existente será necesario que tanto los actores sociales como los políticos sean autocríticos y constructivos simultáneamente, y que la democracia se extienda progresivamente a todos los órdenes de la vida social.

PROPUESTAS PARA FORTALECER LA SOCIEDAD CIVIL Y MEJORAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

Finalmente, con el fin de avanzar algunas propuestas conducentes al fortalecimiento de la sociedad civil en el sentido antes enunciado, presentamos aquí los contornos generales de una política cuyo eje sea el mejoramiento de la calidad de la vida pública y la creación de condiciones favorables a una gobernabilidad democrática.

Como hemos indicado antes, la sociedad civil se compone de tres elementos correlacionados: un sistema legal e institucional que establece, protege y actualiza los derechos ciudadanos; un conjunto de movimientos sociales y de asociaciones civiles que son social, política e ideológicamente heterogéneas; una cultura política anclada en una diversidad de espacios públicos, favorable a la tolerancia y al respeto mutuo y proclive a una relación crítica con el estado y el mercado.

Las contribuciones de la sociedad civil a la construcción de una gobernabilidad democrática se sitúan en cada una de esas tres dimensiones. A continuación analizaremos este fenómeno separando por razones metodológicas esos tres niveles. Agregaremos una cuarta perspectiva que se refiere a los factores internos a las organizaciones civiles que deben ser tomados en cuenta en este proceso. Con frecuencia las recomendaciones de política pasan por alto que cambios tendientes a la democratización de la vida pública abarcan también necesariamente a las propias organizaciones de la sociedad civil.

I. El sistema legal-institucional.

a) Construir un Estado de Derecho.

Como se puede observar en los estudios de caso, una demanda recurrente de los movimientos y organizaciones civiles es la existencia de un Estado de Derecho operativo. Si bien los derechos civiles, políticos y sociales emanados de la modernidad están reconocidos en la constitución y en las leyes secundarias, lo cierto es que los derechos no se cumplen o se aplican parcial y segmentadamente. Este fenómeno tiene su origen en el autoritarismo histórico mexicano y es resultado del alto grado de discrecionalidad con que contó el régimen para decidir cuándo respetar la ley y cuando violarla. Sin un Estado de Derecho no hay manera de darle estabilidad, predictibilidad y seguridad a los ciudadanos y a la vida pública en general.

b) Lograr una verdadera separación de poderes.

El régimen autoritario anuló la separación de poderes. Por esta razón el poder legislativo no pudo funcionar como una verdadera mediación entre el estado y la sociedad ni el poder judicial pudo garantizar los derechos ciudadanos. Establecer claramente esta separación es imprescindible para abrir los espacios de acción de la sociedad civil, creando una interlocución múltiple con los poderes del estado y protegiendo legalmente su acción. La alternancia en el poder que actualmente se vive puede ser un factor positivo en este proceso.

c) Descentralización del poder: hacia un verdadero federalismo.

La descentralización del poder es otro requisito para el empoderamiento de la sociedad civil. La centralización condujo al cierre de espacios de negociación a escala local y estatal y concentró de tal manera los recursos públicos en el gobierno federal que todos los actores sociales se vieron forzados a dirigir hacia él su acción, lo cual los colocaba en una posición de desventaja estratégica. La descentralización debe permitir la multiplicación de los espacios de encuentro entre sociedad y gobierno y darle a la sociedad civil una mayor capacidad de influencia en el diseño y supervisión de políticas públicas en espacios locales y regionales que están al alcance de sus propias fuerzas. Por supuesto, el aprovechamiento de esta ventaja depende de que haya una sociedad civil fuerte en esos espacios.

d) Profesionalización y desclientelización de los aparatos y las agencias del Estado.

La improvisación, la incoherencia, los conflictos internos y la fragmentación que han caracterizado la acción de las agencias del Estado era funcional desde el punto de vista de la dominación política particularista que ejercía el gobierno autoritario. Ello ha conducido a una enorme ineficacia operativa, al desperdicio de recursos y a la sobrepolitización de las políticas públicas. En este marco es comprensible, pero imperdonable, que en México aún no exista un servicio civil de carrera. La creación de una burocracia moderna, que en teoría debió haber llevado a cabo la tecnocracia neoliberal, fue imposible por razones políticas. Una burocracia profesional y responsable de sus actos era antitética al carácter clientelar del régimen autoritario.

e) Modificaciones legales que permitan a los ciudadanos exigir la rendición de cuentas a los gobernantes.

El presidente de la república, los gobernadores y los presidentes municipales cuentan con un marco de prerrogativas legales y extralegales que les permiten burlar los derechos constitucionales de información y petición. Innovaciones legales e institucionales son necesarias para garantizar el acceso a la información y la rendición de cuentas. El mismo principio debe aplicarse a los poderes legislativo y judicial, cuya autonomía política no les exime del deber moral y político de abrir su información a la ciudadanía y rendirle cuentas de los recursos que la sociedad les otorga. Los organismo públicos descentralizados, empezando por

las empresas públicas y siguiendo con las universidades públicas y los organismos autónomos, como el IFE, tampoco pueden sustraerse a esta exigencia.

f) Creación de nuevas instituciones híbridas o mixtas de carácter ciudadano-estatal en áreas sensibles de la vida pública.

En las áreas de contacto directo entre gobierno y sociedad deben crearse organismos híbridos o mixtos entre gobierno y ciudadanos, al estilo del Instituto Federal Electoral en México, la Defensoría del Pueblo en Colombia, el Presupuesto Participativo en Brasil y las Audiencias Públicas en Argentina³⁰. Instituciones con capacidad de representar simbólicamente a los ciudadanos frente al Estado, dotadas de autonomía legal y presupuestal, que cuenten con personal profesional capacitado, y en el seno de las cuales se tomen decisiones vinculantes que se ejecuten de una manera transparente, rindiendo cuentas a la sociedad, son necesarias como espacios intermediarios entre la sociedad y el gobierno. Estas instituciones tendrían la triple función de desclientelizar las políticas públicas, promover la participación ciudadana y garantizar la vigencia y aplicación real de los derechos ciudadanos.

II. La red asociativa y de movimientos sociales.

a) Garantizar la libertad de asociación.

Uno de los principales mecanismos a través de los cuales el régimen autoritario sometió a amplios sectores de la sociedad civil fue la anulación de facto de la libertad de asociación, ante todo en los sindicatos de trabajadores urbanos y rurales (Middlebrook, 1995), en las asociaciones patronales o de empresarios (Luna, 1992) y en las asociaciones profesionales, pero también en el caso de las organizaciones e instancias de representación de los campesinos (Olvera, 1997). El control estatal del registro legal de estas asociaciones fue el filtro que le permitió al gobierno imponer representantes y líderes fieles al corporativismo oficial. Un cambio en las leyes laborales, agrarias y de asociaciones es urgente y necesario para permitir el florecimiento de una sociedad civil popular.

b) Crear nuevas formas de reconocimiento jurídico a las organizaciones civiles.

Las organizaciones civiles que trabajan en la promoción de derechos, la implementación de proyectos de desarrollo y en actividades asistenciales carecen de formas de reconocimiento al interés público de sus actividades. Este es un problema general del mundo de las ONG's en México, las cuales se ven obligadas a trabajar en pequeña escala al carecer de apoyos y financiamiento públicos. Sólo las organizaciones más antiguas o más cercanas a las fundaciones extranjeras logran mantener un perfil de visibilidad y contar con un campo de acción amplio. En México la primera ley de este tipo, la de la Ciudad de México, ha resultado ser muy vaga y general y aún no encuentra formas concretas de aplicación.

c) Garantizar el acceso público a los medios de comunicación.

En países tan desiguales como México los movimientos sociales y las organizaciones civiles carecen de los recursos para pagar publicidad y difundir sus acciones. Asimismo, los ciudadanos en general y sus organizaciones encuentran muy difícil manifestar sus opiniones y publicitar sus propuestas y proyectos. En México no existen leyes de acceso público a los medios, ni las condiciones técnicas y políticas para hacerlo. Parte sustancial de la democratización de la vida pública será la democratización del acceso a los medios³¹. Si bien la transición a la democracia en marcha ha llevado a los medios a ser más plurales y abiertos, la propiedad de éstos está altamente oligopolizada y no existe ninguna regulación de sus actividades (Arredondo y Sánchez Ruiz, 1987). Tanto desde el punto de vista legislativo como desde el institucional hay mucho por hacer en este terreno.

III.- Los aspectos culturales.

a) Generalizar el acceso a la educación.

Los abismales diferenciales de acceso y de calidad en la educación que reciben los niños y jóvenes de acuerdo al ingreso de sus familias, al hecho de vivir en las ciudades o en el campo,

³⁰ Sólo el caso del presupuesto participativo ha sido ampliamente estudiado. Un excelente estudio es Avritzer, 1998. La falta de investigación sobre las demás experiencias demuestra que no se les ha otorgado la importancia que merecen. Testimonios interesantes sobre esta problemática pueden encontrarse en Nieto, J. y Robles, R. (eds), 1999.

³¹ Sobre este tema uno de los escasos textos disponibles es Sajó y Price (eds.), 1998.

o por tradición religiosa, generan una distribución desigual del capital cultural que pone en desventaja a los sectores más pobres de la población, quienes con frecuencia desconocen sus derechos más elementales. La tradición del clientelismo y del corporativismo se ha fundado en la dependencia, tanto personal como colectiva, de los pobres hacia los intermediarios culturales que eran, al mismo tiempo, agentes del estado. Romper esta dependencia exige, entre otras cosas, una mejor distribución del conocimiento.

b) Reformar los contenidos y la calidad de la educación.

Por años las escuelas en México enseñaron una historia patria mítica e ideologizada, y jamás se habló en verdad de derechos en las páginas de los libros de texto. Si bien en los últimos años los contenidos de los libros han mejorado, la calidad de la educación ha bajado debido a los bajos salarios de los maestros. Una reforma educativa completa implica un cambio en la actitud de los maestros, la dignificación del trabajo docente y una revisión completa de los estilos y contenidos de la enseñanza.

c) Realizar campañas masivas de educación cívica.

El exitoso ejemplo de la Alianza Cívica y del IFE como promotores de una cultura de respeto a los derechos políticos indica que los derechos en general tienen que enseñarse a la población, al mismo tiempo que se crean las condiciones para su aplicación o respeto. El desconocimiento de los derechos es un fenómeno alarmante en México. El régimen autoritario hizo aparecer el cumplimiento de derechos como una concesión o como una prebenda, y no como una obligación del estado. Es necesario revertir esta situación.

d) Mejorar la distribución del ingreso.

Este factor parece ajeno al campo de la cultura. Sin embargo, está estrechamente vinculado con ella. La pobreza conduce a la pérdida de autoestima y a la necesidad de vender la lealtad política a cambio de pequeños beneficios económicos que son esenciales para la sobrevivencia. En México la creciente miseria ha llevado incluso a la desintegración familiar y a la emigración masiva, la cual debilita el tejido social (Zermeño, 1998). La pobreza es el mejor

caldo de cultivo del clientelismo. Una política agresiva de redistribución del ingreso ayudaría a fortalecer una cultura de la autonomía individual y colectiva³².

e) Generalizar una cultura de la tolerancia.

La intolerancia de todo tipo, básese en factores religiosos, ideológicos o políticos, o en jerarquías de género o generacionales, constituye una cultura profundamente incivil. Deben diseñarse leyes e instituciones que combatan la intolerancia, especialmente a través de la garantía del respeto y aplicación universal de los derechos³³. Las elites políticas, culturales y sociales tienen que asumir actitudes tolerantes y predicar con el ejemplo.

IV. Sobre el carácter de las organizaciones de la sociedad civil.

Los cambios macropolíticos, legales y culturales que pueden ayudar a la consolidación y empoderamiento de la sociedad civil no garantizan *per se* el desarrollo de ésta. Factores internos a las organizaciones civiles pueden ser uno de los grandes obstáculos a la cooperación con el gobierno, a la inserción en la sociedad de las propias organizaciones y al debido uso de las condiciones favorables a su desarrollo. La sociedad civil realmente existente expresa también en su interior las limitaciones históricas que ha padecido y las condiciones en que se ha desarrollado.

a) Las asociaciones civiles en general deben ser democráticas y transparentes a su interior.

Como los estudios de caso incluidos en esta colección lo demuestran, con frecuencia las organizaciones civiles reproducen a su interior los mismos vicios que critican al Estado. Los sindicatos y organizaciones campesinas independientes suelen ser paradigmáticamente verticales y poco transparentes, y concentran decisiones y visibilidad en sus dirigentes. En realidad este problema es generalizado en casi todas las organizaciones de carácter gremial. Si bien hay restricciones organizacionales que explican en parte este fenómeno, sin duda influye también la inexistencia de una cultura democrática en la mayoría de las fuerzas de la izquierda

³² Un excelente estudio sobre los efectos de la pobreza en la falta de acceso a la justicia es Méndez, O'Donnell y Pinheiro (eds.), 1999.

mexicana. Lo mismo vale para muchas ONG's, que igualmente trabajan en medio de la informalidad y bajo el control unipersonal o de pequeños grupos de personas. Por elemental congruencia es necesario que lo que las ONG's y organizaciones gremiales demandan al sistema político lo cumplan ellas mismas a su interior.

b) Debe lograrse un mayor grado de institucionalidad y formalización en las organizaciones civiles.

Buena parte de las organizaciones civiles del tipo ONG trabajan sin respetar sus estatutos internos y sin que funcionen sus órganos formales de dirección. Las finanzas no siempre son transparentes y las relaciones laborales al interior casi nunca se fundan en las leyes aplicables. Durante años la precariedad económica y política de su existencia explicaba la informalidad e improvisación de su vida interna. Pero la continuidad de este estilo de trabajo en la década de los noventa, cuando al menos para las organizaciones más importantes hubo mayores recursos, no se justifica. Este estilo de trabajo lleva a la imposibilidad de formar nuevos cuadros, a la rutinización de las organizaciones, a la personalización de su dirección, y, con frecuencia, a su conversión en una especie de empresas privadas de consultoría.

c) Debe crearse una cultura de la tolerancia y la pluralidad al interior de las asociaciones civiles.

Como se ha señalado antes, en México las asociaciones civiles de todo tipo se han caracterizado por su verticalismo, antidemocracia y falta total de respeto a la pluralidad. Sindicatos, asociaciones patronales y organizaciones campesinas han sido y son todavía en su mayoría paradigmas de incivilidad. Por su parte, las organizaciones civiles y los movimientos sociales pro-democráticos, al tratar de retomar para sí la identidad de sociedad civil de manera exclusiva a lo largo de los años noventa, excluían y no reconocían a otros actores sociales, como los grupos conservadores, las organizaciones gremiales y profesionales, los grupos culturales, lo cual reflejaba una falta de tolerancia y de pluralidad. Más aún, al interior de muchas de las propias organizaciones civiles se han presentan problemas de verticalismo y falta de transparencia. La alternancia política abre nuevas condiciones que pueden favorecer una mayor democracia interna y dar lugar a nuevos esfuerzos de articulación plural.

³³ Sobre la relación entre tolerancia y gobernabilidad, ver Cisneros, 1998

d) Debe avanzarse en la profesionalización de las organizaciones civiles.

Al igual que el Estado, las organizaciones civiles que aspiran a o han logrado la permanencia y el reconocimiento público, deben estabilizar un cuerpo profesional de empleados que les permita dotarse de una mayor capacidad de proposición, de análisis y de intervención. La inestabilidad laboral que priva en el sector y la informalidad y localismo como métodos de allegarse de personal deben ser superados si se desea adquirir la capacidad de interactuar con el gobierno en un plano de igualdad. Hoy día hay una contradicción entre la demanda de interlocución y la relativa incapacidad de propuesta.

e) Debe recuperarse la relación entre organizaciones civiles y movimientos y organizaciones populares.

En México la mayoría de las organizaciones civiles cercanas a posiciones de izquierda surgieron con la vocación de ayudar a los movimientos populares en sus luchas contra el régimen autoritario. Sin embargo, como puede verse en los estudios de caso, a partir de la crisis de los sectores populares de la sociedad civil en los años ochenta se dio un proceso de autonomización de las antiguas ONG's respecto a su viejo *ethos*, y en la década de los noventa la democratización de la vida pública condujo a este sector a privilegiar su interlocución con los distintos niveles de gobierno. De esta manera las organizaciones civiles desplazaron su misión original y de alguna manera dejaron un enorme hueco en el campo de la educación cívica y de la transmisión de conocimientos y habilidades técnicas y organizacionales desde las clases medias hacia los sectores populares. En un país tan desigual como México, es imprescindible que los sectores organizados de la sociedad civil contribuyan a la organización y al aprendizaje colectivo en el seno de los sectores no organizados. La política social del estado no puede suplir esta misión, pues no se pueden crear organizaciones civiles auténticas desde arriba, como lo señala repetidamente la experiencia.

Esta lista de medidas no pretende ser exhaustiva, sino tan solo indicativa de las áreas problemáticas en las que debe trabajarse en aras de promover la democratización de la vida pública y el fortalecimiento de la sociedad civil.