

F125-28
Pepeas

8. La sociedad civil

Javier Peña (Universidad de Valladolid)

1. Introducción

1.1 La actualidad de la noción y sus razones

El auge de la noción de sociedad civil en las dos últimas décadas del siglo xx tiene que ver con la *transformación del espacio político*: cobran fuerza tendencias y movimientos de defensa y expresión de intereses, y actores colectivos, que hacen frente al protagonismo tradicional del Estado en la esfera pública.

En la revitalización de esta noción desempeñaron un papel destacado los movimientos cívicos e intelectuales de Europa oriental en el periodo que culmina simbólicamente con la caída del muro de Berlín en 1989. Aquí el término oponía la variedad de impulsos e iniciativas de una sociedad que reclamaba la vigencia de sus derechos y la autonomía de los ciudadanos frente a las instituciones y la burocracia del Estado autoritario socialista, que había pretendido absorberla. La sociedad civil pareció ser tanto el motor del cambio político como la base necesaria de la democratización posterior de los antiguos Estados socialistas¹.

También se ha apelado a este concepto en relación con los procesos de transición de la dictadura a la democracia en Latinoamérica y en algunos países de Europa, como España. La existencia previa y la fortaleza de la sociedad civil serían condición necesaria de posibilidad de la democracia². Pero se ha recurrido asimismo a la idea de sociedad civil en las democra-

3. La sociedad civil

cias asentadas de Occidente, donde sirve como herramienta crítica para revelar sus carencias y ofrecer propuestas de renovación. Desde perspectivas opuestas (marxistas, seguidores de Foucault, liberales, conservadores), los críticos invocan la noción de sociedad civil contra el Estado democrático del bienestar en crisis. Como veremos, mientras unos reivindican la iniciativa social frente a la hipertrofia de la acción estatal y critican la invasión del Estado en la esfera social, otros apelan al impulso participativo de los ciudadanos frente a los efectos de pasividad y clientelismo inducidos por el sistema político del Estado de bienestar. La sociedad civil aparece como alternativa a una democracia minimizada e impulsora de otra más acorde a su naturaleza normativa.

Los nuevos movimientos sociales, en especial, parecen representar el potencial de autonomía y solidaridad de la sociedad civil, frente a la burocratización y anquilosamiento de la democracia liberal, partidocrática y neocorporativista. El interés y el compromiso de los ciudadanos más jóvenes se dirigen en especial a estos movimientos, que afrontan problemas a los que no responden Estado ni mercado. La «nueva política» parece más cercana a estas iniciativas que a los actores e instituciones políticas tradicionales.

1.2 Una noción disputada

La idea de la sociedad civil resulta hoy especialmente atractiva en la medida en que parece abarcar un haz de fuerzas, iniciativas y movimientos formados por los ciudadanos comunes, un ámbito espontáneo y plural contrapuesto a la rigidez de las reglas e intereses de la administración estatal. La sociedad civil se muestra revestida de connotaciones positivas (autonomía, diversidad, naturalidad) frente al Estado, que es contemplado como un pesado aparato de poder que sólo puede justificarse mientras respete a la sociedad civil y coopere con ella.

Pero el término «sociedad civil» resulta polisémico y ambiguo, como pone de manifiesto la diversidad de posiciones desde las que se la invoca a derecha e izquierda. Todos apelan a la sociedad civil, todos tratan de apropiársela, pero no hay acuerdo respecto a su significado: por eso mismo corre el riesgo de convertirse en un estereotipo vacío. Mientras algunos ven en ella la fuente de una revitalización de la democracia participativa frente a las viejas estructuras del sistema político, otros utilizan la sociedad civil como un ariete para combatir, no ya sólo los excesos del estatismo, sino la centralidad de la política en la vida social. (Vallespín, 1996). Subyace a las divergencias en la concepción de la sociedad civil una disputa sobre el papel, los límites y la ordenación interna del ámbito público; y esto tanto en el pasado como en el presente. Todas las definiciones de la sociedad civil implican una correspondiente concepción del papel y los límites del Esta-

do, así como su relación con la sociedad. Por ello, el examen de esta noción es a la vez una vía de acceso a una reflexión sobre el espacio público en las sociedades actuales.

2. Concepciones históricas de la sociedad civil

2.1 Precedentes históricos

El término «sociedad civil» tiene una larga historia, que comienza con la *koinonía politiké* con la que Aristóteles se refiere a la *polis* como conjunto de ciudadanos libres e iguales en el ámbito público. Aquí están fundidos el aspecto propiamente político y la comunidad «ética» (en el sentido hegeliano): todavía no hay una esfera política diferenciada de la social. Esta relación pública se contrapone a la del ámbito doméstico, que incluye la economía. La expresión mantiene ese mismo sentido (*civitas sive societas civilis sive res publica*) durante la Edad Media y también en los teóricos políticos de la Edad Moderna, como Bodin, Hobbes, Locke o Kant.

Sin embargo, desde los comienzos de la Edad Moderna se va abriendo paso una dualización del espacio público, y con ello el concepto de sociedad civil en su acepción moderna de esfera no-política, distinta del Estado. Dubiel (1994: 110) destaca como factores básicos en esta transformación, en primer lugar, el desarrollo del Estado absoluto moderno, que concentra el poder político en el príncipe y lo sustrae a corporaciones y estamentos; y en segundo lugar la transformación de la economía, que desborda el marco doméstico (capitalismo mercantil) y se convierte en una actividad neutral en lo normativo y guiada solamente por la lógica de la rentabilidad. Pronto aparecen en Gran Bretaña y los Países Bajos núcleos de actividad económica al margen de la política estatal. A ello cabe añadir el desarrollo de cuerpos religiosos autónomos tolerados por el Estado secular (Cohen y Arato, 2000: 116):

Se abre paso por tanto una visión de la sociedad civil como esfera diferente del Estado, sustraída a su control inmediato, aun cuando protegida por él. Al tiempo que se desarrolla una visión del Estado como instancia pacificadora de la coexistencia social, acreedora por tanto de un poder absoluto (libre de trabas jurídicas y morales), toma cuerpo una esfera social des-politizada, que desarrolla su actividad al abrigo del Estado. Una esfera protagonizada por una nueva clase, la burguesía, centrada en torno a la actividad económica independiente y autorregulada.

2.2 La sociedad civil liberal

Este desarrollo de la sociedad civil, que afirma progresivamente su autonomía frente a la autoridad política o eclesiástica, las barreras estamentales y

las reglamentaciones gremiales, halla su expresión teórica en el *liberalismo*. Puede considerarse a Locke como primer teórico de la sociedad civil moderna, aunque no emplee el término ni explicité suficientemente el concepto. En Locke la *sociedad*, como agrupación espontánea surgida ya en el «estado de naturaleza» y regida por la ley natural (con los consiguientes «derechos naturales» de los individuos, anteriores a su reconocimiento político), tiene una identidad propia que se contrapone y precede al *gobierno*, instrumento subsidiario para remediar la imperfecta sociabilidad humana. El poder político no es el fundamento de la sociedad, sino su delegado (fiduciario).

La visión de la sociedad centrada, no ya en las instituciones políticas, sino en su actividad económica y cultural, se plasma en la visión de la *civil society* como sociedad civilizada, desarrollada por los ilustrados escoceses (Ferguson, Smith, Hume), erigida sobre la actividad productiva y financiera y el desarrollo de un público burgués culto. Como observa Taylor (1997: 285) «la economía autorregulada y la opinión pública son dos vías por medio de las que la sociedad puede llegar a cierta unidad o coordinación fuera de la estructura política». La autoridad es necesaria para proteger a la sociedad civil, pero su valor es instrumental y su acción ha de limitarse a lo necesario para posibilitar el desarrollo de las iniciativas propias de la sociedad. Ésta, por su parte, ha de cuidarse de impedir que el gobierno traspase los límites de su función legítima, no sólo por medio de mecanismos constitucionales como la división de poderes y la dispersión territorial, sino por la opinión, manifestada en clubes y prensa.

El mismo Taylor destaca la importancia de Montesquieu como iniciador de una concepción de la sociedad civil diferente de la implícita en Locke. Montesquieu hace ver la importancia de los «cuerpos intermedios» (nobleza, clero, ciudades) en el régimen monárquico. Estos cuerpos intermedios son instancias limitadoras del poder político, que tiene que ejercerse a través de estos canales y atendiendo a las costumbres y privilegios de estos agentes semiautónomos. Seguramente esta visión del espacio público miraba más bien hacia la tradición medieval; pero apuntaba paradójicamente hacia la idea de la sociedad civil moderna como una red de asociaciones autónomas separadas del Estado.

Es en Tocqueville donde encontramos una versión más acabada de esta concepción de la sociedad civil. Tocqueville fue consciente de la irreversibilidad de la democracia en las sociedades contemporáneas, a la vez que del riesgo (denunciado también por otros liberales, como Constant o Mill) de un despotismo democrático, tanto más peligroso cuanto más legitimado esté por la voluntad popular. El Estado democrático moderno concentra un enorme poder y se convierte así en regulador, protector e inspector de la vida de individuos que, conscientes de su insignificancia, tienden a refugiarse en la vida privada y confiarle la defensa de sus intereses. Frente a ese riesgo, la solución es el fortalecimiento de las asociaciones, de la de-

mocracia local, de la opinión pública y de los «hábitos del corazón»; es decir, de una sociedad civil autoorganizada e independiente. De modo que dentro del propio liberalismo puede verse la sociedad civil no tanto como un espacio de individuos que persiguen su propio interés privado frente a, o al margen de, lo político, cuanto como un complejo plural de iniciativas sociales con presencia lo mismo en el espacio privado que en el público. Eso es, al menos, lo que reivindican teóricos como Pérez Díaz (1993).

2.3 La concepción de la sociedad civil de Hegel y Marx

A. Hegel

Hegel es el autor de la primera teoría de la sociedad civil moderna, según Cohen y Arato (2000: 120). Una exposición que, aun cargada de tensiones y ambigüedades, como coinciden en observar sus intérpretes, proporciona valiosas ideas y sugerencias a las doctrinas posteriores de la sociedad civil.

En su *Filosofía del Derecho*, Hegel trata de reconciliar la autonomía de los individuos de las sociedades modernas con la integración en lo común de la polis antigua. La aceptación de la Modernidad implica, en primer lugar, el reconocimiento de una esfera autónoma de la vida social: la sociedad civil. Hegel admite la realidad y legitimidad de un espacio de intereses y necesidades privados y de derechos subjetivos, que trasciende la comunidad inmediata familiar y la inserción espontánea en la unidad homogénea de la antigua polis. Conforme a los análisis de la economía política británica, la sociedad civil aparece en primer lugar como «sistema de las necesidades» establecido mediante el trabajo y el intercambio, que integra las voluntades de sujetos económicos interesados en sí mismos en un sistema universal autorregulado espontáneamente. La sociedad civil es sociedad burguesa.

Pero no se reduce a ella: administración de justicia, policía (en el sentido tradicional de reglamentación pública) y corporaciones son otros tantos momentos de la sociedad civil. Varios autores —Bobbio (1985), Cohen y Arato (2000: 134), Taylor (1997: 290) y otros— han hecho notar cómo la noción hegeliana de la sociedad civil incorpora componentes de vida asociativa autónoma, solidaridad y participación. Ahora bien, en la medida en que la vida económica de la sociedad civil se caracteriza por la concurrencia de intereses particulares en conflicto, precisa del Estado como agente regulador capaz de imponer el interés universal. Aquí aparece la tendencia estatista de Hegel: aunque la integración en la comunidad estatal no entraña la supresión de la esfera privada de libertad negativa, sí requiere la superación de la mera particularidad en el ámbito racional y superior del Estado, que integra las particularidades en un horizonte universal. El Estado, encarnado en la burocracia, aparece como instancia pa-

ternalista que contrarresta los impulsos egoístas y la escisión interna de la sociedad civil.

B. Marx

Se atribuye habitualmente a Marx la responsabilidad por la interpretación de la sociedad civil como esfera de la actividad económica, contrapuesta a la esfera política del Estado, y por tanto la visión de sociedad civil y Estado como un par de conceptos antitéticos.

La doctrina marxiana sobre la sociedad civil prolonga los análisis de Hegel, de quien alaba su perspicacia en haber captado el núcleo económico de aquella. En el prólogo de la *Contribución a la crítica de la economía política* observa que «tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de "sociedad civil", y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la Economía Política». La sociedad civil está constituida sobre la base de la actividad productiva.

Pero Marx invierte la tesis hegeliana del Estado como encarnación de una racionalidad universal que trasciende el conflicto de intereses particulares de la sociedad civil; el Estado no es la instancia que trasciende los antagonismos de la sociedad, sino que las instituciones del Estado de derecho burgués son el reflejo político de la situación e intereses dominantes en la sociedad civil burguesa (que aparece por tanto revestida de una connotación negativa). La reconciliación de la vida política y social requiere una transformación revolucionaria que devuelva a los productores asociados el control de su actividad.

Claro que, como observa Giner, «la concentración de Marx sobre el modo capitalista de producción y sobre las clases sociales le llevó a desdeñar el análisis institucional de la sociedad civil, amén del Estado mismo» (1996: 125). El análisis marxista, que tiene el mérito de haber llamado la atención sobre las tensiones y antagonismos de la sociedad capitalista, no tiene suficientemente en cuenta la variedad de formas y motivaciones de las asociaciones en la sociedad moderna.

2.4 La renovación de la idea en Gramsci

Se debe a otro filósofo marxista, el italiano Antonio Gramsci, una renovación del concepto de sociedad civil en una dirección muy influyente en el neomarxismo y el pensamiento posmarxista. Su aportación básica consiste en superar la visión reduccionista de la sociedad civil sostenida por Marx⁶,

reconociendo un espacio propio de las asociaciones y de los elementos culturales. De esta manera, el par clásico sociedad civil/Estado es sustituido por un modelo tripartito en el que la sociedad civil se distingue a la vez de la estructura económica y del aparato administrativo y coercitivo del Estado.

Gramsci se inspira precisamente en una lectura de la doctrina hegeliana de la sociedad civil, que tiene en cuenta, además del «sistema de necesidades», las asociaciones políticas y «sindicales» (corporaciones) y las instituciones que la regulan; advierte que la sociedad civil representa una «raíz ética» del Estado. Por eso, aun coincidiendo con Marx en la valoración de la sociedad civil como base de la vida social y política, se separa de él al situarla en el nivel de la superestructura. El conjunto de las asociaciones políticas y culturales, las Iglesias, las instituciones educativas, tienen un lugar específico; y desempeñan un papel clave, no meramente subordinado, en la lucha por el poder.

Es menos clara la posición gramsciana respecto al estatus de la sociedad civil dentro de la superestructura. En algún texto distingue en ella dos planos: el de la sociedad civil, «es decir, del conjunto de organismos vulgarmente llamados privados», y el de «la sociedad política o Estado». Ambos «corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y a la de dominio directo o de mando que se expresa en el Estado o en el gobierno jurídico»⁷. Según este modelo, mientras el Estado ejerce la dominación mediante la coacción (la violencia institucionalizada), la sociedad civil domina por medio de su capacidad de orientar la sociedad y producir consenso a través de las instituciones productoras de ideología. Por ello aparece como un terreno básico tanto para la consolidación de la dominación de clase como para la emancipación.

Con todo, Gramsci no parece ver en la sociedad civil otra cosa que un elemento de dominación. Quizás por eso en otros lugares de su obra la sociedad civil aparece integrada en el Estado. Y en ese esquema la «producción de hegemonía», es decir, la dinámica cultural y asociativa, se convierte en un instrumento para el dominio del poder estatal. Gramsci mantiene la utopía de la fusión de las esferas social y política, y no parece reconocer un potencial emancipador independiente a la sociedad civil.

3. El concepto de sociedad civil

La referencia a la evolución histórica del concepto nos permite ver, en primer lugar, que por diferentes que sean las concepciones de la sociedad civil, aparece siempre como noción complementaria a la de *Estado*, entendido como estructura de poder directiva y coercitiva. Ya vimos que la sociedad civil tiene como requisito histórico la diferenciación de una esfera social relativamente distinta e independiente de las instituciones y actividades públicas políticas (aunque no necesariamente opuesta a, o desconectada de, ellas).

Esta relación de complementariedad impulsa a identificar el Estado con el sector *público* y a equiparar a la sociedad civil con el *privado*. Tendríamos así un modelo dicotómico, en el que la sociedad civil podría definirse como *no-Estado*: abarcaría todas las formas no-estatales de interacción colectiva. Así, por ejemplo, Pérez Díaz (1993: 78) constata que en el discurso político actual se entiende por sociedad civil el conjunto de áreas de la vida social (mercados, asociaciones) situadas fuera del control directo del Estado.

Pero la relación entre sociedad civil y Estado es compleja. No parece legítimo establecer una separación tajante entre ambos ni, por tanto, entre los ámbitos público y privado. En primer lugar, porque la esfera de la sociedad civil sólo puede desarrollarse bajo la protección del Estado, que garantiza su actividad⁸: la sociedad civil necesita para desarrollarse una cierta limitación del Estado, que no debe controlar toda actividad social, pero no puede prescindir de él. En segundo lugar, porque, al menos en ciertas versiones del concepto (según veremos más adelante), el Estado no monopoliza la esfera de lo público ni la sociedad civil se limita a la privada, sino que está presente en la esfera pública, siquiera como impulsora y crítica de las instituciones políticas.

Además, si consideramos la extensión de lo que llamamos ordinariamente «sociedad civil», advertimos de inmediato su extraordinaria heterogeneidad interna. En este ámbito son de hecho incluidas desde asociaciones cuya única finalidad es el lucro privado, a aquellas dedicadas a objetivos altruistas y solidarios, pasando por las que expresan identidades o afectos compartidos. Bancos, asociaciones recreativas, organizaciones de voluntarios, clubes deportivos, Iglesias y familias (quizás también partidos y sindicatos), aparecen unidos bajo el rótulo-paraguas de «sociedad civil». La opción de abarcar todo tipo de interacciones «no gubernamentales» es cómoda, pero tiene el inconveniente de convertir el término de sociedad civil en equivoco: quienes lo emplean tendrán que aclarar a continuación en qué sentido lo hacen. Conviene, pues, dejar constancia de la diversidad de interpretaciones del concepto.

Ante todo, el concepto de sociedad civil puede incluir o no la esfera económica (el *mercado*). Ya hemos observado que el desarrollo histórico de la sociedad civil es inseparable de la aparición y consolidación de la burguesía europea y de su actividad económica: corporaciones, compañías, asociaciones religiosas, círculos intelectuales, surgen al calor del mercado. Es por tanto comprensible que la economía se convirtiera en eje de la vida civil y el mercado en modelo inspirador de las relaciones sociales (individualismo, autorregulación, coexistencia pacífica de intereses privados-plurales) y de la sociedad civil misma.

Pero esto mismo favorece un enfoque reduccionista de la sociedad civil, que viene a identificarla con la esfera económica privada de la producción e intercambio de bienes o, más todavía mueve a confundir los intereses del

mercado con los de la sociedad en su conjunto⁹. Tal concepción de la sociedad civil se desarrolla en buena parte de la tradición liberal (la llamada por Taylor «corriente L» y el neoliberalismo actual) y es expresada primero por Hegel, como hemos visto, al caracterizarla como «sistema de necesidades» en el que concurren los intereses privados, frente al momento del Estado, que encarna el interés universal. Marx tomó esta doctrina, pero prescindiendo de los componentes de asociación y solidaridad que la noción tenía en Hegel, y estableció por consiguiente una interpretación economicista, según la cual la sociedad civil es la esfera de las relaciones de producción y el antagonismo entre clases. Por consiguiente, liberales y marxistas han coincidido, aunque desde perspectivas opuestas, en considerar la sociedad civil según un patrón de antagonismo entre lo privado y lo público. En un caso, se reivindican los derechos privados frente a la intervención pública; en otro, se propugna la superación de la concurrencia de intereses privados en una sociedad sin clases de productores sin dominación política.

Frente a esta concepción de la sociedad civil centrada en la economía (que hace de las actividades ligadas al mercado el elemento fundamental, aun si no el único, de la sociedad civil), se ha desarrollado desde diferentes perspectivas una visión de la sociedad civil como una constelación de asociaciones e interacciones relativamente autónoma, no ya sólo con respecto al ámbito político del Estado, sino también respecto al económico del mercado. Se trata por tanto de un «tercer sector», situado entre Estado y mercado, que ocupa un espacio aparte respecto de los agentes e instituciones del poder político, pero también de la actividad económica orientada al beneficio. Es decir, como interpretan Cohen y Arato siguiendo a Habermas, un espacio social que pertenece al «mundo de la vida», diferenciado de los subsistemas económico y administrativo, regido por una racionalidad no estratégica sino comunicativa. Desde esta perspectiva, la idea de sociedad civil escapa a su identificación con el interés económico (según la versión marxista clásica); y parece que debería extender su actitud vigilante frente al expansionismo estatal también a la amenaza que suponen los intereses de los poderes económicos (a los que a menudo se presta mucha menos atención).

Podemos hablar, pues, de una concepción alternativa de la sociedad civil «centrada en las asociaciones», que forma una trama que representa posiciones, asuntos e intereses surgidos de los impulsos de la sociedad al margen de las instituciones políticas y actores institucionalizados, y de la actividad regida primordialmente por el beneficio económico. Por ejemplo, según Walzer (1998: 376), el término [de sociedad civil, JP] «hace referencia tanto al espacio cubierto por asociaciones humanas no coercitivas como a la red de relaciones creadas para la defensa de la familia, la fe, los intereses o las ideologías que cubren este espacio». Una definición poco precisa, pero que da idea de que abarca un conjunto específico de actores, no englo-

bado en los sistemas político y económico, y también una serie de fines no reductibles a las metas características de tales sistemas.

¿Qué asociaciones integran la sociedad civil? Cohen y Arato (2000: 8) consideran que la sociedad civil comprende «una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales, y las formas de comunicación pública». Esta caracterización excluye agentes como partidos o sindicatos, así como organizaciones económicas como empresas y cooperativas. Para otros, como Barber (2000: 44), se trata de asociaciones voluntarias, formadas espontánea y no coactivamente (como el mercado), pero que al mismo tiempo no están al servicio de intereses privados y exclusivos, sino que son abiertas y públicas. Sin embargo, incluso dentro del espacio de asociaciones no-estatales y no-económicas hay, según hemos advertido, una considerable heterogeneidad. Por ejemplo, como el mismo Barber reconoce, familias e iglesias (por otra parte extraordinariamente importantes para la cohesión y la solidaridad social) tienen elementos jerárquicos y excluyentes, que ponen en entredicho los criterios de apertura y publicidad como rasgos propios de la sociedad civil. Otras asociaciones, como universidades y fundaciones, mantienen fuertes vínculos con instituciones políticas o económicas. La pluralidad de componentes de la sociedad civil parece unificarse más bien por lo que no son que por rasgos positivos de identificación.

Otra cuestión es la de la relación de la sociedad civil con la política. También aquí caben varias alternativas. Podemos concebir una sociedad civil despolitizada, opuesta a la sociedad política (identificada con el Estado); tal como aparece en el neoliberalismo y, complementariamente, en Marx. En el extremo opuesto, las instituciones de una sociedad civil politizada podrían entenderse como «aparatos ideológicos del Estado» (tal como aparece en cierto Gramsci o en Althusser). Entre ambas se sitúa una visión de la sociedad civil que correspondería a «la necesidad de combinar niveles prepolíticos de vida social con formas políticas que puedan proporcionar una vida pública fuera del marco de la autoridad política pública, es decir el Estado». Eso implica «por una parte, un modelo de sociedad civil que incluye una esfera política pública entre sus categorías y, por otra, una estructura dentro de la cual la sociedad civil y la política están claramente diferenciadas» (Cohen y Arato, 2000: 98). De un lado, la distinción entre sociedad civil y Estado evita el reduccionismo de una esfera a la otra. Del otro, la mediación de una sociedad civil que pueda conectar la esfera política institucional con los impulsos provenientes de los ámbitos no políticos es de extraordinaria importancia, como ya vio Tocqueville.

4. La sociedad civil ante el Estado de bienestar

La crisis del *Estado de bienestar* ha constituido la piedra de toque de los debates respecto a la sociedad civil y su relación con el Estado en el pasado reciente. Tras la Segunda Guerra Mundial, y sobre la base de una situación de prosperidad y crecimiento económico extraordinarios, el Estado adquirió en las sociedades industriales avanzadas la forma de «Estado de bienestar». El Estado se hace intervencionista en un grado sin precedentes: asume un papel compensatorio de las disfunciones del sistema económico capitalista y como amortiguador de las tensiones sociales. Actúa como garante de los derechos sociales, proveyendo universalmente de servicios básicos (educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares, vivienda) y compensando los costes sociales del sistema (paro, medio ambiente). Como consecuencia, asume un papel extraordinario en la vida económica, según las directrices keynesianas de que las iniciativas estatales estimulan la demanda en periodos de recesión; el Estado produce los bienes y servicios que el mercado no puede o no considera rentable ofrecer, sostiene a las empresas en crisis, subvenciona iniciativas empresariales, etc.

El Estado de bienestar tuvo un notable éxito como pacificador del conflicto social entre clases, estableciendo una conciliación entre los intereses del sistema capitalista (cuya sustancia —propiedad, apropiación y empleo privados de la plusvalía— no toca), y los intereses de los asalariados, integrados en el sistema como consumidores y protegidos por fuertes asociaciones sindicales. Al conseguir los trabajadores la participación y el ejercicio de los derechos sociales, la gran masa de la población es compensada por los sacrificios del trabajo dependiente. Esto implicaba, desde la perspectiva de las relaciones entre Estado y sociedad civil, un cierto desdibujamiento de la frontera clásica entre ambos: cada vez más ámbitos, y cada vez más intensamente, quedaban determinados por regulaciones administrativas. Pero el modelo no se puso en cuestión mientras dio resultados satisfactorios.

Ahora bien, este éxito estaba ligado a una constelación excepcional de condiciones económicas (desarrollo tecnológico, consumo de masas creciente, alta inversión y aprovechamiento casi total del potencial de mano de obra) que hacía posible compatibilizar los intereses y beneficios de la explotación privada con los costes de las políticas de bienestar. La desaparición de estas condiciones desencadena la *crisis* del Estado de bienestar (estancamiento económico con inflación, crisis fiscal, pérdida de confianza en el sistema) y hace que se ponga en cuestión la validez del modelo (igual por parte de las fuerzas sociales e ideológicas conservadoras que desde la izquierda), así como que se preconice la recuperación de la sociedad civil, invocada como instrumento crítico contra el Estado.

De una parte, *neoliberalismo* y *neoconservadurismo* han propugnado recuperar el modelo económico liberal clásico, basado en el mercado y en la

minimización del Estado, al tiempo que pretenden relegitimar el sistema capitalista mediante la revalorización de su estructura valorativa e institucional en el plano de la cultura (recomposición de la autoridad y solución a la crisis de valores que aqueja a las sociedades actuales). Pese a sus diferencias teóricas —el neoconservadurismo defiende valores como autoridad, orden, jerarquía, tradiciones, familia, religión, en principio ajenos al credo liberal—, coinciden en la defensa de la libertad individual, la propiedad privada, el elitismo y el mercado.

El diagnóstico de las críticas que desde este enfoque se dirigen al Estado de bienestar hace hincapié en la llamada «*ingobernabilidad*». El Estado de bienestar estaría abocado al fracaso porque sigue una dinámica imparable de intervención creciente, puesto que constantemente se le asignan nuevos fines sociales a los que atender. El Estado asistencial habría generado un exceso de expectativas, que se traduce en exigencias siempre mayores, planteadas por los trabajadores y sus asociaciones (e hinchadas por medios de comunicación y partidos en competencia, que basan su éxito en sus promesas), hasta el punto de hacer al Estado responsable de afrontar todas las necesidades sociales. Y éste ha de subvenir a estos gastos crecientes con recursos siempre escasos (situación agravada en las épocas de crisis: aumentan los gastos de desempleo y disminuyen los recursos fiscales); se enfrenta a una *sobrecarga*. Y se genera una burocracia hipertrofiada, ineficaz y atenta a su propio interés corporativo.

Ante una situación de crisis, el Estado se ve incapaz de atender los compromisos adquiridos bajo tales presiones. Ello provoca una quiebra de la autoridad pública, a la vez que promueve la frustración, sospecha y desconfianza de los ciudadanos (máxime teniendo en cuenta que en las complejas sociedades modernas no son fácilmente visibles las consecuencias secundarias de la satisfacción de aquellas exigencias). El Estado aboca a un *déficit de legitimidad*, sumido en la paradoja de que ha de asegurar su legitimidad mediante las prestaciones sociales y no puede mantener éstas sin poner en peligro el sistema económico.¹⁴

La causa de esta situación de impotencia y deslegitimación del Estado radicaría, según este diagnóstico, por un lado en un «exceso de democracia», tanto extensivo (en las esferas cultural y económica) como intensivo (aumentan las exigencias de participación y sensibilidad frente a las actuaciones de la administración), que ha desarrollado una «cultura de la protesta». Las instituciones políticas llegan a depender de las presiones extraparlamentarias. Por otra parte, los neoconservadores dan especial importancia en su diagnóstico a los *factores culturales*. Consideran que en la raíz de la crisis está la pérdida de los valores tradicionales que hicieron posible el desarrollo del capitalismo. En las sociedades actuales domina una cultura hedonista, que alienta la gratificación inmediata y la autosatisfacción sin límites, el individualismo exacerbado (prioridad de la propia autorrealización). Las consecuencias son la orientación consumista, lejos de la ascesis

productiva del capitalismo clásico, la pérdida de la disposición a la disciplina y el reconocimiento de la autoridad, la creación de una contracultura de la protesta, crítica a ultranza, el descontento ilimitado, el debilitamiento de instancias sociales básicas para la cohesión social, como la familia o las instituciones religiosas¹¹.

Ante esta crisis, las «recetas» neoconservadoras apuntan, ante todo, a la disminución de la esfera estatal mediante la *desregulación*. El Estado debe ser relevado de aquellas funciones que provocan su sobrecarga. Debe abandonarse, señala Luhmann¹², la concepción «expansiva» de la política, que hace de la esfera política la instancia última, organizadora y responsable de la sociedad, y aceptar una visión «restrictiva» de la política como una función entre otras muchas. Más concretamente, debe aligerarse al Estado de aquellas cargas que hipertrofian el presupuesto estatal: privatizar empresas estatales, desregular el mercado laboral, recortar las prestaciones sociales. Además, hay que reducir la presión fiscal y adoptar medidas que estimulen la inversión privada (facilidades fiscales, subvenciones al riesgo empresarial).

En el fondo late la creencia en la capacidad de autorregulación de la sociedad civil. El intervencionismo estatal es juzgado no sólo como ineficiente, sino como una intromisión en la libertad de los ciudadanos, que además desalienta la iniciativa individual y la asociación espontánea. Por el contrario, la sociedad es el lugar de la autonomía, la responsabilidad, la capacidad de autoorganización y ayuda. Sólo la restauración del mercado y de sus mecanismos de competencia restablecerá al mismo tiempo la eficiencia y la libertad. Otras asociaciones (familia, entidades no-gubernamentales) pueden proveer mejor que el Estado la satisfacción de necesidades sociales. La propuesta de liberalización económica se acompaña de medidas restrictivas de la participación democrática, para evitar los excesos a que puede dar lugar una política radicalizada y demagógica. De ahí la insistencia en la desideologización, el peso dado a comités de expertos e instituciones de «sabios», las advertencias sobre la incompetencia política de los ciudadanos.

Por último, la terapia conservadora insiste en la necesidad de una renovación moral sobre la base de la revitalización de la cultura tradicional y de las instituciones que sustentan sus valores. Se reivindica el retorno a la religión, la recuperación de la familia y de las formas de vida comunitarias frente a la administración estatal de lo privado y al individualismo sin raíces de la cultura «modernista». Paradójicamente, los propios neoliberales preconizan el reforzamiento de la autoridad del Estado y una política restrictiva de las libertades en los sectores que no cuestionan las estructuras básicas del sistema económico: orden público, drogas, aborto.

Las críticas al Estado de bienestar *desde la izquierda* se apoyan igualmente en el diagnóstico de una contradicción entre las exigencias del sistema económico capitalista y los principios democráticos. Pero su mirada sobre la *crisis de legitimación* del Estado de bienestar apunta, por el contra-

rio, a sus carencias desde el punto de vista de la democracia. En esta crítica se pone de relieve cómo la asunción por el Estado de un papel mediador entre las exigencias de los intereses privados del capital y el interés general, social, le sitúa en una situación contradictoria, puesto que ni logra satisfacer las demandas sociales ni satisfacer las pretensiones de la esfera económica (cuya crisis es desplazada al sistema administrativo). El Estado no dispone de poder suficiente para vencer la lógica del sistema económico, ni parece ser el instrumento idóneo para garantizar una forma de vida social más libre.

En particular, la crítica denuncia que la creciente intervención del Estado no se equilibra con un incremento paralelo de las posibilidades de participación y control democrático. El Estado de bienestar potencia la pasividad de los ciudadanos, convertidos en «clientes» que pagan con su voto legitimador los servicios estatales, a la vez que los partidos se convierten en organizaciones desideologizadas y encarnadas en la figura de un líder para captar votos en el mercado político. La legitimación no procede de la adhesión popular al sistema político, sino que éste «extrae» su legitimidad de un público-objeto. La «democracia de partidos» no devuelve a la ciudadanía el control de la vida pública.

Los asuntos políticos se deciden en un proceso informal de negociación entre las corporaciones económicas y sociales que agrupan intereses organizados —empresas y asociaciones empresariales, sindicatos, grupos de presión: es el llamado «neocorporatismo». La dinámica corporativa favorece el particularismo colectivista y la formación de oligopolios o monopolios sociales. Los gobernantes evitan las instituciones políticas y las decisiones se presentan como «técnicas». Se produce igualmente, como consecuencia de la creciente complejidad de las tareas del Estado y su intervención compensadora, una burocratización y judicialización de la vida política y social, que llega hasta el ámbito mismo del «mundo de la vida» (Habermas). A la vez, la actuación asistencial del Estado contribuye al debilitamiento de los lazos de solidaridad social.

5. La recuperación de la sociedad civil

El debate sobre el Estado de bienestar y las deficiencias de la democracia liberal de Occidente (partitocracia, neocorporatismo, apatía política), junto con la crisis del socialismo burocrático de Europa del Este, los ya mencionados procesos de transición democrática de varios países europeos y americanos y, en los últimos tiempos, la conciencia del alcance global de los problemas sociales, más allá de las fronteras políticas, han servido para reactivar las propuestas teóricas y prácticas de recuperación de una idea normativa de la sociedad civil, concebida como núcleo impulsor de una sociedad democrática revitalizada, que supere la burocrati-

zación del Estado de bienestar y la privatización radical del liberalismo extremo.

Aunque subsiste la ambigüedad sobre la noción de «sociedad civil», puede decirse que los proyectos más genuinos de revitalización de la sociedad civil se basan en la idea de que ésta incluye un variado conjunto de actores y movimientos sociales que no se rigen meramente por la lógica «estratégica» y los imperativos de la economía y de la administración política, sino que forman un espacio dotado de una cierta identidad específica, un «tercer sector», como ya hemos dicho. La sociedad civil no es meramente una «sociedad económica» en la que las interacciones se rigen por la obtención del beneficio económico, ni se identifica tampoco con la «sociedad política», si se entiende ésta como conjunto de actores e instituciones movidos por la consecución y gestión del poder. Engloba una compleja diversidad de asociaciones voluntarias, independiente del poder político, orientada a la expresión de identidades, la manifestación de problemas de interés general no recogidos por la política «oficial», la solidaridad y la comunicación.

La mayoría de los autores que reivindican la recuperación de la sociedad civil rechazan su interpretación economicista. Coinciden también en considerar que el Estado benefactor de la «vieja política» debe abandonar su centralidad y que los ciudadanos deben volver a jugar un papel activo en la vida social. Pero más allá de estos puntos de convergencia persisten diferentes concepciones. Podemos distinguir, con Barber (2000), tres visiones de la sociedad civil.

En la interpretación *liberal* sus diversas variantes, desde el libertarismo de Nozick al liberalismo social de Rawls, coinciden en ver la sociedad civil como un conjunto de espacios de vida libres de la intervención estatal. La sociedad civil no se reduce a la actividad económica, pero sí se define frente a la esfera política; la expansión de la actividad social requiere la limitación del Estado.

La sociedad civil puede ser reivindicada también desde una interpretación *comunitarista*, que entiende la sociedad civil como espacio de la solidaridad basada en los valores compartidos, frente a la atomización y el vínculo puramente instrumental de los Estados liberales configurados según el modelo de los derechos. Es comprensible que desde esta perspectiva se destaque el papel que las familias y las Iglesias desempeñan en la integración social, la solidaridad, y la conservación y transformación de valores fundamentales, y que se ponga énfasis en lo local así como en el vínculo de fraternidad de la comunidad nacional¹³. El riesgo de una visión semejante es que la opción por las comunidades sitúe a éstas de espaldas o frente al Estado¹⁴, o que reduzcan el Estado a protector o gestor de la identidad nacional.

Junto a esta tendencia, se ha desarrollado en la izquierda posmarxista una interpretación *democrática radical* de la sociedad civil, a la que entienden como una constelación de asociaciones que, si bien se diferencian del

sistema político, están en parte orientadas a lo público y tienen cierto acceso y repercusión en la esfera pública política: una sociedad civil ligada a la ciudadanía. Esta sociedad civil recoge los problemas de la sociedad y las demandas que se originan en la vida privada, los tematiza y articula, constituyendo así un vehículo de formación de opinión crítica y voluntad política, capaz de ejercer influencia y con ello tal vez un cierto control democrático del mercado y del sistema político (véase Habermas, 1998: 454-460).

Así entendida, la sociedad civil no se afirma frente al Estado, tal como pensó, no sólo buena parte de la tradición liberal, sino también aquella tradición de la izquierda que propugnó la absorción de la esfera política institucional por la sociedad, la utopía de una asociación libre y democrática basada en la comunicación. No se trata de plantear una alternativa al Estado democrático de derecho. Ante todo, porque la nueva sociedad civil se caracteriza por la *autolimitación*. Es decir, por la conciencia de que es necesario distinguir entre los principios normativos, de alcance regulativo respecto a la sociedad, y las exigencias propias de los sistemas económico y administrativo, que tienen una lógica y un modo de funcionamiento específicos. Más aún: es conveniente que haya una distancia entre el sistema político (las instituciones) y la sociedad civil, que comprende también ámbitos y grupos al margen de lo político.

La sociedad civil constituye, por una parte, una esfera de vida autónoma respecto al Estado. Una sociedad libre requiere que el Estado no absorba por completo la vida social (y menos aún que penetre en la vida íntima). La alternativa es la administración totalitaria de la vida. Por otra parte, la tarea de la sociedad civil no es la dirección de la sociedad, sino la *influencia* en el sistema político. La tarea de la sociedad civil puede entenderse como una mediación entre la vivencia individual de los problemas sociales y la respuesta del aparato político a estos problemas. Acerca de cómo ha de producirse esa influencia de la sociedad civil, Habermas propone un modelo explicativo según el cual proviene de la sociedad civil una «opinión pública» que transmite impulsos al sistema político —particularmente, al Parlamento—, de manera que las demandas e interpretaciones de la sociedad puedan ser elaboradas y transformadas en normas jurídicas, poniendo así coto a la tendencia a la autonomización de los sistemas económico y administrativo. La influencia de la opinión pública ha de pasar por el filtro de los procedimientos institucionalizados de creación de normas y de adopción de decisiones políticas: la sociedad civil no es sino un «contrapoder». Habría que pensar así en una política de «doble vía» que conjugue las instituciones del Estado democrático de derecho con el impulso crítico proveniente de la esfera política no institucional situada en la periferia del sistema. El éxito relativo de movimientos sociales como el ecologismo pondría de manifiesto que los actores de la sociedad civil pueden hacer frente al saber y el poder de los expertos, promoviendo la conciencia de los problemas sociales que de ordinario son dejados de lado por

los poderes económicos y políticos, y transfiriéndolos desde la periferia al sistema político.

Una sociedad civil renovada aspirará a introducir una «nueva política», caracterizada por no centrarse ya en la esfera de las instituciones estatales y de la producción, sino en los valores «posmaterialistas»¹³. Los nuevos movimientos sociales, las asociaciones cívicas, los medios intelectuales, constituyen una esfera pública asentada en la sociedad civil que no aspira a la ocupación del poder institucional, sino a constituir espacios de solidaridad, autoexpresión, reflexión y comunicación. En otras palabras, una palanca para avanzar en el control democrático de la propia vida, en las condiciones de complejidad social de las sociedades modernas. Una acción que desborda el interés particular (ceñido a sus fronteras) de los Estados, y pretende ejercer una acción más ágil y eficaz que la de la burocracia estatal.

Pero, al mismo tiempo, la sociedad civil necesita del Estado. Como señala Keane, ambos son condición de una *democratización recíproca*: es necesaria una sociedad civil autónoma, que responda a la creciente vigilancia estatal y promueva la solidaridad frente a los efectos atomizadores de las burocracias y mercados; pero también la función protectora, redistribuidora y mediadora del Estado, para corregir desigualdades y controlar los posibles excesos derivados de la lógica exclusiva del interés privado, así como para coordinar la acción social: «Una sociedad civil democrática no puede nunca bastarse a sí misma, y necesita que el poder estatal defienda activamente su independencia» (1992: 45). Y propugna la redefinición de las fronteras entre Estado y sociedad civil a través de dos procesos interdependientes y simultáneos: la expansión de la libertad y de la igualdad social (mediante la ampliación de las esferas sociales y políticas de participación), y la democratización y reestructuración de las instituciones estatales¹⁴. En la misma línea, Walzer señala que Estado democrático y sociedad civil se alimentan mutuamente: «Sólo un Estado democrático puede crear una sociedad civil democrática; sólo una sociedad civil democrática puede mantener la democracia en un Estado» (1993: 391).

De ahí que sea necesario también tener en cuenta los límites de la sociedad civil como centro de la renovación de la vida pública. En primer lugar, la sociedad civil no puede sustituir al Estado. Antes bien, requiere para desarrollarse un contexto de libertades y una esfera privada consolidada; y ello sólo puede darse si el Estado salvaguarda los derechos de los que tal contexto depende. No es posible una radical autoorganización de la sociedad. Por otra parte, no está claro cuál es su posición respecto a los sistemas político y económico. No está bien delimitado el espacio (si es que puede haberlo) de la esfera pública entre lo social y lo estatal, de una sociedad civil que no está ni dentro ni fuera del sistema administrativo y económico. La sociedad civil real tiene un pie en cada uno de ellos, y muchas de sus asociaciones se relacionan con fines, bien políticos o económicos. Además, no es un sujeto unitario. La sociedad civil está formada por un agregado he-

terogéneo de asociaciones que persiguen una pluralidad de fines (a veces en competencia), a lo sumo emparentadas por lo que niegan y con diversos niveles y formas de organización¹⁵. Existe en particular el riesgo de tratar de sustituir la ciudadanía por el *voluntariado* y el compromiso político por la acción de beneficencia de las denominadas organizaciones *no gubernamentales* (a su vez, muy diferentes entre sí)¹⁶.

Si la idea de una sociedad civil capaz de aportar un impulso democrático al sistema político resulta atractiva, hay que tener en cuenta sin embargo que es posible que su peso quede limitado a una difusa influencia cultural e ideológica, impotente para intervenir decisivamente en las esferas económica y administrativa (salvo retoques «cosméticos», como las campañas de beneficencia de las llamadas «organizaciones no gubernamentales»), y con el riesgo de ser más bien instrumentalizada por ellas. En conclusión, la idea de la sociedad civil incluye la aspiración a la reconstrucción de la vida social por actores diversos entre sí, y situados fuera (al menos en parte) del aparato político institucional y de las redes globales de intereses económicos. Pero esta reconstrucción parece requerir, no tanto una alternativa a la política, como una renovación de la política.

Notas

1 Véase para todo esto Cohen y Arato (2000).

2 Para España, cf. Pérez Díaz (1993). Para Latinoamérica, el clásico es O'Donnell y Schmitter (eds.) (1996): *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore, John Hopkins.

3 Sobre este punto continúa siendo indispensable J. Habermas (1986): *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, Gustavo Gili.

4 *El espíritu de las leyes*, I, 2, 4.

5 Marx, «Prólogo» de la *Contribución a la crítica de la economía política* (1859). Citado por la traducción en C. Marx y F. Engels (1978): *Obras escogidas*. Moscú, Editorial Progreso, vol. I, p. 517.

6 Cohen y Arato (2000: 152) consideran que Parsons hizo algo semejante frente al reduccionismo liberal.

7 A. Gramsci (1976): *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires, Nueva Visión, p. 16.

8 Así, Giner (1996: 130-131) define la sociedad civil como «aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y concurrencia mutuas quedan garantizadas por una institución pública, llamada Estado, la cual se abstiene de intervenir políticamente en la vida interna de dicho ámbito de actividades humanas».

9 De manera que la actividad orientada al lucro privado se reviste de respetabilidad al presentarla asociada al conjunto de iniciativas provenientes de otros grupos sociales, incluidos los que defienden intereses altruistas.

10 Cf. C. Offe (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.

11 Cf. D. Bell (1977): *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid, Alianza.

