

Revista de Administración Pública



Democracia y Sociedad Civil en México

José Fernández Santillán*

Presentación

Parto de una idea en la que quizá todos podremos estar de acuerdo: hoy después de por lo menos cuatro acontecimientos centrales en la historia contemporánea, la constante es la incertidumbre. Esos cuatro acontecimientos son: la caída del Muro de Berlín de la que estamos conmemorando el veintiunavo aniversario; la caída de las torres gemelas de Nueva York en 2001; la caída de Wall Street en septiembre de 2008 que provocó una crisis de naturaleza y alcances nunca antes vistos, y el ascenso de Barak Obama a la Presidencia de los Estados Unidos.

Se trata de hechos que pusieron en entredicho viejas certidumbres como la presencia de la bipolaridad en la posguerra, la seguridad internacional, la estabilidad económica global junto con la pretendida efectividad del modelo basado en el libre mercado y la continuidad del bloque político que gobernó de manera conservadora a los Estados Unidos con los Bush a la cabeza. Pues bien, todas esas certezas desaparecieron en un lapso muy corto de tiempo y no hay, por ahora, otro conjunto de certezas que las sustituya.

Cada nación está sorteando la incertidumbre a su manera al tiempo que está tratando de reforzar las alianzas internacionales. En el caso de México a estos graves problemas de naturaleza externa se

* Filósofo político, doctorado en la Universidad de Turín, Italia. Tiene numerosas publicaciones. Discípulo de Norberto Bobbio, de quien ha traducido seis libros. Actualmente es Profesor de tiempo completo y titular de la cátedra de investigación Ciudadanía y Sociedad Civil en el Departamento de Estudios Globales de la Escuela de Humanidades del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

añaden otros de orden interno. Para abordar un tema como el que me he propuesto desarrollar en esta sede es necesario mencionar que la “democracia” y la “sociedad civil” son términos de más o menos reciente creación en la política mexicana.

Por extraño que parezca, durante décadas, esos conceptos fueron prácticamente inoperantes o, en el mejor de los casos, relegados a segundo plano en la política nacional. En lugar de la democracia, durante el régimen de la revolución, se privilegió la ideología que sustentaba al Estado autoritario misma que descansó en tres pilares fundamentales, la institución presidencial, el partido oficial y la élite en el poder. En vez de sociedad civil lo que existió fue una férrea estructura corporativa que vinculó a los sectores sociales organizados en grandes confederaciones (obrera, campesina y popular) controlados desde el vértice de la pirámide.

Esas estructuras le dieron estabilidad política y paz social al país durante muchos años; sin embargo esos puntales del viejo sistema poco a poco experimentaron un proceso de desgaste en virtud de que la política y la sociedad civil en México se abrieron al pluralismo y a la democratización. Hoy nadie está en posibilidades de ejercer un dominio hegemónico sobre el conjunto social del país.

Ahora bien, debemos decir que la lucha contra el autoritarismo tomó la forma de reivindicación electoral. El país, efectivamente, tiene una larga tradición de fraudes electorales y era necesario quitarle el control de los comicios al gobierno. Nuevas corrientes políticas entraron en la escena pública reconocidas legalmente para llevar a cabo una competencia por el poder más equitativa y transparente.

No obstante, junto con el proceso de democratización se dio un proceso de ingobernabilidad consistente en el sustancial incremento de la conflictividad política y social. Ciertamente, el antiguo orden autoritario quedó atrás, sin embargo, México no ha logrado consolidar un nuevo orden democrático en tanto que la sociedad mexicana está sumida en un desorden creciente producto de la violencia delincuencia y una desigualdad abismal entre los altos estratos y la masa empobrecida.

1. Presidencialismo, corporativismo y familia revolucionaria

Hagamos un poco de historia: La Constitución de 1917 aún vigente fue redactada en Querétaro por los carrancistas que explícitamente

excluyeron a quienes hubiesen tomado las armas en su contra como, precisamente, las fuerzas militares e intelectuales de Pancho Villa y Emiliano Zapata. La historia oficial ha querido ocultar el hecho de que el proyecto constitucional de Carranza fue distinto e incluso contrario al de Madero. Debemos recordar que en el discurso inaugural del Congreso Constituyente pronunciado el 1 de diciembre de 1916, Carranza señaló explícitamente que esa Constitución no tomaría en cuenta a la democracia, sino que establecería un gobierno fuerte, es decir, presidencialista al que después la izquierda del constitucionalismo agregó los derechos sociales en los artículos 3°, 27° y 123°.

La revolución carrancista ya tenía una Constitución, pero aún había que institucionalizarla y ponerla en marcha. Lo primero que se hizo fue terminar de pacificar a México y erigir el Estado nacional, el cual, por cierto, fue muy similar al que Thomas Hobbes tuvo en mente cuando escribió *El Leviatán*. El primer paso fue crear el Partido de la Revolución para aglutinar a los caciques regionales. Esa fue obra de Plutarco Elías Calles, quien el 4 de marzo de 1929 fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR). El siguiente paso fue organizar a la base social por sectores (campesino, obrero y militar) en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Esto sucedió en 1938, es decir, durante el sexenio de Lázaro Cárdenas.

Es curioso y no carente de significado que el Partido Acción Nacional que actualmente gobierna al país, se fundara un año después de ese acontecimiento, es decir, en 1939 para contrarrestar la política nacionalista, estatista y popular del sistema revolucionario. Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se eliminó al sector militar del PRM, se separaron el sector campesino y el obrero que inicialmente estuvieron juntos y se añadió el sector popular. En 1946 se creó el Partido Revolucionario Institucional año en la que, coincidentemente, llegó al poder el primer presidente civil, Miguel Alemán (1946-1952) superando, de esta manera, uno de los grandes problemas políticos de América Latina, o sea, el militarismo.

Paralelamente, se formó una estructura informal de poder en el vértice: inmediatamente abajo del Presidente de la República, una élite que incluyó a los secretarios de Estado más importantes, a los líderes corporativos del PRI, a algunos de los dirigentes empresariales y a los expresidentes de la República. Esa elite fue conocida como "la familia revolucionaria". En el seno de la familia revolucionaria se acordó la formación del programa de nacionalizaciones, la expansión

de la economía pública, además de que se idearon las llamadas “reformas sociales” para hacer factible la justicia social en México.

Dentro de ese mismo grupo se resolvió cada seis años el problema de continuidad más importante para el sistema político mexicano como fue “la sucesión presidencial”. De esa manera el PRI conservó el poder desde que se constituyó en 1929 hasta 2000 cuando Vicente Fox del PAN ganó la Presidencia de la República.

El establecimiento del régimen de la revolución trajo consigo el fortalecimiento de la economía nacional, dentro de la cual el Estado obtuvo un poder ilimitado de intervención. Sólo así parecía posible lograr la justicia distributiva, la reforma agraria y la industrialización. Eso es lo que explica el notable incremento de la administración pública, especialmente del sector paraestatal, a partir de 1935. El Leviatán mexicano funcionó aparentemente a la perfección desde mediados de los años treinta hasta por lo menos a principios de los ochenta. Hay que reconocer, entre otras cosas, que encaminó al país por una senda de civilidad. Eso no quiere decir que su accionar hubiese sido completamente terso.

La corrupción fue el aceite que lubricó el engranaje de la compleja maquinaria política y social. Las múltiples instituciones creadas sufrieron burocratismo e ineficiencia. Hubo un creciente déficit fiscal; el crecimiento económico se financió a partir de un gasto público inflacionario. El trato entre los gobernantes y los grupos populares fue presa del paternalismo. En fin, se establecieron amplias redes clientelares de confección patrimonialista.

2. La transición a la democracia y sus bemoles

Pese al orden autoritario imperante, en el período mencionado se registraron movimientos sociales de oposición al régimen de la revolución como el movimiento ferrocarrilero de 1958 y el movimiento estudiantil de 1968.

Durante décadas hubo tres pequeños partidos: el ya mencionado Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que desempeñaron, en el mejor de los casos, una función de comparsa que le servía al PRI para mostrarse al mundo como un partido que, aparentemente, respetaba la democracia. Los primeros pasos hacia la apertura democrática se dieron después del sexenio de Gustavo

Díaz Ordaz (1964-1970), o sea, luego de la masacre del 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco.

En 1977 durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se dio un cambio importante con la “reforma política” que permitió la inclusión de organizaciones que hasta entonces habían sido marginadas de la competencia institucional como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y uno de derecha (el Partido Demócrata Mexicano).

Otro avance se registró en 1986, es decir, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando hubo una reforma a la legislación electoral que permitió la formación de coaliciones de partidos. Ello dio pie a la creación, en 1988, del Frente Democrático Nacional (FDN), una gran coalición de organizaciones de centro izquierda, que apoyó la candidatura del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República y que reclamó la victoria para sí frente al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari. Como se sabe, Salinas de Gortari, finalmente, fue declarado Presidente de la República.

En 1997 el PRI perdió su antiguo dominio mayoritario sobre el Congreso de la Unión. De allí en adelante, para llevar a cabo reformas a la Constitución, el PRI tuvo que establecer una alianza con el PAN en 1989. Sólo así pudieron aprobarse las reformas neoliberales propuestas por Salinas de Gortari. En este ambiente hubo, ciertamente, una nueva pluralidad en la composición de las élites políticas acompañada, paradójicamente, de una transformación tecnocrática del grupo gobernante.

Los neoliberales mexicanos tomaron el poder para llevar a cabo una serie de cambios estructurales fundados en la supremacía del mercado y el adelgazamiento del Estado. Por esa razón, criticaron al Estado benefactor creado por el régimen de la revolución aludiendo, sobre todo, su fracaso económico. Para ellos ese fue un experimento demasiado costoso que descansó en la expansión de la economía pública. El remedio, por tanto, consistió en reducir el papel económico del Estado y dejar que los particulares retomaran los sectores que el poder público no supo o no pudo administrar.

3. La irrupción de la sociedad civil

En este ambiente contradictorio apareció centralmente el concepto “sociedad civil” en la escena pública mexicana. Dos hechos incidieron, a mi parecer, en este acontecimiento: en primer lugar, en el plano nacional, los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que dejaron al descubierto la incapacidad y corrupción en el gobierno. Ante la inmovilidad de las autoridades públicas para ayudar a la gente en desgracia, los ciudadanos se organizaron espontáneamente para hacerle frente a la adversidad.

En el plano internacional la ya mencionada caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989. Acontecimiento que ha quedado como símbolo del derrumbe del comunismo en los países del Este europeo, es decir, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Alemania del Este, las repúblicas bálticas y, posteriormente, Rumania. El factor decisivo de ese movimiento de liberación fue la ‘sociedad civil’, referida así –textualmente– según el vocablo anglosajón *Civil Society*. El levantamiento popular se produjo después de un largo trabajo clandestino contra el régimen totalitario.

4. Antinomias de la sociedad civil

En México la autonomización de lo social frente a la esfera estatal se dio por varios motivos. En primer lugar porque el proceso de desarrollo económico produjo una clase media urbana y rural que ya no pudo ser abarcada por las redes del corporativismo; en segundo lugar porque esas mismas clases medias tuvieron acceso a una educación universitaria laica, ilustrada y crítica que suministró personal calificado a las instituciones públicas y a las empresas privadas.

Frente a un Estado que perdió su carácter leviatánico pero que conserva su naturaleza patrimonialista y una economía conformada por grandes, incluso abismales deficiencias, la sociedad civil mexicana con su fisonomía plural y heterogénea es un elemento central de la vida contemporánea del país.

En el dilatado y contradictorio espectro de la sociedad mexicana debemos mencionar lo que podríamos denominar sociedad incivil o anticivil. Para el caso mexicano esa sociedad incivil está conformada por agrupaciones que llevan a cabo una oposición militante y en algunos casos violenta para defender sus intereses y demandas.

Se trata de expresiones que actúan al margen de las formas convencionales, pacíficas, de participación.

Estos *contrapúblicos* están proliferando al calor del debilitamiento de las instituciones públicas. Un hecho significativo en este renglón, fueron los acontecimientos en San Salvador Atenco entre diciembre de 2001 y febrero de 2002, cuando los ejidatarios de esa localidad se opusieron violentamente al decreto de expropiación para construir un aeropuerto internacional en esa demarcación.

Oaxaca es otro caso digno de análisis. Los maestros de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) estallaron la huelga el 23 de mayo en busca de la re-zonificación para mejorar los salarios de sus agremiados. Vinieron meses completos de violencia inaudita tanto de parte de los grupos reunidos alrededor de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) como de parte del gobierno local.

Observada desde una perspectiva más general, debemos decir que la sociedad mexicana también se encuentra asediada por dos problemas de enorme relevancia: de una parte, el narcotráfico; por otra, la emigración masiva hacia los Estados Unidos. El narcotráfico ha proliferado, a mi manera de ver, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, por el debilitamiento del Estado que ha llegado a tales niveles que ni siquiera lograr cumplir con la más elemental de sus responsabilidades que es la de garantizar el imperio de la ley. El narcotráfico ha adquirido tal capacidad de fuego que ha puesto en jaque a las autoridades federales y locales: controla *de facto* ciertas porciones del territorio nacional, sean éstas urbanas o rurales.

En segundo lugar, el poder económico del narcotráfico en un ambiente político cargado de corrupción, se convierte al mismo tiempo en un mecanismo perfecto para sobornar a los empleados y funcionarios públicos de todos los niveles y así llevar a cabo sus actividades ilícitas. Por eso se habla ya, corrientemente, de “narcopolítica”. Como dijo Samuel González, experto en estos temas, no hay grandes delitos en México sin grandes complicidades de las altas esferas del poder. Para conocer la fisonomía del narcotráfico en México conviene señalar que más del 80% de los llamados “capos de la droga” son de Sinaloa. La explicación de este hecho, por demás curioso, radica en que en ese estado se permitió el cultivo de amapolas y la producción de heroína y cocaína para suministrar durante la Segunda Guerra Mundial estas sustancias como medicamentos a los soldados norteamericanos.

Cuando la guerra terminó los productores sinaloenses siguieron dependiendo de la droga para poder sobrevivir. Empezaron a introducirla ilegalmente a los Estados Unidos por tres puntos fronterizos, Tijuana (costa del Pacífico), Ciudad Juárez (Centro) y Matamoros (Golfo de México). Este es el origen de los cuatro cárteles más poderosos de la droga: el cártel de Sinaloa, encabezado por el “Chapo” Guzmán; el de Tijuana, controlado por la familia Arellano Félix; el de Ciudad Juárez en manos de los herederos de Amado Carrillo “el señor de los cielos”, y el de Matamoros, en poder de Osiel Cárdenas. Se comprenderá, fácilmente, que frente a una economía nacional estancada, el atractivo social de engancharse con el narcotráfico es muy alto.

Respecto de la emigración masiva hacia los Estados Unidos es preciso destacar que alrededor de 500 mil mexicanos cruzan anualmente la frontera norte. Ciertamente, el problema no es nuevo: una estimación más o menos atendible señala que en los Estados Unidos hay 20 millones de personas de origen mexicano sea de primera o de segunda generación. Esta emigración al extranjero es otro de los desafíos que están afectando profundamente el tejido social en México. La mayoría de las familias tienen uno o más parientes que viven del otro lado de la frontera. Prácticamente, ningún estado de la República está exento de esta expulsión de fuerza de trabajo.

Por lo tanto, las remesas que los mexicanos mandan desde los Estados Unidos se han convertido en un sostén fundamental de la economía nacional. La emigración es una válvula de escape de la población que no puede ser absorbida por la actual línea económica y, por contradictorio que pueda sonar, es un puntal que suple las deficiencias del modelo de desarrollo que ya hubiese derivado en un conflicto social de enormes proporciones de no haber sido porque somos vecinos de la economía más fuerte del mundo. Permítanme señalar que comúnmente se habla de que la economía mexicana está sostenida por cuatro billetes verdes: el narcotráfico, las remesas, el petróleo y el turismo. Si el petróleo, las remesas y el turismo están viniendo a la baja, es obvio que el narcotráfico tenderá a ser la fuerza económicamente determinante en esta coyuntura.

5. Democracia civil

Evidentemente México tiene graves problemas. Por principio de cuentas el gobierno no logra cumplir con las responsabilidades que

la ley les señala, fundamentalmente, sostener el orden público. Tampoco se ha podido establecer una política económica que genere riqueza y corrija las profundas desigualdades sociales. Luego entonces, una tarea impostergable es reestablecer la capacidad del Estado para sostener la unidad política de la nación y para emprender el desarrollo económico bajo nuevas pautas.

El Presidente Felipe Calderón está metido en serios aprietos: aparte del problema de la delincuencia organizada y del reto de la crisis económica en acto existe otra dificultad: su margen de maniobra no es muy amplio: está teniendo que vérselas con grupos empresariales muy poderosos que quieren imponer su propia ley en el manejo de los asuntos públicos. Por si fuera poco, la presencia de esta oligarquía se ha reforzado a lo largo de los años en los que se ha aplicado el modelo neoliberal en México. Como dice Danilo Zolo, la formación de este tipo de oligarquías en los últimos tiempos, en virtud de la puesta en práctica de la doctrina del libre mercado, ha dado lugar a un verdadero y propio “cuello de botella evolutivo”.

Calderón sabe que el modelo neoliberal con el que él, personalmente, coincide, ya no da para más a nivel nacional, mucho menos internacional. Esta es otra dificultad: acoplarse con la nueva administración estadounidense. Simple y sencillamente Obama ha marcado otras prioridades diferentes de las que tiene Calderón en materia de política interna y también respecto de la manera de concebir las relaciones internacionales. Joseph Schumpeter tenía razón cuando decía que la democracia no es ausencia de elites, sino al contrario, la presencia de muchas elites en competencia entre sí. El problema no es que haya muchos liderazgos, sino que el poder tienda a concentrarse tan sólo en un puñado de individuos.

Ciertamente los problemas son muchos. Aquí hemos destacado sólo algunos de ellos; los que nos parecen más importantes: la persistencia de esa oligarquía críptica, la existencia de desigualdades abismales, la aparición de una crisis económica de dimensiones globales, la proliferación de la violencia delictiva, la presencia de movimientos sociales anárquicos, la permanencia de una cultura patrimonialista. Hay que plantear una gobernabilidad asequible. Convengamos en que la columna vertebral de la verdadera transición a la democracia, como lo muestra la victoria de Obama en los Estados Unidos, es la formación de una nueva coalición de fuerzas políticas, económicas y sociales con capacidades de agregación.