



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

## De la Sociedad Civil en México

# T E S I S

Que para obtener el título de :

Licenciada en Sociología

Presenta:

**Alumna: Melba María Pría Olavarrieta**

Asesores: Maestro César Delgado Ballesteros

Maestro Alejandro Labrador Sánchez



México, D.F.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A César Delgado por su amistad siempre generosa y su insistencia ideológica.*

*A Marcela Romero por que los años universitarios se convirtieron en toda la vida.*

*A la UNAM por lo que significa para mí.*

*A mis ángeles de la guarda sin las que esto no hubiera sido posible....*

*Laura García, Esperanza Gutiérrez, Leticia Lara y mi Rosario Salinas*

## ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I: Reflexiones Conceptuales	5
I.1. Nociones de la sociedad civil	5
I.2. Caracterización de la sociedad civil	13
I.3. Gobierno y sociedad	17
I.3.1. Una visión participativa del quehacer público	24
I.4. Globalización, mercado, democracia y sociedad	26
I.4.1. Democracia y mercado	26
I.4.2. Democracia y sociedad civil	30
I.4.3. Globalización y sociedad civil	37
I.5 Organizaciones de la sociedad civil	40
I.5.1 Teorías de grupos y organizaciones	40
I.5.2 Categorización de las organizaciones	51
I.6. Síntesis	58
Capítulo II: Antecedentes Históricos de la Relación Gobierno – Sociedad Civil en México	60
II.1. Democracia y mercado en el sistema político mexicano	67
II.2. Relación gobierno-sociedad civil: Corporativismo 1940- 1982	71
II.3. El tránsito a la democracia y la participación de la sociedad civil	78
II.4 Crisis económicas, sociales y políticas	86
II.4.1. La crisis económica de 1982.	86
II.4.2. El terremoto de 1985	87
II.4.3. Las elecciones de 1988	88
II.4.4. La emergencia del EZLN. 1994	90
II.4.5. La crisis económica de 1994	94
II.5. Sociedad civil y cambios en el marco jurídico	95
II.6. Limitaciones y alcances de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas	101
II.7. Síntesis	107
Capítulo III: Sociedad Civil y Gobierno en México: una relación en	110

construcción	
III.1. Notas sobre gobernabilidad y gobernanza	112
III.1.1. Gobernabilidad democrática	118
III.1.2. Participación en la gobernabilidad	123
III.2. Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México	126
III.2.1. Participación ciudadana en México	133
III.3. Una relación en construcción	147
III.3.1. Propuestas instrumentales	153
III.3.1.1 Comunicación	155
III.3.1.2 La rendición de cuentas	156
III.3.1.3 El elemento personal	161
III.3.1.4 Planeación estratégica	165
III.3.1.5 Responsabilidad Social	165
III.4 Síntesis	167
Conclusiones Generales	169
Bibliografía	184

## INTRODUCCIÓN

La creciente participación de la sociedad civil en los espacios local, nacional e internacional, es reconocida por sus contribuciones a la instrumentación y ejecución de programas y políticas públicas. En México sus acciones han sido fundamentales para detonar y reforzar los procesos democráticos, como consecuencia las instituciones gubernamentales procuran mayores interrelaciones con las organizaciones para generar consensos sociales y aprovechar este empuje organizado de la sociedad.

Los nuevos contextos propician que la sociedad mexicana atraviese por un período clave, gracias al camino recorrido en los últimos cincuenta años, que le permite abrir más y nuevos espacios a la participación social de acuerdo a las circunstancias que exige la actual coyuntura. Ciertos acontecimientos han sido catalizadores importantes para que cada día surjan nuevas redes de sectores organizados. Iniciativas de ciudadanos de diversos países que van más allá de las fronteras nacionales con objetivos de mayor alcance que su país, algunos de carácter regional o incluso universal son la red en la que hoy descansa la sociedad civil globalizada.

Hoy, activistas, comunicadores, profesionistas de diversas disciplinas, pacifistas, redes humanitarias y otros actores sociales legitiman o cuestionan las posiciones de los países y permiten el crecimiento de sus sociedades. Es necesario reconocer el trabajo de las organizaciones y redes mexicanas que cotidianamente vinculan a nuestro país con el resto del mundo y que contribuyen de manera particular en la conformación de capital social mundial.

El presente trabajo pretende con un análisis conceptual y con ayuda de los antecedentes históricos de mediano plazo en México, fundamentar el desarrollo de la sociedad civil en nuestro país y explicitar los vínculos entre esta y el gobierno. Identifica las principales problemáticas surgidas en esta relación y las

alternativas para crear políticas públicas de participación social. Se hacen algunas reflexiones sobre nociones del concepto de sociedad civil que surgieron en la segunda mitad del siglo XX, con objeto de ubicar la participación de ésta como un fenómeno contemporáneo y dibujamos las razones de la interacción del individuo como miembro de la sociedad, y de los grupos formados por los individuos-ciudadanos.

Aunque el tema principal de este estudio no es la democracia analizamos la interrelación de esta con la sociedad civil como uno de los elementos importantes para el desarrollo de condiciones de la participación social y como esta participación tiene prácticas y procesos al interior del Estado para fortalecerla. Se analizan los elementos de la democracia, en donde se desarrollan los espacios públicos capaces de incluir a los ciudadanos organizados, al mercado y al aparato gubernamental desde una relación de mutuo fortalecimiento y no sólo una de enfrentamiento.

Se esbozan las que se consideran características principales de la relación gobierno-sociedad civil en el caso particular de México, analizándola como una relación en construcción, ya que, en la actualidad, tanto la sociedad como el Estado mexicano no han definido el tono de la discusión sobre cómo desean que sea esa relación, que se viene tejiendo desde hace muchos años. Se trata de un proceso en el que estos actores (gobierno y sociedad civil) ya no solo hablan desde posiciones antagónicas, sino que han aprendido a complementarse.

Se describe la importancia que ha tenido el proceso de transición democrática en México con sus consecuentes cambios en el marco legal, que han dado pie a generar nuevos canales y mecanismos de comunicación, negociación y diálogo entre ambos.

Esta investigación pretende acercar más respuestas a preguntas como: ¿cuál ha sido el aporte de la sociedad civil al proceso de democratización del país?,

¿cuáles son las clasificaciones o categorías que sobre sociedad civil organizada se tienen?, ¿cómo y porqué se organiza?, ¿cuál ha sido el proceso histórico de construcción de los movimientos de la sociedad civil en México?, ¿hay espacio para mejorar la relación de ésta con el gobierno?, ¿sociedad civil y gobierno pueden y/o deben ser complemento para la construcción de políticas públicas, o se trata de una tarea exclusivamente del Estado?

La investigación se divide en tres capítulos:

1. **Reflexiones conceptuales.** Se ocupa de los antecedentes teórico-históricos sobre los conceptos de sociedad civil, Estado y gobierno. Se establecen posiciones teóricas sobre la sociedad civil y los aspectos fundamentales para entenderla y conceptualizar su interacción con otros actores, el papel del mercado y su ubicación dentro del proceso democrático. Aborda la esfera en que interactúan el Estado, el mercado y la sociedad en el proceso globalizador. Se hace un análisis sobre el porqué la sociedad forma grupos y organizaciones con distintos matices de acuerdo a sus intereses y la manera en que estos se desenvuelven de acuerdo a su heterogeneidad. Se reflexiona sobre lo que se entiende por espacio público y privado, y cómo estas denominaciones han cerrado su distancia conforme la sociedad se vuelve más compleja y heterogénea, a través de las redes que tejen las organizaciones sociales.

2. **Antecedentes históricos de la relación gobierno-sociedad civil en México.** Plantea la evolución de la participación en términos del cambio democrático en México. Elabora una caracterización del sistema político mexicano con una rápida revisión histórica del siglo XIX y XX y sus consecuencias en la conformación social del México de los años ochenta hasta nuestros días, en lo referente a sus relaciones con la sociedad civil y analiza, entre otros temas, la relación entre el corporativismo y la apertura a la participación de las organizaciones sociales. Se expone el argumento sobre la

incidencia de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas, y cómo esta incidencia a pesar de su incremento es aún poco inclusiva.

3. **Sociedad civil y gobierno en México: una relación en construcción.**

Retoma algunos elementos de la llamada gobernabilidad democrática y la participación de la sociedad civil, además de hacer una descripción general sobre la situación actual de las organizaciones sociales en México. Este capítulo pretende aclarar por qué se trata de una relación en continuo proceso de construcción y proponer formas para mejorarla. Asimismo, describe algunos conceptos como, rendición de cuentas, responsabilidad social, entre otros, que necesitan ser fortalecidos para afianzar los procesos en los que se encuentran inmersos los ciudadanos, las organizaciones sociales y el Estado.

Se concluye este trabajo intentando establecer, de forma sucinta, los principales elementos que han incidido para la construcción de la relación entre gobierno y sociedad civil. La caracterización de las principales dificultades en el desarrollo de una relación de respeto y de construcción del otro, basada en la confianza y el apoyo mutuo y no la subordinación. Finalmente se proponen consideraciones que podrían ser tomadas en cuenta por ambas partes para fortalecer la vida nacional a través de su interacción a mediano y largo plazo.

# CAPÍTULO I

## REFLEXIONES CONCEPTUALES

### I.1 Nociones de la sociedad civil

A lo largo del siglo xx los esfuerzos encabezados por la sociedad civil se han concentrado en los derechos individuales, el derecho a la vida privada, la asociación voluntaria, la pluralidad y la libre empresa. Sin duda, éstos han tomado innumerables formas a través de revoluciones, guerras, movilizaciones sociales, manifestaciones culturales, etcétera. El presente capítulo se concentrará en analizar un conjunto de nociones surgidas a partir de la segunda mitad del siglo con objeto de reflexionar sobre el tema como un fenómeno contemporáneo.

El resurgimiento de la sociedad civil de los últimos 25 años se ha dado en el marco de esfuerzos y movimientos de liberalización y democratización política. En Polonia, por ejemplo, se les conoció como “la oposición democrática”; en Francia, como la “segunda izquierda”; en Alemania, como los “verdes pragmáticos” y en América Latina como la “nueva izquierda democrática”. Aun cuando éstos reflejan aspectos sobre lo que comúnmente se entiende por movimientos ciudadanos no son, de ninguna manera, representativos de todo el espectro, ni en la teoría ni en la práctica.

El concepto no se ha mantenido estático y su evolución ha sido el reflejo del estado que guardan los debates sociales y políticos de las respectivas épocas y sociedades. Por ello, en este capítulo se busca, más que hacer una revisión exhaustiva del concepto, recuperar algunos de sus elementos principales, que además son ilustrativos del valor teórico y práctico de la sociedad civil en las democracias modernas.

Autores como Cohen y Arato<sup>1</sup> señalan que el debate teórico contemporáneo la plantea como una utopía autolimitada en la cual caben distintas formas de democracia, así como derechos civiles, sociales y políticos que deben ser compatibles con la sociedad actual. “Sociedad civil” es un concepto tan diverso y heterogéneo que incluso puede llegar a ser controversial y ambiguo. En esa medida, las discusiones en torno a ella deben tomar en cuenta el contexto histórico, social, político y cultural donde se lleva a cabo el debate. La sociedad civil no es una, sino muchas.

Retomemos la definición de Bobbio en la cual precisa que este concepto se conforma de manera negativa respecto al Estado. Es decir, la sociedad civil generalmente es entendida como aquella esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el conjunto de aparatos que en un sistema organizado ejercen el poder coactivo, o sea, el Estado.<sup>2</sup> Es el espacio intermedio que interactúa con las otras esferas del sistema social,

[...] es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos [...]<sup>3</sup>

Lo anterior así entendido ha mantenido dos elementos esenciales: en primer lugar, la gran dicotomía entre Estado y sociedad; en segundo, la separación entre la vida familiar del individuo y su acción en la esfera política. El concepto ha sido utilizado para separar al gobierno de la sociedad, y distinguir sus ámbitos de acción y objetivos como dos entes con finalidades diferentes que confluyen en el punto donde se negocian intereses, posiciones y/o demandas. También designa al conjunto de organizaciones, grupos y actores que actúan en una esfera intermedia entre el Estado y el mercado, pero que realizan diversas intermediaciones con éstos.

---

<sup>1</sup> Cohen y Arato, 2001, p. 11

<sup>2</sup> Bobbio, 1989, p. 39

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 43

No menos importante es la concepción de sociedad civil como el conjunto de relaciones sociales, “[...] de cadenas o redes de relaciones —formadas para el bien de la familia, la creencia, el interés y la ideología”. Es “la red entera de relaciones sociales espontáneas que reside fuera de las instituciones del orden político y del deber legal”.<sup>4</sup> Al respecto, Cohen y Arato,<sup>5</sup> partiendo de la interrelación entre sociedad civil y movimientos sociales, aclaran que no debe ser vista como algo pasivo, sino como el producto de actores colectivos que se construyen a sí mismos. Para estos autores, es a través de su estudio como mejor se pueden abordar los análisis sobre las nuevas y antiguas formas de acción colectiva.

Es importante destacar los preceptos de Gramsci, quien la ubica como formadora importante de la opinión pública al incidir de manera directa en la formación ideológica y en la consolidación de grupos políticos. Señala que se encuentra en el campo de los llamados aparatos ideológicos, en las organizaciones por medio de las cuales se elabora y difunde lo cultural sirviendo como eslabón entre la economía y la política.<sup>6</sup>

En ese sentido, se conforma por dos planos superestructurales. Primero, por escuelas, medios de comunicación social, familia, iglesia, partidos, sindicatos, asociaciones culturales y profesionales que, en conjunto, son los organismos, instituciones y medios que defienden y transmiten valores, costumbres y modos de vida. La función principal de este aspecto de la sociedad civil es la formación del consenso, la persuasión y la dirección de la hegemonía. En segunda instancia, Gramsci define el otro aspecto como aquella sociedad propiamente política en donde se ubican los órganos de dominio para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza, la coerción y la dominación. En otras palabras, “[...] es el lugar en el que

---

<sup>4</sup> Bahmueller, 1996, p. 63

<sup>5</sup> Cohen y Arato, 2001, pp. 16-17

<sup>6</sup> Alonso, 1996, pp.13-14

se distribuye el poder y donde tienen lugar los cambios sociales, la lucha de posiciones y las variaciones en la correlación de fuerzas”.<sup>7</sup>

Retomemos lo apuntado por Cohen y Arato, quienes encuentran en la sociedad civil dos componentes principales. Por un lado, está el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y el mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema. Por otro, el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, y que vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.<sup>8</sup>

Para estos autores se define como el marco institucional de un mundo moderno estabilizado por derechos básicos que incluye en su ámbito las esferas de lo público y lo privado. Su fortalecimiento depende de que en la esfera pública puedan discutirse, efectivamente, asuntos de interés colectivo; y que existan los medios institucionales que vinculen a la sociedad civil y la esfera pública con las instancias políticas representativas y el aparato del Estado.<sup>9</sup> Estos centran su atención en los nuevos movimientos sociales que buscan la democratización política y social, pues consideran que a través de ellos es posible hacer realidad “los potenciales positivos de las sociedades civiles modernas”.<sup>10</sup> Para llegar a esta conclusión, los autores analizan los conceptos de sistema y mundo de vida de Habermas.

Para Habermas, una de las principales características de la sociedad moderna —o sistema social— es la separación entre esferas: la económica, la política y la cultural —denominada “mundo de vida”—. La evolución de la sociedad

---

<sup>7</sup> *Ibid*, pp.15-16

<sup>8</sup> Olvera, 1996, pp. 39-40

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 40

<sup>10</sup> Cohen y Arato, 2001, p. 556

contemporánea es entendida como un proceso paulatino de diferenciación mediante el cual el “sistema” va dividiéndose en subsistemas que responden a lógicas o racionalidades propias e independientes unas de otras. El subsistema económico gira alrededor del dinero; el subsistema político, en torno al poder. Por otra parte, el mundo de vida es la esfera en la cual se lleva a cabo la acción comunicativa,<sup>11</sup> donde la cultura es el elemento esencial y en ella priva la racionalidad subjetiva.<sup>12</sup> Por otro lado, la propuesta presentada por Habermas respecto a la inclusión del otro es un elemento presente de la vida en sociedad, ya que permite entender las dimensiones tanto privada como pública en la que se proyectan los espacios públicos reforzando el carácter institucional del Estado y la autonomía de la sociedad civil.

Cohen y Arato reconstruyen la teoría habermasiana y ubican a la sociedad civil en la esfera del mundo de vida, ahí donde se institucionalizan significados, solidaridades y competencias acumuladas. Esta esfera cuenta con instituciones y formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción, y es en ellas donde se funda la sociedad civil,<sup>13</sup> que actúa para defender el mundo de vida de las otras esferas. Mediante “la existencia de instancias civiles diferentes a las instancias políticas se abre la discusión pública sobre distintos aspectos de la vida asociados desde instancias que no tienen que ver con la esfera estatal [...]”.<sup>14</sup>

Sin embargo, los autores agregan que el concepto de sociedad civil, a diferencia del mundo de vida, también implica relaciones verticales o intermediaciones entre individuos y grupos, entre grupos e instituciones sociales, y entre instituciones sociales e instituciones políticas —e incluso económicas— globales.<sup>15</sup> El concepto de sociedad civil no sólo se refiere a las instituciones a través de las cuales se construye la vida contemporánea y que está moldeada por el desarrollo de la

---

<sup>11</sup> La acción comunicativa se refiere a la interacción de por lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o extraverbales) entablan una relación interpersonal.

<sup>12</sup> Fernández, 2003, p. 218

<sup>13</sup> Olvera, 1996, p. 38

<sup>14</sup> Fernández, 2001, p. 4

<sup>15</sup> Cohen y Arato, 2001, pp. 529-531

racionalidad cultural, sino también a la agregación de relaciones que da lugar a los movimientos sociales. A decir de Cohen y Arato:<sup>16</sup>

[...] los nuevos movimientos sociales consideran a los modelos culturales, las normas y las instituciones de la sociedad civil como los principales elementos en juego en el conflicto social. [...] Los esfuerzos por influir en las estructuras económicas y en la política de Estado también tienen un importante papel en estos movimientos.

Esta conceptualización nos conduce a la redefinición del espacio público como aquel en el cual confluyen los diversos actores para expresar o conciliar sus intereses. Es ahí en donde actúa la sociedad civil, en donde realiza la citada defensa del mundo de vida y desde donde, además, busca influir en las decisiones de gobierno.

Autores como, Juan Carlos León<sup>17</sup> argumentan que los espacios públicos son resultado del entramado que pone en contacto a los ciudadanos, con el propósito de institucionalizar su interacción y concertación en aras del bien común de la sociedad. La construcción de estos espacios es un elemento relevante para el fortalecimiento del carácter republicano de la democracia, partiendo de una concepción teórica que entiende al Estado como la organización política de la sociedad, como el espacio público por excelencia resultado de la unión de voluntades privadas que le otorgan ese carácter público al Estado y al gobierno. Así, como lo indica el autor, los individuos organizados en sociedad son libres e iguales ante la ley, desiguales como resultado de la competencia del mercado y diferentes por la pluralidad de la sociedad.

León parte de la importancia de la socialización de la información en la construcción paulatina de espacios públicos, ya que este proceso permite a los grupos gozar de formas novedosas de acceso a múltiples espacios de discusión entre los hombres comunes, hasta el momento ajenos a la educación, reservada

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 584

<sup>17</sup> León, 2004, pp. 7-8

para la nobleza. En este proceso, argumenta, que la proliferación de las acciones de los individuos se convierte en la noción de *publicum*, y que en esencia representa la contraparte social de la autoridad pública, que generó una nueva definición de la esfera pública de la sociedad. Lo anterior generó que el Estado dejará de ser una comunidad en donde lo privado era equivalente a la condición de súbdito y el interés particular dejó de ser el interés predominante que resume el interés general.

Según Fernández Santillán,<sup>18</sup> la esfera pública no es el Estado, sino el espacio social no determinado por el poder del Estado. Es un espacio autónomo e independiente de las racionalidades política y mercantil en donde se integran las opiniones individuales que sirven de contrapeso a éste; razonamiento que nos lleva a analizar la relación entre sociedad civil y democracia.

En ese sentido, Bahmueller<sup>19</sup> establece que la sociedad civil juega un número indispensable de roles en el orden democrático liberal: integra al orden social a los individuos aislados a través del ofrecimiento de caminos para el contacto social, las alianzas y la cohesión; dispersa el poder a través de la creación de numerosos centros de pensamiento, acción y lealtad, independientes al Estado; suplementa los programas gubernamentales, proveyendo servicios similares por su cuenta; desempeña una función de mediación entre los individuos y el Estado; educa a los ciudadanos para la democracia.

Según John Rawls,<sup>20</sup> un Estado en el cual el individuo conserve su posición individual en lo privado y se comprometa al acuerdo que ha tomado en lo público, será conformado por una sociedad equitativa. Es fácil reconocer en esta conjunción de libertad e igualdad los rasgos centrales del Estado de bienestar o Estado social. Sin embargo, la pregunta fundamental de su teoría de la justicia es cómo debe ser la organización institucional de una sociedad para que sea

---

<sup>18</sup> Fernández, 2003, pp. 211-212

<sup>19</sup> Bahmueller, 1996, pp. 67-70

<sup>20</sup> Rawls, 1971, s/p.

considerada justa, ya que una vez superado este estado “primero u originario” se debe contemplar alguna forma de hacer perdurar a este Estado y conservarlo como justo.

Es por eso que una de las preguntas medulares del Liberalismo Político es ¿cómo se puede hacer que subsista a través del tiempo una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales, quienes se encuentran divididos por doctrinas religiosas, filosóficas y morales razonables? Frente a un fenómeno de globalización, Rawls formula una verdad de gran importancia cuando sostiene que el carácter pluralista de las sociedades occidentales priva a los ideales del liberalismo general de cualquier autoridad preferente para el ejercicio del gobierno. Esto también significa que un Estado liberal no es el que promueve los ideales del liberalismo general, sino aquél en el que tienen cabida ideales opuestos. Esta concepción establece, por tanto, dos principios básicos e intercambiables para la convivencia al interior una sociedad plural, en primer lugar la libertad individual que sea compatible con la libertad de los demás, y en segundo, la igualdad social, principio por el cual todos tenemos derechos de disfrutar las cosas para beneficio mutuo.

Es entonces, cuando Rawls introduce la idea de la superposición del consenso, o acuerdo sobre la justicia como equidad entre ciudadanos que pertenecen a distintas religiones y visiones filosóficas y que tienen diversas y hasta opuestas concepciones del bien. El Liberalismo Político también introdujo la idea de la razón pública que constituye la razón común de todos los ciudadanos para poder enfrentar con una concepción de la justicia como imparcialidad, la necesidad que tienen los miembros de una sociedad democrática de hacer mutuamente aceptables sus instituciones compartidas y sus acuerdos básicos.

Cabe mencionar, que los individuos somos seres esencialmente sociales, privados y públicos. La sociedad es en sí misma un espacio donde se articulan ambas dimensiones con el objetivo de garantizar la supervivencia en un sentido

esencialmente constitutivo, lo que nos determina como ciudadanos y lo que nos da capacidad para construir al Estado. “Consecuentemente la institucionalidad con que la sociedad construye al Estado, define los ámbitos, convergencias y límites de la dimensión privada y la dimensión pública, en un tiempo y espacio determinado en este marco axiológico que llamamos institucionalidad, establece hasta dónde a la sociedad y hasta dónde al Estado, corresponden los dos espacios universales públicos por excelencia”.<sup>21</sup>

## **I.2 Caracterización de la sociedad civil**

Una definición más operativa es proporcionada por Larry Diamond,<sup>22</sup> quien se refiere a ella como el reino de vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, autónoma frente al Estado y protegida por el orden legal e independiente de las instituciones políticas formales. La sociedad civil involucra a los ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública los cuales, por lo tanto, limitan el poder estatal y participan para influir en la definición de las políticas públicas, además de legitimar a las autoridades cuando éstas cumplen sus funciones dentro del marco de la ley.

La sociedad civil es dinámica y heterogénea. En ella distinguimos a multiplicidad de grupos cívicos —mejor conocidos como organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil— tales como asociaciones de servicio, grupos filantrópicos, grupos culturales, organizaciones religiosas, sindicatos, organizaciones deportivas, grupos juveniles, etcétera, todos los cuales dan vida a movimientos sociales. Algunas de estas organizaciones buscan ofrecer respuestas a demandas sociales no atendidas por el Estado, otras buscan llevar a cabo acciones complementarias o ser ejecutoras de las políticas estatales; otras persiguen objetivos de orden político que abarcan una amplia gama de actividades desde la defensa de los derechos humanos, la liberalización política, hasta la reforma del Estado. Estos organismos civiles se han ido integrando alrededor de

---

<sup>21</sup> León, 2004, p. 18

<sup>22</sup> Fernández, 2001, p. 3

proyectos específicos, defienden su autodeterminación e independencia, y han tejido consistentes redes regionales, nacionales y mundiales.

Tomaré la caracterización que sobre la sociedad civil hacen dos autores; por un lado el norteamericano Diamond,<sup>23</sup> quien en su artículo “Toward Democratic Consolidation (Rethinking Civil Society)” proporciona un listado bastante completo de grupos formales e informales que la conforman; por otro la que proporciona Alberto Olvera, investigador mexicano que analiza las formas contemporáneas de asociacionismo y sugiere las siguientes clasificaciones: “asociaciones de carácter económico–gremial, asociaciones políticas formales, asociaciones de matriz religiosa [...]”; esta tipología nos da una idea de la gran riqueza pero también de la complejidad en la cual coexisten las organizaciones sociales. Véanse a continuación el cuadro de Alberto Olvera.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 24

<sup>24</sup> Olvera en Cadena Roa, 2004, pp. 34-36

## Clasificación de las organizaciones civiles

Alberto J. Olvera

### Organizaciones civiles:

Asociaciones voluntarias de ciudadanos cuyo fin es actuar 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 creados por el déficit de la acción del Estado y las consecuencias negativas del mercado.

### a) Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos

Amplían el horizonte de la política en cuanto critican y tratan de reformar las reglas de operación del sistema político.

### b) Asociaciones de asistencia privada

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.

### c) Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad

Más conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s).

Listado de clasificación de organizaciones de Larry Diamond: <sup>25</sup>

- 1) Económicas (redes de asociaciones de productores y de comerciantes).
- 2) Culturales (religiosos, étnicos, comunales, y otras instituciones y asociaciones que defienden derechos colectivos, valores, fe, credos y símbolos).
- 3) Informativos y educacionales (dedicados a la producción y difusión de conocimientos, ideas, noticias e información).

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 24

- 4) De interés (designado para avanzar o defender los intereses comunes de orden funcional o material de sus miembros, como trabajadores, pensionados, profesionales, etcétera).
- 5) De desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad).
- 6) Orientados temáticamente (movimientos a favor de la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reforma agraria o protección de los consumidores).
- 7) Cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático a través del monitoreo de los derechos humanos, educación y movilización electoral, observación y lucha contra la corrupción).

Como lo afirma Fernández,<sup>26</sup> la sociedad civil no es una categoría residual donde se puedan depositar los sobrantes que no encajan en el Estado o en el sistema político, ya que los grupos que la conforman están relacionados con actividades de orden público. Esto ocurre mediante la construcción de formas de mediación plurales que los ligan al Estado, y a través de las cuales tratan de obtener de él concesiones, beneficios, modificaciones en las políticas públicas y rendición de cuentas de la gestión gubernamental en determinadas áreas. Muchas han sido las clasificaciones al respecto pero, como apunta Olvera:<sup>27</sup>

[...] la noción original de sociedad civil fue pensada, en el campo de la filosofía política, para definir un espacio social plural, constitutivo de una forma de vida y de un potencial crítico en relación con el Estado y el mercado.

---

<sup>26</sup> Fernández, 2001, p. 3

<sup>27</sup> Olvera en Cadena Roa, 2004, p. 27

### I.3 Gobierno y sociedad

Para la ontología tradicional es un asunto de vida o muerte negar que el Tiempo es una perpetua posibilidad del surgimiento del Otro. Por razones ligadas íntimamente al marco de la determinidad, la ontología tradicional tiene que reducir los posibles tipos de ser a tres y sólo a tres categorías: las substancias (de hecho, cosas), los sujetos y los conceptos o ideas y los posibles grupos, combinaciones, sistemas y jerarquías de los grupos de substancias, sujetos e ideas.

Desde esa perspectiva, preguntarnos, qué es eso, en qué reconocemos que proviene del observador (de nosotros) y qué es lo que proviene de lo que está allí, es, y seguirá siendo siempre, algo indeterminado.

El hombre existe solo, en y a través, de la sociedad y esta siempre es histórica. La sociedad como tal es una forma, cada sociedad tiene una forma particular e incluso singular. Esta se vincula a la organización, es decir, al orden (o desorden). Más que intentar definir “forma”, “organización” y “orden” hay que observar que éstos adquieren una nueva significación nada despreciable en el campo de lo social histórico, y que el enfrentamiento de este significado con los que se han dado en matemáticas, física o biología, puede ser provechoso para todas las partes que entran en juego.

¿Qué es lo que mantiene unida a una sociedad?, o en otras palabras, ¿cuál es la base de la unidad, la cohesión y la diferenciación organizada de la maravillosa y compleja red del fenómeno que observamos en cada una de las sociedades existentes? ¿Qué es lo que crea las viejas y las nuevas formas de una sociedad?

Lo que mantiene unida a una sociedad es desde luego su institución, la suma total de sus instituciones particulares, a las que Castoriadis llama “la institución de la

sociedad como todo”.<sup>28</sup> La palabra institución la tomamos en su sentido más amplio y radical: normas, valores, lenguaje, instrumentos, procedimientos y métodos para tratar con las cosas y hacer cosas.

¿Cómo prevalecen las instituciones, asegurando su validez efectiva? Superficialmente y en algunos casos, a través de la coerción y las sanciones. Menos superficial y a través de la adhesión, el apoyo, el consenso, la legitimidad, la creencia. Según un estudio reciente, se debe a la transformación (fabricación) del material humano en individuos sociales, transformación en la cual están implicados éstos y el mecanismo de su perpetuación.

La institución de la sociedad, de acuerdo a sus normas, produce individuos que según su estructura, no son sólo capaces, sino que están obligados a reproducir la institución que los engendró. La ley produce de tal forma elementos, que el funcionamiento real de éstos se incorpora a ella y la reproduce, perpetúa la ley.

La institución de la sociedad está constituida por varias instituciones particulares. La sociedad es aún esta misma sociedad, incluso en situaciones críticas, en el más violento estado de debate y luchas internas. Hay una unidad de la institución total de la sociedad y más de cerca, esta unidad, es la unidad y la cohesión interna de la inmensa y complicada red de significaciones que atraviesan, orientan, y dirigen toda la vida de una sociedad, y a los individuos concretos que la constituyen realmente. Tales significaciones imaginario sociales son por ejemplo: los espíritus, los dioses, Dios, la *polis*, el ciudadano, la nación, el estado, el partido, la comodidad, el dinero, el capital, la tasa de interés, el tabú, la virtud, el pecado, etcétera. Pero también son el hombre, la mujer el niño, como se especifican en una sociedad.

---

<sup>28</sup> Castoriadis, 2000, p. 15

Castoriadis llama imaginarias a estas significaciones porque no tienen nada que ver con las referencias a lo racional o a los elementos de lo real, o no han sido agotadas por ellos, y porque son sustentadas por la creación. Los sujetos, los individuos y los grupos mismos son los productos de un proceso de socialización y su existencia presupone la existencia de una sociedad instituida.

La institución de la sociedad es la que determina lo que es real y lo que no lo es, qué tiene sentido y qué no lo tiene. La sociedad es una construcción, una constitución, una creación del mundo, de su propio mundo. Su identidad no es sino este sistema de interpretación, este mundo que ella crea. A eso se debe que la sociedad siente (de la misma manera que un individuo) como una amenaza mortal cualquier ataque que se haga contra su sistema de interpretación, tal ataque lo siente contra su identidad, contra sí misma.

La fijación de los caracteres de una sociedad no poseen una base física, que pudiera garantizarles su conservación a través del tiempo y su transmisión. Para cada grupo humano el ruido no existe, cualquier cosa que suceda en él, debe querer decir algo para todos. Esta fabricación y elaboración de información se da como algo virtualmente limitado, que va más allá de cualquier caracterización funcional. La conservación, es finalmente la conservación de los atributos arbitrarios característicos de cada sociedad, sus significaciones imaginario sociales. Cada grupo humano crea un nuevo tipo de autoreferencia: crea sus propios meta-observadores.

Las operaciones lógico-físicas a través de las cuales la sociedad se relaciona, organizan y utilizan el primer estrato natural, están siempre bajo la influencia de las significaciones del imaginario sociales, las cuales son arbitrarias y diferentes entre sí, como si pertenecieran a sociedades distintas. La tarea más importante es la caracterización esencial de la organización de la sociedad. La institución de la sociedad, y las significaciones imaginario sociales que tienen que ver con ella, se despliegan siempre en dos dimensiones que no pueden dejar de asociarse: la

dimensión conjuntista-identitaria (grupo teórico, lógico), y la estricta y, propiamente, imaginaria. En esa dimensión la sociedad funciona a través de (en) elementos, clases, propiedades y relaciones establecidas como distintas y definitivas. Aquí, el esquema más importante es el de la determinación (la determinicidad, la calidad de lo determinado) y las implicaciones y consecuencias de esto. Desde este punto de vista, Castoriadis afirma que la existencia es la calidad de lo determinado. En la propia dimensión imaginaria, la existencia es significación.

Lo social histórico no crea un nuevo tipo ontológico de orden (unidad, coherencia, y diferenciación organizada). Sino que en cualquier momento, este tipo de orden se materializa a través de diversas formas, cada una de las cuales encarna en una creación, en un nuevo *eidos* de la sociedad. La sociedad es autocreación, desplegada como la historia.

Preguntábamos anteriormente ¿cómo surgen las nuevas formas sociohistóricas? A través de la creación. En realidad lo que aparece como desorden dentro de una sociedad es algo interno a su negativamente valuada y significativa institución – pero eso es algo totalmente diferente. Los únicos casos en los que se podría hablar genuinamente de desorden son, según Castoriadis, los de los viejos sistemas en crisis, o los que están desmoronándose.

La autonomía adquiere el sentido de autonomía de la sociedad que es más o menos explícita: nosotros hacemos las leyes y por eso somos responsables de ellas y tenemos que preguntarnos todo el tiempo ¿porqué esta ley y no otra? Es esta creación histórica de la autonomía, y de un nuevo tipo de ser, la que pone en tela de juicio las verdaderas leyes.

Desde el origen de la Ciudad-Estado en la Grecia antigua, los habitantes, acreedores a ciertos derechos, adquirirían compromisos ineludibles que identificaban a todo griego como miembro de su *polis*. En aquel tiempo, la

ciudadanía se vinculaba a una responsabilidad con el Estado que, más allá del pago de un tributo, tenía que ver con la defensa territorial y la participación colectiva en la toma de decisiones mediante asambleas que, subordinándose a las leyes y no a las personas, consagraban el espíritu democrático del gobierno.

No fue sino hasta el siglo XVIII, a principio de la edad moderna, cuando en Europa, primero en Inglaterra, con la Revolución Industrial, y luego en Francia, con su revolución, se retoman los principios griegos y se establece el concepto de Estado, concluyendo así con el régimen feudal, mediante la homogeneización de las normas en un territorio determinado y garantizando la seguridad física de los ciudadanos.

Jonh Locke determinó que la soberanía emana del pueblo y que el Estado está en la obligación de proteger los derechos de propiedad y libertad individuales de los ciudadanos, reconociendo fundamental a la ley positiva; el establecimiento del poder legislativo y el judicial en forma independiente. Así, los gobernantes estarán sometidos a leyes, y por el poder que estos poseen, jamás tendrán poder absoluto. De ese modo la sociedad civil puede plantearse como un contrapeso moral del Estado.

Asimismo, Locke entiende el paso del estado de naturaleza de la sociedad civil y política, a través de un acuerdo de voluntades en donde los individuos renuncian al derecho de hacerse justicia por su propia potestad, trazada sobre los cimientos de una teoría de los derechos naturales, de acuerdo con la cual tanto el origen como la legitimidad de la sociedad civil remiten aun estado anterior que, regido por la ley natural, poseía como principios la libertad de cada individuo para disponer de sus propiedades sin depender de la voluntad de otra persona, y la igualdad entendida como ausencia de jerarquía social.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> León, 2004, pp. 29-30

Por otra parte, Rosseau y Hobbes son dos de los principales autores de estos conceptos. Hobbes, en su obra *Leviatán*, señaló que, al tomar en cuenta el estado de naturaleza en el cual viven los hombres, guiados por su egoísmo y propia satisfacción, es necesario que se entreguen al Estado para que los defienda de sí mismos. Estas razones, aunque hoy sonarían autoritarias, dieron paso al origen de lo que se conoce como Estado-Nación.

La relación gobierno-sociedad se ha desarrollado con diferentes matices a través de la historia, estos matices tienen que ver con los sistemas de gobierno imperantes. Sin embargo, nunca antes habían prevalecido, de manera tan generalizada, los regímenes democráticos como forma de gobierno en el mundo, razón por la cual ha cobrado especial relevancia la participación social. En un sistema democrático moderno, el debate acerca de la participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales se centra en la idea de mantener un equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno. Esta discusión es, en términos prácticos, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. Podría decirse que de ello depende no sólo la gobernabilidad del sistema político, entendida como el balance entre las demandas sociales y la capacidad para ser atendidas, sino, como veremos más adelante, la propia gobernanza que pretende abarcar el estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas del gobierno. Desafortunadamente, ni siquiera en los países más desarrollados la administración pública logra satisfacer las demandas de la población por una sencilla limitante: la escasez de recursos. Por tanto, la pretensión de los gobiernos debe asumirse de manera realista, en función de sus posibilidades y no de sus deseos, lo que difícilmente podrá ser compatible con la visión de la mayoría de la población cuyas solicitudes, a pesar de urgentes, se han visto relegadas por intereses particulares.

Más allá de lo señalado, los gobiernos deben tener muchos más recursos a su alcance que el presupuesto. Sin duda, éste es uno de los medios públicos de mayor importancia, pero cuentan además con una serie de facultades de carácter

reglamentario y administrativo sobre las cuales también se refleja el mandato popular. Al final de cuentas, son una fuente importante de legitimidad, en la medida en que generen consensos sociales. Por tanto,

[...] los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que posee un gobierno están íntimamente ligados a la legitimidad de sus actos, a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los ciudadanos para poder funcionar, y sin el cual sería prácticamente imposible mantener aquellos equilibrios que llevan a la gobernabilidad de un sistema [...] <sup>30</sup>

En el último siglo, el ciudadano, cada vez más involucrado en los deberes del Estado, ha dejado de ser un obediente súbdito para convertirse en un persistente demandante de derechos y calidad en los servicios. Es aquí cuando la construcción de ciudadanía es de suma importancia, en la medida en que una democracia sin demócratas, es una democracia destinada al fracaso. La confianza <sup>31</sup> en este ámbito es esencial, debido a que ésta genera una incidencia social. El bienestar de un Estado económicamente hablando está condicionado al nivel de confianza inherente a esa sociedad. Francis Fukuyama señala que todas las sociedades económicas de éxito están unidas por la confianza. Las virtudes sociales, lealtad, honestidad, confiabilidad, colaboración, sentido del deber para el prójimo, son de importancia crítica para generar las virtudes individuales, dado que éstas últimas pueden ser cultivadas en el contexto de grupos fuertes como son familias, escuelas lugares de trabajo.

Primero fueron los límites que los ciudadanos impusieron a la autoridad de los gobernantes, en busca de nuevos espacios de libertad. Ello condujo a la confección de un nuevo concepto de ciudadano y a la creación de un ámbito privado para acotar la influencia del régimen anterior. Más tarde vinieron los derechos políticos que ensancharon las posibilidades de participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. Por último, los derechos sociales

---

<sup>30</sup> Merino, 1999, p. 47

<sup>31</sup> La Confianza es la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad.

que le pedían al Estado que no sólo se abstuviera de rebasar las fronteras levantadas por la libertad de los individuos —los derechos humanos—, sino que además cumpliera una función redistributiva de los ingresos nacionales en busca de la igualdad. De modo que, en nuestros días, las funciones desarrolladas por el Estado no solamente están ceñidas al derecho escrito, también han de desenvolverse con criterios democráticos y sociales.<sup>32</sup>

Hoy, lo que antes se entendía como obligaciones unilaterales de los gobiernos, se ha ido sustituyendo por políticas públicas de proyección, análisis y ejecución conjunta con las organizaciones de la sociedad civil. Éstas son políticas públicas en el más amplio sentido del término; es decir, acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Lo son, además, porque exceden los ámbitos cerrados de la acción estrictamente gubernamental.

Tradicionalmente, la participación fue definida como incorporación, integración e inclusión, como "acoplarse o agregarse", considerándose en términos políticos como la movilización de masas; sin embargo, este concepto ha ido modificándose a la misma velocidad que la sociedad. Hoy, el sentido de participación tiene que ver con una expresión de igualdad en oportunidades y calidad en el cumplimiento de las demandas, lo que políticamente se expresa como representación, ejerciendo una influencia cada vez más efectiva en los asuntos públicos.

### **I.3.1 Una visión participativa del quehacer público**

Es interesante analizar cómo, incluso tras la descarga de críticas que la corriente neoconservadora ha desatado en su contra, el Estado sigue siendo el principal articulador de la sociedad. Incluso las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's), ejecutoras del consenso de Washington,<sup>33</sup> aceptaron la inoperancia de las

---

<sup>32</sup> Valadez, 2001, pp. 17-34

<sup>33</sup> La primera formulación del llamado "consenso de Washington" fue hecha por John Williamson en 1990, y se refiere a los diez temas de política económica, en los cuales, el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos están de acuerdo: 1) disciplina presupuestaria; 2) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); 3) reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados; 4) liberalización financiera,

políticas unilaterales de gobierno que establecen la participación ciudadana en los procesos económicos, políticos y sociales como una variable fundamental para el éxito de los proyectos.

La responsabilidad de los gobernantes constituye una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. No sólo en términos de su capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas, sino en el buen uso de los recursos legales que los ciudadanos depositan en sus representantes políticos. Es una palabra con doble significado, que lamentablemente no tenemos en el idioma español, responsabilidad como *responsiveness*, en el sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas; también como *accountability*, la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental. En ambos frentes es esencial la participación ciudadana para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana y para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.<sup>34</sup>

Existen argumentos muy débiles para que los gobiernos excluyan a la sociedad civil de la gestión pública, pues más allá de la legitimidad de las políticas implementadas y en las condiciones de desigualdad social en como se pretenden desarrollar las mismas, el riesgo de asistir sin un consenso o participación democrática es prácticamente el fracaso. Sin embargo, no sólo el gobierno tiene la responsabilidad de abrir espacios a la discusión, análisis y elaboración de políticas; las organizaciones de la sociedad civil también deben cumplir ciertos compromisos al pretender incidir en los proyectos gubernamentales. Para Nicolás Tenzer,<sup>35</sup> mientras que la defensa de la sociedad civil *a priori* es necesaria en los Estados totalitarios por ir unida a una reivindicación de libertad y de la simple

---

especialmente de los tipos de interés; 5) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6) liberalización comercial; 7) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8) privatizaciones; 9) desregulaciones; y 10) garantía de los derechos de propiedad.

<sup>34</sup> Merino 1999, p. 49

<sup>35</sup> Tenzer 1991, p. 83

existencia de la esfera privada, en nuestras democracias descansa sobre una confusión entre lo que es ahora y la sociedad que podría ser.

Lo anterior nos lleva a pensar que el papel de la sociedad no es aislado sino depende, también, de los instrumentos desarrollados con el gobierno para su articulación. Es fundamental que éste establezca mecanismos sobre temas específicos que permitan la participación autónoma y no contaminen su “independencia”.

## **I.4 Globalización, mercado, democracia y sociedad**

### **I.4.1. Democracia y mercado**

La ola de transiciones democráticas que tuvo lugar, sobre todo en Europa del Este, ha conducido a que una buena parte del debate internacional se concentre en atender las semejanzas entre la democracia y el libre mercado. Las coincidencias entre estos sistemas no son casuales; por el contrario, se derivan del hecho de que ambos son consecuencia directa del liberalismo, cuyo punto de partida para explicar a la sociedad es el individuo o, mejor dicho, el valor ético de la libertad individual. Pero aun cuando entre el libre mercado y la democracia procedimental —valga la acotación— existen muchas semejanzas, “también son muchas las diferencias sustanciales”,<sup>36</sup> porque si bien “todos los países democráticos tienen órdenes económicos capitalistas, no todos los países con órdenes económicos capitalistas son democráticos”.<sup>37</sup>

Esta discrepancia puede ser entendida cuando se observa que el liberalismo concibe al Estado desde dos vertientes. Por una parte, es partidario de un Estado mínimo, es decir, que gobierne lo menos posible mediante la limitación de sus funciones. Por otra, vislumbra un Estado basado en el respeto a los derechos fundamentales del individuo; en otras palabras, con poderes limitados. En esa medida es posible encontrar Estados fundados en el respeto a los derechos del

---

<sup>36</sup> Bobbio, 2001, p. 137

<sup>37</sup> Dahl, 1991, pp. 114-115

individuo sin que sean minimalistas en sus funciones (como el Keynesiano, por ejemplo), y los que siendo minimalistas —aquellos en los cuales el poder político no interfiere en los asuntos económicos— no están fundados en el respeto a los derechos individuales, como lo serían los dictatoriales y con economías de libre mercado sin intervención estatal.<sup>38</sup>

El liberalismo como doctrina económica y política busca no solamente fomentar las libertades individuales, sino establecer un sistema de reglas para la coexistencia de esa multiplicidad de libertades. En otras palabras, el Estado liberal, en sus dos acepciones, presupone la existencia de una multiplicidad de intereses en competencia regulados a través de un sistema de decisiones múltiples establecido por un marco legal que respete los derechos de los individuos. El Estado democrático liberal debe hacer posible la coexistencia de una amplia diversidad de intereses, derechos y libertades individuales mediante la formulación de reglas prácticas de conducta tanto para el sistema económico —capitalismo— como para el sistema político —democracia—.<sup>39</sup> Sólo en la medida como el Estado asegure, al mismo tiempo, la libre circulación de las ideas y de los bienes, se puede hablar de un paralelismo entre democracia y libre mercado, o bien entre el mercado político y el mercado económico.

Más allá de sus coincidencias filosóficas, en la práctica se ha observado que la expansión de la democracia a nivel mundial (la tercera ola de Huntington) está ligada a la promoción del sistema de libre mercado. Se parte del supuesto de que la liberalización económica promueve el crecimiento y el desarrollo económico, lo que a su vez debería generar condiciones propicias para el florecimiento de la democracia, reducir la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida, contribuyendo de ese modo a reducir la intensidad de los conflictos sociales y políticos. Esto no siempre ha sido así, por ello, debido a las inequidades y la

---

<sup>38</sup> Bobbio, 1990, p. 11

<sup>39</sup> Bobbio, 2001, pp. 127-129

tensión entre democracia y libre mercado, se han intensificado las acciones de la sociedad civil.

Otra razón para aparejar democracia con libre mercado es que los sistemas democráticos se basan en la existencia de marcos legales que consagran, en una ley fundamental, el derecho a las libertades individuales, entre ellas: libre expresión, asociación e información. En los sistemas democráticos liberales existe una complementariedad entre la libertad de asociación y expresión, los principios de autodeterminación y responsabilidad individual y la libertad de llevar a cabo transacciones económicas mediante las cuales se intercambian derechos de propiedad.

El sistema de libre mercado se funda en la interacción y competencia de individuos que establecen relaciones económicas a partir de decisiones tomadas de manera voluntaria. El reconocimiento de estas libertades básicas genera sinergias en los ámbitos político y económico que se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, el libre flujo de información económica y empresarial lleva a que este intercambio trascienda el ámbito del mercado y toque otros temas de interés para la sociedad, por ello puede afirmarse que esta libertad de información, aun cuando sea económica, permite la ampliación de las prácticas democráticas en una sociedad.<sup>40</sup>

La democracia y el libre mercado requieren de un marco legal que garantice condiciones mínimas de funcionamiento e interacción. Al permitir que las personas actúen, tomen decisiones y creen nuevas formas de riqueza, el marco legal en una democracia con libre mercado debería generar la estabilidad que de pie al desarrollo de la economía y al adelanto de la sociedad. Sin embargo, en ningún país el sistema de mercado constituye la totalidad del sistema económico. La economía también incluye las actividades de gobierno, como los servicios de educación pública, defensa, transporte público, un banco central y otras funciones que generan bienes públicos.

---

<sup>40</sup> Sullivan, 1996, s/p.

Por otra parte, en la medida en la cual la distribución de los recursos disponibles en una sociedad se lleva a cabo a través del mercado económico, es decir, que los individuos acuden al mercado para satisfacer sus necesidades, el capitalismo de mercado crea un amplio estrato intermedio de propietarios quienes buscan fundamentalmente autonomía de las esferas del Gobierno, cuyos derechos económicos, civiles y políticos están resguardados por el Estado de Derecho. Por lo cual, se refuerzan sistemas políticos democráticos fundados en la existencia de gobiernos con funciones y atribuciones limitadas, que dejan espacio para la aparición de la ciudadanía.

Paradójicamente, la lógica de la economía capitalista de mercado conduce a la desigualdad política cuando existen disparidades entre la posesión de bienes económicos y la posibilidad de influir políticamente. Debido a la desigualdad en recursos sociales, algunos ciudadanos obtienen una influencia significativamente mayor que otros sobre las decisiones políticas y las acciones del gobierno.<sup>41</sup> Por ello, para cumplir con su cometido de traer bienestar económico y social, el sistema económico capitalista debe también contar con sistemas legislativos y gobiernos democráticos que regulen la distribución de los beneficios entre la población, que realicen funciones y actividades económicas no producidas a través de la iniciativa privada. El mercado capitalista, inevitablemente, genera desigualdad en los recursos políticos de los cuales pueden disponer los ciudadanos; estas asimetrías cuestionan la base ética de la democracia, que es precisamente la igualdad política entre ciudadanos.

En este sentido es donde se refuerza el papel del ciudadano como actor social y político relevante, dando paso al surgimiento de una sociedad civil que reclama autonomía: primero respecto al Estado, al exigir el derecho de interactuar con el Gobierno en el proceso de toma de decisiones; y segundo, frente al mercado en la

---

<sup>41</sup> Morales, 2001, s/p.

medida en que busca no solamente limitar sus ámbitos de influencia sino participar en la orientación de la economía.

#### **I.4.2 Democracia y sociedad civil**

Según Castoriadis, discutir sobre la democracia es discutir sobre la política.<sup>42</sup> Ahora bien, *la* política no existe siempre y en todas partes. Lo que necesariamente existe en toda sociedad es *lo* político: la dimensión –explícita e implícita, a veces incluso imperceptible–, que tiene que ver con el poder. O sea la instancia instituida que puede emitir mandatos sancionables, y que, al menos, debe incluir siempre de forma explícita, lo que denominamos un poder judicial y un poder gubernamental.

El Estado es una creación histórica que podemos fechar y localizar. Una sociedad sin Estado es posible, concebible incluso deseable. Pero una sociedad sin instituciones explícitas de poder es un absurdo, en el que pudieron haber caído tanto Marx como el anarquismo.

El ser-sociedad de la sociedad son las instituciones y los significados imaginarios que encarnan esas instituciones y que existen en la efectividad social. La polaridad no está entre individuo y sociedad –puesto que el individuo es un fragmento de la sociedad, y al mismo tiempo una miniatura suya, o, mejor dicho, una especie de holograma del mundo social- sino entre psiqué y sociedad. La psiqué debe ser, mal que bien, domada, debe aceptar una “realidad” que le es heterogénea y extraña al principio.

Siempre habrá un poder explícito, instituido como tal, con sus dispositivos particulares, con su funcionamiento definido y con las sanciones legítimas que puede aplicar. Lo político es todo aquello que concierne a este poder explícito (las maneras de acceso a él, la manera apropiada de administrarlo). Con esto, podemos definir la política como una actividad específica y lúcida que concierne a la instauración de las instituciones deseables, y la democracia como régimen de

---

<sup>42</sup> Castoriadis, 2000, p.144

autoinstitución y, mientras que sea posible, de las instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva explícita.

El objeto de la política no es la felicidad, es la libertad. La libertad efectiva es lo que Castoriadis llama autonomía. La autonomía de la colectividad, que sólo se puede realizar a través de la autoinstitución y el autogobierno explícitos, es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen. La sociedad concreta, la que vive y funciona, no es otra cosa que los individuos concretos, efectivos, “reales”. Lo contrario también es cierto: la autonomía de los individuos es inconcebible e imposible sin la autonomía de la colectividad.

Existe la condición de que es necesario que se tenga la posibilidad efectiva de participar en la formación de la ley (de la institución). Si la ley es necesariamente universal en su contenido y, en una democracia, es colectiva en su fuente, el resultado es que la autonomía de todos, en una democracia, es y debe ser una preocupación fundamental de cada uno.

El concepto actual de democracia no puede estar disociado del concepto de sociedad civil. La democracia moderna según Giovanni Sartori, se ha indicado como una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, así pues, democracia no es lo contrario de régimen opresor, de tiranía, sino de aristocracia, una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical. “Después de Tocqueville es Bryce quien mejor representa a la democracia como *ethos*, como un modo de vivir y convivir y, en consecuencia, como una condición general de la sociedad”.<sup>43</sup>

En estos términos, las transiciones políticas que tuvieron lugar en la Europa del Este llamaron la atención del mundo porque fueron impulsadas desde la emergencia de movimientos sociales sin parangón, en Estados que habían venido ejerciendo un férreo control tanto de los espacios públicos como de los privados.

---

<sup>43</sup> Sartori, 2003, p.5

La transición fue posible gracias a la aparición de redes sociales que, habiendo funcionado al margen del control estatal, generaron espacios para ejercer la crítica hacia los gobiernos y partidos en el poder.

Esto es, el levantamiento popular se produjo después de un largo trabajo clandestino; en él se usaron los recursos que pudo dar la imaginación para construir redes entre los individuos, las familias, los amigos y las organizaciones no vinculadas con el régimen [...] Régimen que no permitió la formación de asociaciones civiles alternativas a las oficiales, ni de partidos políticos que no fueran el propio.<sup>44</sup>

De esta nueva ola de democratización se concluye que, con la finalidad de lograr los equilibrios de poder, se requiere el desarrollo de una sociedad civil fuerte y de un Estado cada vez menos autoritario y más incluyente.

La sociedad civil es el conjunto de grupos que desde la sociedad demandan a los sistemas políticos actuales atención hacia temas de su interés. Pero la reivindicación de mayores espacios para la actuación de ésta no solamente es visible en sociedades en transición democrática, sino también aparece en las democracias consolidadas. Estas sociedades intentan reconfigurar los espacios de participación tanto en el ámbito político como en el económico, en la medida en la cual se busca que el espacio de desenvolvimiento de la vida social regrese a una escala manejable, particularmente en aquellos países cuyas economías están insertas en el mercado internacional globalizado y, por consiguiente, cuentan con ámbitos políticos que han perdido —en alto o bajo grado— su nivel de independencia respecto a los acontecimientos externos.<sup>45</sup>

Esta sociedad tiene una capacidad multiplicadora de agregación de voluntades que sin duda vigoriza y fortalece la democracia, cuestionando la masificación de la sociedad y resaltando el hecho de que en un verdadero comportamiento

---

<sup>44</sup> Fernández, 2001, p. 1

<sup>45</sup> Bell, 2000, p. 388

ciudadano debe orientarse a cuestionarse la uniformidad con el que se construye una sociedad. Asimismo, la sociedad civil, organizada como capital social, es el espacio articulador por excelencia en donde las dimensiones privada y pública adquieren un nuevo significado que dista mucho de percibirse solo como contradictorio y excluyente, constituyendo una novedosa manifestación del carácter asociativo que la vida en sociedad tiene. Las esferas de lo público y lo privado presentan dilemas como explicación única de la vida en sociedad, estableciendo su oposición al conflicto como elemento explicativo de su relación y relegando a segundo término la importancia que la dimensión individual (privada) que las personas tienen para la construcción del espacio comunitario en su dimensión colectiva (pública).<sup>46</sup>

Es aquí donde el capital social nace a partir del predominio de la confianza, cooperación, información, reciprocidad, redes y comunicación, transmitido a partir de un conjunto de vínculos y normas que generan la acción colectiva, actuando bajo el beneficio común, no solamente de los que integran las redes sino de igual forma de la periferia. Judson Hanifan, se refiere al capital social no aludiendo a algún bien, propiedad personal o dinero en efectivo, sino aquello que en la vida cotidiana de las personas es significativo: buena voluntad, simpatía, relaciones sociales y familiares, en donde el individuo no está solo sino que se vincula a los demás, y estos se empiezan a asociar y existe la acumulación de capital social que los hace mejorar para el bien común, con el más amplio compromiso cívico.

Robert Putnam señala que sin ciudadanía no hay sociedad civil. La sociedad civil es técnicamente abierta, plural y multiadscriptiva, es decir existe libertad de asociación y también se tiene la libertad de no asociación. Además, señala que el capital social no es el Estado ni el mercado, sino la sociedad, sociedad que permite fortalecer las virtudes del colectivo en aras de fomentar y mejorar las prácticas democráticas y a su vez el desarrollo, en donde un buen gobierno

---

<sup>46</sup> León, 2004, p. 11

democrático no solo considera las demandas de sus ciudadanos sino también acciones eficientes para satisfacer esas demandas.

La sociedad civil organizada como capital social es el espacio donde se articulan lo público y lo privado, se trata de una nueva visión, traducida en el trabajo ciudadano, que fortalece la democracia y por ende las instituciones del Estado y de la sociedad, en donde los ciudadanos son los verdaderos protagonistas de la democracia. León señala que la noción de capital social se refiere a una novedosa interacción de los intereses privados y de las asociaciones públicas dentro del carácter asociativo de la vida en sociedad.

Autores como Fernández afirman que la vida democrática genera la aparición de organizaciones que cumplen la función de intermediación entre vida pública y vida privada, además de mediar la relación entre el ciudadano y el Estado. En este tenor, el concepto de sociedad civil pone un énfasis en la asociación voluntaria de los individuos a través de organizaciones diversas, bajo el argumento de que las decisiones deben ser formuladas localmente y sin la interferencia ni del Estado ni de las burocracias estatales.<sup>47</sup> Esta discusión genera otra de causalidades, pues otros autores afirman que es justamente la sociedad civil quien genera los cambios democráticos al fortalecer sus acciones aun ahí donde hay gran presencia estatal.

En la actualidad los individuos que se constituyen en sociedad reconocen “la condición del otro” y se proyecta en los demás individuos. La concepción habermasiana de la inclusión del otro se entiende como el hecho de contar con la existencia de más individuos constituidos en sociedad, en donde la justicia es una virtud provista de la ética personal.

Consecuentemente con esta postura, la inclusión de los otros nos determina públicamente y nos refuerza privadamente, estableciéndose nuevos equilibrios, nuevas relaciones, entre la esfera de lo

---

<sup>47</sup> Bobbio, 1990, p. 39

público y lo privado, que lejos de ser dicotómica, redefine espacios, límites, convergencias e interacciones de lo que a la vida privada compete y de lo que a la vida pública demanda, entendiendo a la sociedad como el resultado de la expresión genuina de la libre voluntad de los individuos, privados que reconocidos en los demás, se tornan públicos, y enriqueciendo su capacidad de compromiso y de acción, dando origen a su organización política que llamamos Estado, cuya pretensión última es preservar y asegurar la viabilidad de la sociedad. Sólo el equilibrio y respeto por la vida privada y pública, se lograrán sociedades más justas, respetuosas de la ley, más ciudadanizadas, con un alto sentido de corresponsabilidad y compromiso, y por tanto más libres.<sup>48</sup>

El reclamo de la sociedad civil es también el de lograr democracias participativas, que complementen las democracias representativas. Esta relación surge en la medida en la cual exista un espacio de autonomía dentro de los sistemas democráticos liberales donde los ciudadanos recuperan su capacidad de actuación frente a las esferas del Estado y del mercado, y donde, mediante su participación —directa o indirecta—, puedan no sólo prevenir cualquier abuso de poder,<sup>49</sup> sino influir, además, en la orientación de cada uno de estos ámbitos. Cabe agregar que esta idea de sociedad civil no significa el retorno a la noción de que el bienestar de la comunidad está por encima de individuo. Por el contrario, el concepto moderno de sociedad civil está intrínsecamente ligado a los preceptos de libertad individual que subyacen en la democracia moderna, en la medida en que se funda en el principio de tolerancia y en la necesidad de que las comunidades plurales establezcan acuerdos acerca de las reglas procedimentales para gobernar dentro de un marco constitucional.<sup>50</sup>

El concepto de sociedad civil nos remite a la idea de que el poder reside en el pueblo, en los ciudadanos que manifiestan su voluntad, ya no solamente a través del voto, sino mediante otros canales como lo son la opinión pública y la actuación en organizaciones de la sociedad que inciden en actividades otrora reservadas para el Estado o bien, que no habían sido atendidas ni por los gobiernos ni por el mercado. En este marco, cabe recordar que la democracia comprende un conjunto

---

<sup>48</sup> León, 2004, p. 41- 42

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 39

<sup>50</sup> Bell, 2000, p. 388

de reglas y procedimientos en los cuales predomina la voluntad de la mayoría, pero donde se respeta la de las minorías, ya que la democracia no es un principio de *majority rule* y forzosamente debe encajar en el principio mayoritario moderado. Asimismo, la existencia de la sociedad civil en la actualidad implica la búsqueda de la ampliación de la democracia, llevándola a todos aquellos ámbitos en donde se ejerce el poder en la toma de decisiones que influyen en la vida de los pueblos. La sociedad civil obliga a repensar la democracia, ya no sólo en términos de la universalización del voto, sino en el sentido de replantear la manera en como se toman las decisiones, mediante el poder desde arriba o el poder desde abajo. En suma, se trata de que la participación social incremente el poder de dirección de los gobernados y no de los gobernantes.

En palabras de Bobbio:<sup>51</sup>

[...] cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país, se debería investigar no si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho. Hasta que los dos grandes bloques de poder que existen en lo alto de las sociedades avanzadas, la empresa y el aparato administrativo, no sean afectados por el proceso de democratización [...] el proceso de democratización no podrá considerarse realizado plenamente [...]

Asimismo, el carácter democrático de una sociedad depende de la capacidad de manejar las distintas demandas producto de la diversidad de intereses y situaciones de las personas, más que de la separación o superposición de las esferas institucionales; depende, pues, de que exista una vinculación entre las esferas de decisión de los gobiernos y la base social, representada por la sociedad civil,<sup>52</sup> además de contar con gobiernos que distribuyan poder y estatus de forma equitativa proyectando esta equidad hacia el espacio económico.

---

<sup>51</sup> Bobbio, 2001, p. 35

<sup>52</sup> Morales, 2001, s/p.

En resumen, sociedad civil y ciudadanía son conceptos inseparables y fundamentales para la democracia, en donde la primera trasciende el ámbito político que compete al ciudadano convirtiéndose en el motor principal de la democratización social y política, la cual pretende buscar un freno al desbordamiento del mercado. La sociedad civil es impulsora de la democracia en la medida en que, al tomar un papel activo y participativo, crea condiciones para estimular las iniciativas locales, el control de la esfera pública y la cogestión del bienestar,<sup>53</sup> respetando y promoviendo siempre tres principios inalienables que Locke señala: igualdad, libertad y propiedad, que son los derechos sagrados que todo ciudadano debería tener.

#### **I.4.3 Globalización y sociedad civil**

El fin de la era bipolar trajo consigo la conformación de un nuevo orden mundial complejo gestado al cobijo de nuevas dinámicas caracterizadas por la estrecha interconexión entre tendencias económicas y políticas, así como por la concurrencia de las más diversas interacciones entre agentes estatales y no estatales al nivel transnacional.

Con el nuevo orden mundial también llegó el reconocimiento de que el nuestro es un mundo irremediablemente globalizado en donde se entretajan los ámbitos económico, político, social, tecnológico y cultural, y en el cual, además de los Estados nacionales, aparecen nuevos sujetos y problemáticas que van más allá de la soberanía y seguridad de los Estados. La reconfiguración del escenario internacional implicó también la aparición de “problemas globales” en la medida en que las problemáticas críticas trascendieron las jurisdicciones territoriales nacionales como, por ejemplo, la volatilidad financiera, los desastres ambientales, el terrorismo, las drogas, la pobreza, etcétera. El nuevo orden mundial y la globalización plantean nuevos retos a los Estados, ya que les imponen la necesidad de consolidar estructuras y reglas de convivencia internacionales

---

<sup>53</sup> Ramírez, 2004, p. 9

basadas en el imperio de la ley, no sólo para regular las relaciones entre Estados, sino para dotar de algún grado de orden a las dinámicas económicas, políticas, sociales, tecnológicas y culturales mundiales.

La globalización puede ser definida, entonces, como:

[...] proceso de creación de un sistema de dimensiones mundiales en el que ningún acontecimiento, proceso o acción significativa queda circunscrita al área geográfica en donde ha tenido origen y viceversa. Acontecimientos, procesos y acciones al nivel global del sistema repercuten deliberada o involuntariamente sobre todos los sistemas locales.<sup>54</sup>

La globalización es un proceso mediante el cual se intercambian bienes, capitales, información, valores, símbolos e ideas.<sup>55</sup> Es precisamente en este intercambio donde el papel de la sociedad civil se vuelve fundamental, no únicamente a partir de la actuación de sociedades civiles específicas a los Estados nación, sino mediante la conformación de una “sociedad civil global” porque:

[...] los mercados y los flujos financieros no son los únicos que se integran cada vez más: existen alianzas y redes de cooperación flexibles que también fortalecen la capacidad de las asociaciones cívicas y de los movimientos sociales para participar y ejercer su influencia [...] en la gestión de los cambios mundiales.<sup>56</sup>

La expansión de la democracia en el mundo generó sinergias para la acción de una sociedad civil más informada, participativa y responsable que ha recuperado el espacio público, nacional y mundial para discutir y participar en el diseño de soluciones de los problemas globales. Sin embargo, también podría decirse que fue justamente la sociedad civil la generadora e impulsora de los cambios democráticos necesarios en muchos países.

---

<sup>54</sup> Attina, 2001, p. 160

<sup>55</sup> Cardoso, 2005, s/p.

<sup>56</sup> *Ibid.*, s/p.

En la medida en que se suman dichos elementos, podemos distinguir en el ámbito internacional una nueva categorización de actores y sus organizaciones.<sup>57</sup>

- 1) Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).- voluntarias y organizadas por individuos privados, operando a nivel local, nacional o internacional.
- 2) Redes y coaliciones transnacionales.- vínculos formales e informales entre ONG's y grupos específicos que sostienen una ideología sobre cierto tema.
- 3) Redes de alcance transnacional.- tipo de red transnacional dedicada a dirigir la promoción de una causa específica.
- 4) Movimientos sociales.- grandes grupos de individuos trabajando en conjunto por un cambio social.
- 5) Redes de políticas globales.- redes de gobiernos, organizaciones internacionales, corporaciones multinacionales y profesionales vinculadas con la búsqueda de una política común.
- 6) Expertos, comunidades epistemológicas.- expertos surgidos de instituciones gubernamentales, institutos de investigación, organizaciones internacionales; la comunidad no gubernamental.
- 7) Corporaciones multinacionales.- actores privados haciendo negocios en tres o más países y cuya meta es la obtención de utilidades.

La sociedad civil se ha hecho acreedora a un lugar reconocido en el ámbito internacional, ya que junto con todos estos actores desempeña roles fundamentales en un ordenamiento político global diversificado, el cual funciona con base en un sistema de pesos y contrapesos que supera, por mucho, el antiguo modelo fundado en las relaciones entre Estados.

---

<sup>57</sup> Karns and Mings, 2004, p. 214

## **I.5 Organizaciones de la sociedad civil**

### **I.5.1 Teorías sobre grupos y organizaciones**

A lo largo del tiempo, el término sociedad civil ha ido integrando diversos componentes por lo que al momento, existen distintos referentes, con elementos que derivan algunos conceptos con tintes muy enriquecedores, por lo que no consideramos uno como definitivo.

Al mismo tiempo ha ocurrido que, algunos de esos componentes también se han diversificado y esta variación podemos observarla claramente en las distintas acepciones que existen como “organizaciones sociales”, “organizaciones no gubernamentales”, “organizaciones civiles” y “organizaciones de la sociedad civil”. Por ello, en este trabajo utilizaremos indistintamente dichos términos, toda vez que no podemos afirmar que ninguno de ellos sea incorrecto.

Existen organizaciones de todo tipo, forma y tamaño, por lo que es difícil que haya una finalidad única como característica de las organizaciones en general. Una que sin embargo caracteriza a la mayoría, es proteger los intereses de sus miembros. A menudo, las organizaciones parecen si no hacen nada para favorecer los intereses de sus miembros.<sup>58</sup>

Aristóteles escribió: “Los hombres emprenden juntos una empresa en pos de una ventaja en particular y con el fin de obtener algo que es necesario para las finalidades de la vida...”<sup>59</sup> Por otro lado, Harold Laski daba por sentado que “las asociaciones existen para satisfacer los propósitos que un grupo de personas tienen en común”.<sup>60</sup>

Esperaríamos entonces que las organizaciones favorezcan los intereses de sus miembros, no esperamos sin embargo que organizaciones filantrópicas y religiosas sirvan únicamente para ello, pues ese tipo de organizaciones tienen

---

<sup>58</sup> Olson, 1992, p.15

<sup>59</sup> Ethics viii, citado en Olson, 1992, p.16

<sup>60</sup> Laski, 1939, p. 67

otros fines, por más que sus miembros sientan la necesidad de pertenecer a ellas o resulten mejorados o ayudados por pertenecer.

Respecto a esa idea es que se pretende vislumbrar el espectro de existencia de una organización, y que tiene que ver con lo que Max Weber llamó “grupo asociativo”, considerando que un grupo es asociativo “si la orientación de la acción social con el mismo se funda en un convenio motivado racionalmente”. Este grupo lo comparó con el “grupo comunal” fundado en el afecto personal, como una familia.

En la teoría de las clases de Marx, él pensaba que “la historia de toda sociedad existente hasta ahora es una historia de lucha de clases”.<sup>61</sup> Las clases son “grupos organizados de interés humano”.<sup>62</sup> Uniformemente egoístas que colocan el interés nacional sin preocuparles en absoluto los intereses de las clases que se les oponen. Para Marx, una clase social no es ningún grupo particular de personas que comparten cierta posición social o que están incluidas en un grupo particular de ingresos. Las clases se definen en términos de relaciones de propiedad. Este punto de definición es importante, pues si Marx hubiera definido las clases en términos de la posición o el prestigio social de sus miembros no habría tenido razón al hablar de sus intereses comunes. Más bien, Marx definió una clase en términos de la posesión de bienes productivos. Así, todos los que componen la clase capitalista tienen intereses comunes y todos los que forman el proletariado tienen intereses comunes, puesto que son grupos cuyos miembros ganan o pierden juntos a medida que varían los precios y los salarios.<sup>63</sup>

Hay quien sostiene que para que la acción de clase pueda producirse debe haber:

- 1) una conciencia y una identificación racionales de nuestros propios intereses de clase;
- 2) una conciencia y un rechazo de los intereses de la otra clase como

---

<sup>61</sup> Marx y Engels, 1933, p. 82

<sup>62</sup> Dahrendorf, 1959, p. 13

<sup>63</sup> Marx sólo sentía desdén por los socialistas tópicos y por otros que suponían una naturaleza humana benevolente. Gran parte del egoísmo que Marx veía en torno suyo lo atribuyó al sistema capitalista y a la ideología burguesa.

ilegítimos; 3) una conciencia y una disposición a usar los medios políticos colectivos con el fin político colectivo de favorecer los intereses propios.

Los intereses que se espera que todos los diversos tipos de organizaciones favorezcan, son en su mayoría intereses comunes. Resultaría obvio que no tiene objeto tener una organización cuando la acción individual no organizada pueda servir a los intereses de la persona igual o mejor que a la organización. Así, cuando cierto número de personas tienen un interés común o colectivo, la acción individual no organizada, no será capaz de favorecer en absoluto ese interés común. Como lo expresara Arthur Bentley, fundador de la -teoría del grupo-, “no hay grupo que no tenga su interés”. Y así como se puede suponer que quienes pertenecen a una organización o grupo tienen un interés en común, también tendrán intereses puramente individuales.

La persona racional apoyará ciertamente a una organización grande, por ejemplo una de presión, que trabaje en favor de sus intereses, porque sabe que, si no lo hace, otros tampoco lo harán, la organización fracasará y esa persona se quedará sin los beneficios que la organización pudo haber proporcionado.

De acuerdo a Olson, la combinación de estos intereses individuales y comunes en una organización sugiere una analogía con un mercado competitivo. Si bien todas las empresas tienen un interés común en un precio más alto, tienen intereses antagónicos por lo que respecta a la producción, a cada empresa le interesa que las otras paguen el costo (en términos de la necesaria reducción de la producción) requerido para obtener un precio más alto. Cuando el número de empresas que participan es grande, ninguna notará el efecto en el precio si una de ellas aumenta su producción y por lo tanto ninguna modificará sus planes debido a eso. Análogamente, en una organización grande, la pérdida de un solo pagador de cuotas no hará aumentar perceptiblemente la carga de ningún otro.

En el Estado nacional, visto este como organización, el patriotismo es probablemente el motivo no económico más poderoso de lealtad a la organización.<sup>64</sup> La razón de que el Estado no pueda sobrevivir con las cuotas o pagos voluntarios y tenga que recurrir a los impuestos es que los servicios fundamentales que una nación-Estado proporciona son al igual que el precio más alto en un mercado competitivo, o sea deben estar al alcance de todos.

A los beneficios comunes o colectivos proporcionados por los gobiernos, los economistas les llaman normalmente “bienes públicos”. Un bien común, colectivo o público, según Olson, se define como un bien cualquiera tal que, si una persona X, que forma parte de un grupo X, lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo. Dicho de otra forma, aquellos que no compran o no pagan alguno de los bienes públicos o colectivos no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el consumo de ese bien.

El hecho mismo de que una meta o finalidad sea común en un grupo, significa que ninguno de sus miembros queda excluido del beneficio o la satisfacción derivados de su logro. Una característica esencial de la organización es que proporciona un beneficio inseparable y generalizado de donde resulta que la provisión de bienes públicos o colectivos es la función fundamental de las organizaciones en general. Un Estado es antes que nada una organización que proporciona bienes públicos a sus miembros, los ciudadanos, y otros tipos de organizaciones proporcionan análogamente, bienes colectivos a sus miembros.

Así como un Estado no puede sostenerse con las contribuciones voluntarias o vendiendo sus servicios básicos en el mercado, tampoco se pueden sostener otras organizaciones importantes sin imponer alguna sanción u ofrecer algún atractivo, distinto del bien público mismo, que induzca a las personas a ayudar a soportar las cargas de mantenimiento de la organización. Así también, los esfuerzos propios del miembro individual no producirán un efecto perceptible en la

---

<sup>64</sup> Olson, 1992, p.16-22

situación de su organización, de manera que puede disfrutar de cualquiera de las mejoras conseguidas por otros, haya o no trabajado para apoyar a su organización. En palabras de Olson, en su forma más informal, el punto de vista tradicional es que las organizaciones y grupos privados son ubicuos y esa ubicuidad se debe a la propensión fundamental de los humanos a formar asociaciones y unirse a ellas. Los hombres tienen un “instinto” para “agruparse y luchar con otros grupos”.

Ese “instinto”, “es la causa de la formación de todas las divisiones y subdivisiones que surgen dentro de una sociedad y ocasionan conflictos morales y a veces físicos”.<sup>65</sup>

La universalidad de los grupos, trata de explicar las asociaciones de nuestro tiempo y la afiliación a grupos como un aspecto de la evolución de las sociedades industriales modernas. Comienza con “grupos primarios”,<sup>66</sup> tan pequeños que cada uno de sus miembros tiene relaciones cara a cara con los demás, como la familia y los grupos de parientes, que predominan en las sociedades primitivas. A medida que la sociedad se desarrolla hay diferenciación estructural: surgen nuevas asociaciones que asumen algunas de las funciones que la familia había desempeñado anteriormente. “A medida que las funciones sociales desempeñadas por la institución familiar han declinado en nuestra sociedad, algunos de esos grupos secundarios, por ejemplo, los sindicatos, han alcanzado un ritmo de interacción que iguala o supera al de ciertos grupos primarios”.<sup>67</sup> Con palabras de Parsons, “es indudable que en las sociedades más “avanzadas” una parte mucho más importante es desempeñada por estructuras no consanguíneas como son los Estados, las iglesias, las empresas comerciales más importantes, las universidades y las sociedades profesionales...”<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Mosca, 1939, citado en Olson, 1992, p. 27

<sup>66</sup> Cooley, 1909, p. 11-16, citado en Olson, 1992, p.28

<sup>67</sup> Truman, 1958, p. 35-36

<sup>68</sup> Parsons, 1955, p. 9

Al respecto, Olson cuestiona ¿cuál sería entonces la fuente primordial, tanto de los pequeños grupos primarios de las sociedades primitivas como de las grandes asociaciones voluntarias de los tiempos modernos? Los defensores de la variante formal de la teoría han dejado ese punto implícito y poco claro. Podría ser el supuesto “instinto” o “tendencia” a formar asociaciones y unirse a ellas, que es el sello de la variante informal del punto de vista tradicional.<sup>69</sup>

Si los instintos o propensiones a unirse a grupos se dejan a un lado como carentes de sentido, ¿cuál sería entonces la fuente de los grupos y asociaciones ubicuos, grandes y pequeños postulada por la teoría tradicional? En las sociedades primitivas, los pequeños grupos primarios predominaron porque eran los más adecuados (o por lo menos suficientes) para desempeñar ciertas funciones para la gente de esas sociedades, mientras que en las sociedades modernas, en cambio, se supone que las grandes asociaciones predominan porque en las condiciones de ahora sólo ellas son capaces (o son más capaces) de realizar ciertas funciones útiles para la gente de esas sociedades.

La asociación voluntaria grande, por ejemplo, podría entonces explicarse por el hecho de que realizó una función (o sea, satisfizo una demanda, favoreció un interés o atendió una necesidad) para algún grupo numeroso de personas, función que los grupos pequeños no habrían podido realizar (o hacerlo igual de bien) en circunstancias modernas. Todo grupo u organización, grande o pequeño, trabaja por algún beneficio colectivo que por su naturaleza misma beneficiará a todos los miembros del grupo en cuestión. Si bien todos ellos tienen por lo tanto un interés común en obtener ese beneficio colectivo, no tienen un interés común por pagar el costo de obtención de ese bien colectivo, cada uno preferirá que los demás paguen todo el costo.

---

<sup>69</sup> Olson, 1992, p. 29

Cada uno de los miembros puede asignarle un valor diferente al bien colectivo que el grupo desea. Algunas veces, puede ser necesario crear una organización para obtener el bien colectivo.

De la definición del bien colectivo se desprende que una persona no puede excluir a las otras del grupo de los beneficios de esa cantidad del bien público que proporciona para sí misma. En los que refiere a los grupos pequeños con intereses comunes, hay una tendencia sistemática a la “explotación”<sup>70</sup> de los grandes por los pequeños. Si los costos marginales son compartidos en cualquier otra forma, la cantidad del bien colectivo proporcionado será menos que óptima. Ciertos grupos pequeños pueden proveerse de bienes colectivos sin recurrir a la coacción ni a otros estímulos positivos aparte del bien colectivo mismo.

Las cantidades del bien colectivo que un miembro del grupo recibe de otros miembros sin costo alguno reducirán más aún su incentivo para proporcionar más de ese bien a su propia costa. Por lo tanto, mientras más grande sea el grupo más lejos estará de proporcionar una cantidad óptima de un bien colectivo.

En un mercado las empresas son competidoras o rivales, en los grupos u organizaciones ajenos al mercado y que buscan un bien colectivo sucede lo contrario, mientras mayor sea el número de participantes disponibles para compartir los beneficios y los costos, mejor será. Un aumento del tamaño del grupo no implica competencia para nadie (a diferencia de la empresa) y en cambio puede dar lugar a costos más bajos para los que ya pertenecen a él.

De acuerdo a Olson, las empresas de una industria serían un grupo exclusivo cuando buscan un precio más alto en su industria restringiendo la producción; pero serían un grupo *inclusivo* y aceptarían todo el apoyo que pudieran obtener

---

<sup>70</sup> Olson (1992) refiere que la palabra –explotación- es utilizada comúnmente para describir las situaciones en las cuales hay desproporción entre los beneficios y los sacrificios de diferentes personas.

cuando buscan impuestos más bajos, una tarifa o cualquier otro cambio en la política del gobierno.

Un bien colectivo inclusivo es por definición de naturaleza tal, que el beneficio que recibe quien no coopera no va acompañado por una pérdida equivalente por quien coopera.

La norma para determinar si un grupo tendrá capacidad para actuar, sin coacción ni estímulos externos, en favor del interés del grupo es (como debe serlo) la misma para los grupos de mercado y para los ajenos a él: depende de si las acciones individuales de uno o más miembros cualesquiera de un grupo son perceptibles para cualesquiera otros. Mientras más grande sea un grupo, más acuerdo y organización necesitará, los costos de organización están en función ascendente del número de miembros. Cualquiera que tenga que organizarse para obtener un bien colectivo encontrará entonces que hay cierto costo mínimo de organización que habrá que pagar, por poco que obtenga del bien colectivo.<sup>71</sup>

Un grupo “privilegiado” es aquel en cada uno de sus miembros, o por lo menos alguno de ellos, tienen un incentivo para ver que se proporcione el bien colectivo, aunque el miembro tenga que soportar toda la carga de proporcionarlo. Un grupo “intermedio” es aquel en el que ningún miembro obtiene un beneficio suficiente que le sirva de incentivo para proporcionar él mismo el bien, pero el número de miembros no es tan grande que ninguno de ellos advierta si algún otro está ayudando o no a obtener el bien colectivo, en ese grupo, puede ser o no obtenido, pero ninguno se obtendrá sin coordinación u organización. En un grupo muy grande o “latente” si un miembro ayuda o no, ningún otro resultará afectado, en un grupo “latente” una persona sola no podrá hacer una contribución notable puesto que ninguno reaccionará si aquella no contribuye, por lo que no tiene incentivo para hacerlo.

---

<sup>71</sup> Olson, 1992, pp. 40-57

Sólo un incentivo por separado y “selectivo”, como lo llama Olson, estimulará a la persona racional que forma parte de un grupo latente a actuar en forma orientada hacia el grupo. El incentivo debe ser “selectivo”, de manera que quienes no se han unido a la organización que trabaja por los intereses del grupo o contribuye en alguna otra forma a la satisfacción de esos intereses, pueden ser tratados en forma diferente de cómo se trata a los que sí lo hacen.

Pareciera que los grupos pequeños son, no sólo cuantitativamente sino cualitativamente, diferentes de los grandes y que la existencia de las grandes asociaciones no puede ser explicada en términos de los mismos factores que explican la existencia de los grupos pequeños. Las utilidades de una asociación, en la que cada asociado recibe un porcentaje determinado de las ganancias, son un bien colectivo para los asociados, y cuando el número de éstos aumenta, disminuye el incentivo de cada uno para trabajar por el bienestar de la empresa. El grupo pequeño puede esperar que sus necesidades colectivas serán satisfechas probablemente de un modo u otro y el grupo intermedio tiene buenas probabilidades de que la acción voluntaria resuelva sus problemas colectivos, mientras que el grupo grande no puede actuar de acuerdo con sus intereses comunes en tanto sus miembros sean libres de favorecer sus intereses individuales.

La teoría tradicional de las asociaciones voluntarias puede estar equivocada en la medida en que implícitamente supone que los grupos latentes actuarán para realizar funciones en la misma forma que lo harán los grupos pequeños. Todo esto se refiere a la cuestión del consenso de grupo. Se supone a menudo en los estudios de cohesión organizativa o de grupo que el punto crítico es el grado de consenso. Si hay muchos desacuerdos graves, no habrá un esfuerzo voluntario coordinado, pero si hay un alto grado de acuerdo respecto a lo que se quiere y a la manera de obtenerlo habrá casi con certeza una acción efectiva del grupo.<sup>72</sup> El

---

<sup>72</sup> Hare, 1952, pp. 261-268

grado de consenso se discute a veces como si fuera el único factor determinante importante de la acción o la cohesión del grupo.

Por ello, es importante distinguir entre los obstáculos que se oponen a la acción orientada hacia el grupo y que se deben a la falta de consenso, y los que se deben a la falta de incentivos individuales. Las sanciones y las recompensas sociales son “incentivos selectivos”; es decir, figuran entre los tipos de incentivos a los que se puede recurrir para movilizar a un grupo latente. Es propio de la naturaleza de los incentivos sociales el poder distinguir entre individuos: la persona recalcitrante puede ser condenada al ostracismo y la persona que coopera puede ser invitada al centro del círculo exclusivo.

Algunos estudiosos de la teoría de la organización recalcan que los incentivos sociales deben ser analizados en forma muy parecida a como se analizan los incentivos monetarios.<sup>73</sup> Consideremos como punto fundamental, que los incentivos sociales son importantes principalmente en el grupo pequeño, y únicamente desempeñan un papel en el grupo grande cuando éste es una federación de grupos más pequeños.

Retomando la idea de los intereses comunes mencionados anteriormente, para aproximarnos a la reflexión sobre los tipos o tipificaciones de organizaciones, analicemos que Bentley por su parte, refiere que “mientras los intereses de grupo lo eran todo, los intereses individuales no eran nada. Lo que importaba eran los intereses comunes de los grupos de personas, no las pérdidas ni las ganancias de los individuos aislados”,<sup>74</sup> respecto a su modelo sobre los grupos de presión, al suponer que no hay intereses individuales efectivos, que cada grupo tiene sus intereses, que esos intereses dan siempre lugar a la acción de grupo y que no hay interés de un solo grupo que incluyan a todos los miembros de la sociedad. Vinculando nuestra idea de organización, al modelo de Bentley, tenemos que los

---

<sup>73</sup> Chester, 1938, p. 139-160

<sup>74</sup> Bentley, 1949, p.220

grupos tenían un grado de fuerza o presión más o menos en proporción con su número.

Una organización que no sólo es política, sino también económica y social, y que tiene un excedente que ofrece incentivos selectivos, puede ser capaz de conservar sus miembros y su fuerza política, en ciertos casos, aún cuando sus líderes se las arreglen para usar una parte de la fuerza política o económica de la organización para alcanzar objetivos distintos de lo que desean los miembros, ya que éstos últimos tendrán un incentivo para seguir perteneciendo a la organización, aunque no estén de acuerdo con su política. Esto puede explicar porqué muchas organizaciones de presión adoptan posturas que pueden ser desagradables para sus miembros y porqué las organizaciones cuyos líderes favorecen venalmente sus propios intereses a costa de la organización siguen sobreviviendo.<sup>75</sup>

La teoría de los grandes grupos no está limitada a ningún caso especial y puede aplicarse dondequiera que haya personas racionales interesadas en una meta común. Pero, esta teoría no es, sin embargo, suficiente cuando se trata de grupos filantrópicos, es decir, aquellos que expresan su preocupación por otros distintos del que apoya la presión, o de los grupos religiosos.

Cuando el comportamiento irracional es la base de un grupo de presión, quizá sería mejor recurrir a la psicología o la psicología social, en vez de la economía, en busca de una teoría pertinente. Los principios de esa teoría pueden existir ya en el concepto de “movimientos de masas”<sup>76</sup> aunque por cierto no sean muy masivos. Los adherentes de los “movimientos de masas” se explican por lo general en términos de su “aislamiento de la sociedad”. Este aislamiento produce un trastorno o desequilibrio psicológico. La devoción fanática por una ideología o

---

<sup>75</sup> Olson, 1992, p.149

<sup>76</sup> Estos movimientos tienen a menudo un carácter utópico. Hasta los grupos grandes que trabajan por una utopía podrían tener una razón para actuar como grupo, incluso en términos de la teoría de los grandes grupos.

por un líder es común en los movimientos de masas, y con frecuencia se dice que esos movimientos son “extremistas”.

Otro caso en que podemos anotar este interés común, son los partidos políticos, que buscan normalmente beneficios colectivos, pues luchan por políticas gubernamentales que, se supone, beneficiarán a todas las personas (o por lo menos a un gran número de ellas). Las “maquinarias” políticas, por otra parte, tienen estructuras organizativas masivas, pero no trabajan por bienes “colectivos”. Una maquinaria se interesa, de acuerdo con Olson, en el mejor de los casos, por el patrocinio y en el peor de los casos por el soborno.

### **I.5.2 Categorización de las organizaciones**

Identificamos la aparición, por referencia expresa de algunos organismos internacionales, de las “organizaciones no gubernamentales” junto con las “civiles” como las más añejas y subsecuentemente las “sociales” y “de la sociedad civil”. Aparecieron en escena en la década de los setenta bajo la modalidad que actualmente conocemos. Unas se dedicaron a acciones propias del ámbito social tales como organizaciones de beneficencia, voluntariado, educativas y científicas, artísticas y culturales; otras adoptaron una línea más política al dedicarse a actividades comunales, sindicales, cooperativas, profesionales, de gestión y/o control de políticas públicas, o la defensa de derechos políticos y derechos humanos, entre otras.

En sus inicios se caracterizaron por la falta de recursos económicos, la exclusión política en sus respectivos países y el distanciamiento, e incluso rompimiento, con respecto a los aparatos estatales. Sin embargo, estas dinámicas comenzaron a cambiar a partir de los años ochenta, especialmente en los Estados Unidos y Europa Occidental, cuando el acercamiento con la sociedad se incluyó dentro de los discursos gubernamentales. Igualmente influyeron las políticas tendientes a transformar al Estado, fomentar la participación de OSC, y la creciente influencia

ante organismos internacionales.<sup>77</sup> Esta nueva agenda en las políticas públicas abrió la puerta para la proliferación de las ONG's de carácter local, nacional e internacional al destinarse recursos públicos para el financiamiento de sus actividades.

En el caso de Europa del Este y Asia Central la aparición pública de organizaciones de la sociedad civil —también conocidas como organismos no gubernamentales u organizaciones no lucrativas— sucede de manera tan notoria sólo después de la caída de los gobiernos socialistas, dado que hasta entonces, y en general, las formas de organización social en aquellos países eran generadas desde el Estado o en la clandestinidad. Valga acotar que en los estados totalitarios algunas formas de organización social se nutrieron de relaciones de beneficio mutuo. Empero, las OSC's nacionales y locales de estas regiones del mundo, tal y como las conocemos actualmente, no hicieron su aparición sino hasta los años noventa cuando comenzaron a fluir abundantes recursos financieros provenientes del exterior, particularmente de lo que se conoce como las democracias trilaterales.<sup>78</sup> Al hacerlo fueron minando las estructuras organizativas anteriores contribuyendo a desmantelarlas. Cabe reconocer también las diferentes formas de organización que, desde la clandestinidad, se fueron dando bajo regímenes autoritarios y que, de maneras diversas, movilizaron recursos sociales para cambiar el *status quo*.

En América Latina, el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales está marcado por la lucha contra los regímenes dictatoriales o autoritarios y la defensa de los derechos humanos, democráticos y sociales. Las OSC que llenaron la

---

<sup>77</sup> Si bien tomaremos las primeras notas de actividad más notoria de las organizaciones a partir de los años ochenta, el espectro de participación social está anotado en las actividades de la Organización de las Naciones Unidas reflejado en el mandato del Consejo Económico y Social (ECOSOC) desde 1968, y antes de ello en el Departamento de Información Pública (DPI) en 1946, así como en el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) desde su creación en 1957.

<sup>78</sup> El término democracias trilaterales se refiere al concepto acuñado en los estudios y documentos realizados por la Comisión Trilateral, organización fundada en 1973 por ciudadanos y entidades privadas de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón para abordar los retos y responsabilidades de liderazgo que comparten dichos países y sus democracias respecto al resto del mundo.

escena política en la década de los setenta se caracterizaron por ser contestatarias y dieron origen a la formación de los movimientos sociales que años después lograron poner fin a las dictaduras en la región. Aun en aquellos países no azotados por regímenes militares, las organizaciones sociales también plantearon serios cuestionamientos a las prácticas antidemocráticas de sus gobiernos. Posteriormente, en la década de los ochenta, proliferaron en un esfuerzo por afrontar los altos costos en términos del nivel de vida implicados en las políticas de ajuste estructural aplicadas en ese entonces.

Por estas razones, las organizaciones sociales latinoamericanas cumplieron un rol distinto a las estadounidenses y europeas. Esto es, su papel tuvo más que ver con demandas básicas, en términos de derechos, que con criterios de eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental. No obstante, ya en la década de los noventa, se incorporaron de lleno a las corrientes que declaraban la sobrecarga del Estado y la necesidad de dotar a las instancias públicas de herramientas y mecanismos más “eficientes”. Es así que en los noventa presenciamos una creciente diversificación, especialización e internacionalización de las OSC, especialmente en la medida como las tecnologías de información facilitaron el establecimiento de redes sociales a todo lo largo del planeta. Estas redes forman verdaderos conglomerados sociales que manejan información, capacidad de movilización y de organización.

Es de esta forma, como los ciudadanos han encontrado un nuevo espacio público, descubriendo formas de relacionarse, que dan lugar a la construcción de comunidades de intereses, consensos y discensos, desde una perspectiva plenamente pública, caracterizada por el acceso a la información y al conocimiento.

En términos generales, es posible afirmar que en la actualidad las organizaciones de la sociedad civil defienden intereses, demandas o posiciones ideológicas específicas y buscan influir en las decisiones del gobierno y en la formulación de

políticas públicas. Estas organizaciones pueden ser consideradas como actores suficientemente representativos de la sociedad para ser tomados en cuenta en el ámbito político local, nacional e internacional debido, en mucho, a que han detonado la formación de redes, coaliciones y movimientos sociales. Ello es el resultado de cuatro procesos fundamentales:<sup>79</sup>

- La expansión de la democracia en el mundo, la cual facilita la apertura a la participación de la sociedad en el ámbito de las decisiones políticas.
- El rápido avance en las comunicaciones que agiliza el intercambio de información y la difusión de posiciones y defensa de temas.
- El surgimiento de nuevos temas producto de la globalización en el cual una acción a nivel nacional se puede convertir en un tema internacional cuando varias organizaciones o actores se apropian de sus principios.
- El reconocimiento por parte de organismos internacionales de la participación de organizaciones no gubernamentales a través de espacios o foros para su actuación.

La sociedad civil organizada constituye una de las fortalezas del capital social que se traduce en múltiples formas de organización, adoptadas con el objetivo de realizar acciones colectivas y públicas, que resultan de la asociación de intereses privados de quienes la integran. Según León, existen organizaciones en todos los rubros de la actividad humana, en ámbitos locales, regionales, nacionales e internacionales, constituyendo una compleja red planetaria que goza cada vez más de mayor reconocimiento social y, por ende, de mayor fuerza y capacidad de gestión.

Las organizaciones llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a

---

<sup>79</sup> Karns and Mingst, 2004, pp.226-228

supervisar e implementar acuerdos internacionales. Autores como Reygadas analizan la capacidad de influencia alcanzada por algunas redes de organizaciones de la sociedad civil como capaces de inventar:

[...] nuevas formas para actuar: directas, más plurales, menos ideológicas y más incluyentes [...], las redes nacieron como dispositivos de convergencia orientados a prácticas sociales ante problemas nuevos de carácter público.”<sup>80</sup>

Uno de los aspectos más complejos de la relación de las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos es, sin duda, cuando dichas organizaciones buscan influir en el diseño y elaboración de las políticas públicas. Este rol supondría incorporar la participación de la sociedad civil desde la etapa de definición de las políticas, pero frecuentemente esa posibilidad es negada por los gobiernos. Esta es una problemática de segunda y tercera generación para las democracias consolidadas, e incluso para aquellas en proceso de consolidación. En ese sentido es como se habla de la profundización de la democracia.

La democracia procedimental o electoral no puede, por sí misma, hacer que una sociedad entera sea democrática. Para lograrlo es necesario transformar también valores, mecanismos, procesos e instituciones que permitan una participación ciudadana efectiva en todos los ámbitos de la vida pública. Esto supone también organizaciones e individuos activos, interesados y enterados en los asuntos públicos. Por ello, estas nuevas redes, coaliciones y movimientos sociales apuntan también al cambio democrático, en tanto que demandan transitar hacia nuevas formas de democracia que permitan una participación efectiva que se traduzca en poder de decisión a todo lo largo de las estructuras sociales y políticas de los Estados. Ya no basta con participar en los procesos electorales, la sociedad civil reclama cambios democráticos más profundos.

Sería un grave error esperar demasiado de cualquier gobierno democrático. La democracia no puede garantizar que sus ciudadanos serán felices, prósperos,

---

<sup>80</sup> Cadena Roa, 2004, p.204

saludables, sabios, pacíficos o justos. Alcanzar estos fines según Robert Dahl<sup>81</sup> está más allá de la capacidad de cualquier gobierno, incluido un gobierno democrático. Sin embargo, a pesar de sus imperfecciones la democracia ayuda a evitar gobiernos crueles y depravados; garantiza a sus ciudadanos derechos fundamentales; ayuda a proteger sus propios intereses fundamentales; proporciona oportunidades para la libre autodeterminación; proporciona oportunidades para ejercitar la responsabilidad moral; promueve el desarrollo humano; fomenta el grado de igualdad política, entre otras ventajas, que un gobierno que no sea democrático no podría permitir.

Lo anterior se ve reforzado por un nuevo contexto global que estimula la participación creciente de actores sociales en la solución a los problemas e intereses comunes, así como la institucionalización de dicha participación en instancias gubernamentales. Ya sea mediante esquemas de asociación, de apoyo, o bien desarrollando acciones colectivas, las OSC se han incorporado de manera creciente a nuevos ámbitos de actuación y áreas temáticas.

Existe un segmento importante de la sociedad civil —sin lugar a dudas, el más visible— conformado por el conjunto de organizaciones, grupos y actores que buscan llenar los espacios en los cuales el Estado no actúa, en donde lo hace de forma deficiente, o en aquellos en donde trabaja sin representar los intereses sociales. Así también, este segmento busca influir en espacios que tradicionalmente estaban dominados por el poder estatal.

De ahí que se concluya que las organizaciones de la sociedad civil buscan influir y ejercer un contrapeso al poder del Estado, estableciendo procesos de apertura e integración de las necesidades y opiniones de la sociedad en las acciones y políticas de Estado. Sin embargo, esta acción no es homogénea y muchas veces carece de estructura y organicidad.

---

<sup>81</sup> Dahl, 1999, p.72

A pesar de su creciente peso, la diversidad de la sociedad civil hace que su papel de intermediación frente al Estado se debilite o tenga sólo una influencia parcial. Esta tendencia está siendo reforzada porque partes importantes del Estado y del mercado ofrecen resistencia a sus acciones y buscan cooptarla, o bien nulificarla, mediante —por ejemplo— prácticas coercitivas, que si bien ya no se ejercen de forma regular, sí alientan políticas poco incluyentes o disfrazan políticas autoritarias.

## **I.6 Síntesis**

La sociedad civil tan heterogénea en su composición como la sociedad misma, ha adquirido en los últimos años una identidad propia tanto conceptual como en los hechos. Esta identidad parte de una definición que la ha ubicado en una esfera independiente al Estado y al mercado pero que ejerce intermediaciones con éstos. La sociedad parte de la inclusión del Otro ya que ello permite entender las dimensiones tanto privadas como públicas de la autonomía del Estado y de la propia sociedad.

Para los teóricos tradicionales, la apertura de los espacios públicos a la sociedad civil se debe a una mayor relación de los ciudadanos con las áreas que anteriormente eran ocupadas por el Estado. La construcción de estos espacios es de suma importancia para fortalecer el carácter republicano de la democracia, ya que estos, son el resultado de la unión de voluntades sean públicas o privadas. Esta construcción no ha sido fácil, ya que en términos reales, la relación del gobierno con su sociedad civil y su actuación en un sistema democrático, así como en la esfera del mercado traen diversas complejidades.

La sociedad forma grupos casi de forma instintiva y esos grupos a su vez se relacionan al Estado como sociedad civil organizada. Una característica de las organizaciones es defender los intereses de sus miembros y los esfuerzos propios del miembro individual no producirán el mismo efecto que el colectivo. Igualmente su acción particular será mucha más obvia en organizaciones pequeñas que en las de gran tamaño.

El Estado mantiene la acción coercitiva, el monopolio legal y burocrático utilizándolo para brindar servicios o para actuar en áreas que se considera útil. En los gobiernos democráticos, la participación de la sociedad civil en asuntos de gobierno, si bien ha sido ampliada, existen aún canales insuficientes o inclusive que acotan su participación.

Debido a la diversidad de la sociedad civil ésta ejerce actuaciones en múltiples ámbitos, pero su incidencia sigue siendo limitada y muchas veces cooptada o dirigida. Se requiere una sociedad civil y organizaciones dentro de ella más fuertes, con mayores espacios y mayor reconocimiento e influencia en las políticas públicas. La importancia de las organizaciones reside en su capacidad de construcción de capital social, con el objetivo de realizar acciones colectivas y públicas que resultan de conjugar intereses tanto del Estado, del mercado y de la sociedad.

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RELACIÓN**

#### **I. GOBIERNO–SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO**

El sistema político mexicano es el resultado de una continua dinámica de encuentros y ajustes entre el régimen gestado después de la Revolución Mexicana y los distintos actores sociopolíticos que han surgido desde finales del siglo XIX. Los regímenes políticos existentes en la historia moderna de México se han construido a la medida de los tejidos sociales, económicos y políticos de su tiempo, pero todos ellos mantienen como común denominador la necesidad de responder a una profunda, generalizada e histórica demanda de justicia social.

En México, la figura del Estado está presente desde el siglo XIX, sin embargo, su noción como monopolio de poder y orden social no se observa claramente debido a la ineficiencia presentada en los ordenamientos jurídicos. La construcción del Estado moderno no estaba en el interés de nadie, salvo en el de la clase política, o de una parte de ella. Así, los pueblos, los hacendados, los militares, entre otros, tenían que buscar nuevos espacios para actuar libremente, espacios donde hacían su propia política al margen del gobierno.

El sistema político mexicano se edificó sobre bases locales que carecían de cohesión nacional. Gonzalbo Escalante señala que lo alarmante no era la inexistencia de un Estado de derecho o un Estado eficaz, sino la reproducción de un orden ajeno y enemigo del orden estatal cristalizado en la sociedad del siglo XIX. A lo largo de este siglo, las autoridades locales mantenían vínculos muy débiles con el gobierno central y de hecho no había instituciones nacionales capaces de subordinar los intereses particulares a un proyecto general.

En este contexto, las familias mexicanas sustituyeron a la mayoría de las instituciones sociales, debido a la falta de respuesta de éstas hacia las

necesidades de la población. Los hacendados, los comerciantes, así como los notables locales, desarrollaron redes familiares muy sólidas, que vinculaban al comercio con la minería, con el poder militar y con la propiedad de la tierra, buscando espacios de actuación. De esta forma, el autor argumenta que la sociedad fue construyendo su propio orden, su propia forma de hacer política: con fuertes lealtades locales, con relaciones clientelistas y señoriales, con vínculos personales y sistemas de reciprocidad. Un orden que transformaba la tradición política hispánica, un orden que se construía a partir del vínculo local y no a partir del aparato gubernamental.

No obstante, esas bases locales no edificaban la cohesión nacional y la moral cívica necesaria para crear ciudadanía, de hecho, suponía una relación específica entre los súbditos y el Estado, es decir, una forma concreta de autoridad en donde unos obedecen y otros mandan. Comúnmente, en México si se habla de virtudes cívicas apenas se alude al Estado, y adicionalmente se toma como un adversario. Si bien existía un orden y formas de autoridad reconocidas no era suficiente para arraigar un Estado republicano e individualista.

La ciudadanía del siglo XIX define la particular naturaleza entre el Estado y sus súbditos, se trata del eje moral que exige la respuesta del Estado hacia las voluntades generales o concensuadas de los individuos, generalmente encaminadas al bien común. Pero en México no pudo crearse aquel vínculo moral con el Estado bajo su forma ciudadana.

El tema de la ciudadanía es de especial interés para la historia de México, porque la clase política quería formar ciudadanos ya que no contaban con ellos. El proyecto conservador, era una república aristocrática, que restringía la ciudadanía exclusivamente a los propietarios y varios de los primeros liberales, estaban de acuerdo con ello. “El Dr. Mora por ejemplo, quería restringir los derechos de la ciudadanía a los propietarios porque en el orden común, sólo éstos tienen

verdaderas virtudes cívicas”.<sup>82</sup> Los aristócratas veían a la ciudadanía como un derecho de clase y no como un derecho de carácter universal, implícito en las nociones de República y de soberanía popular.

Como apunta Lorenzo Meyer, la existencia del peculiar sistema político mexicano, fundado en un sistema de partido único —generalmente reticente a aplicar los principios del liberalismo político—, se explica porque se construyó sobre un suelo social y cultural caracterizado por profundas desigualdades cuyo origen se remonta a la época colonial, e incluso prehispánica. Una cultura política propia de súbditos y no de ciudadanos, y una sociedad dividida en castas, clases y regiones, que dificultaron la construcción de un sistema político democrático y liberal, constituyendo un suelo fecundo para el establecimiento de relaciones clientelares e instituciones basadas en la discrecionalidad y la concentración del poder. A decir de este autor, el liberalismo mexicano del siglo XIX no concentró sus esfuerzos en la instauración de la democracia; por el contrario, olvidó los aspectos políticos y se concentró en lo económico. Por su parte, la Revolución Mexicana tampoco generó la instauración de la democracia sino que, desechando el discurso liberal, “adoptó uno más acorde con el suelo histórico mexicano y con la demanda de justicia social: el corporativismo y el populismo”.<sup>83</sup>

En esa medida se entiende que —en un país gobernado por el Partido Revolucionario Institucional y sus formas precedentes, desde 1929 hasta el año 2000— tuvieran lugar las transformaciones estructurales que condujeron a la conformación de una sociedad que exige y propugna por ocupar mayores espacios de participación en la toma de decisiones. Sin embargo, estas exigencias florecen a partir de una cultura política y un andamiaje institucional que aún no han terminado de adoptar como suyos los principios de la democracia participativa en el sentido más liberal del término.

---

<sup>82</sup> Escalante, 2005. p. 124

<sup>83</sup> Meyer, 1994, p. 22

El sistema político gestado a partir de la Revolución a través de figuras como el ejido, el sindicato y la escuela rural, creó un sentido de integración nacional y un nacionalismo que recuperó —por lo menos simbólicamente— el valor de la mayoría indígena, mestiza y rural.<sup>84</sup> Pero si bien estas instituciones resolvieron en cierta medida las demandas de justicia social, el movimiento revolucionario no logró resolver el problema de la equidad.

La instauración de un sistema político plenamente democrático se ha dificultado por el corporativismo, la polarización social, el subdesarrollo económico, la cultura política e incluso la corrupción. Se hablaba más bien de una democracia elitista, con bajos niveles de participación, elevada autonomía de la clase en el poder y miedo a la apertura de la participación por considerarla desestabilizadora. Meyer<sup>85</sup> lo expone con claridad:

Ni en el siglo pasado ni ahora, el grueso de la sociedad mexicana emprendió la marcha hacia el liberalismo *motu proprio*. Hoy como ayer, a la sociedad más que ir la llevan. Históricamente el proceso político de México no ha trascendido por los canales democráticos más que ocasionalmente. Las estructuras formales son democráticas desde el siglo XIX, pero la práctica ha sido la de variaciones del autoritarismo.

Incluso durante el porfiriato, el liberalismo no buscó acotar el poder gubernamental, sino fue aplicado primordialmente en el ámbito económico, reforzando la desigualdad y alejándose de la construcción de estructuras equitativas. Si bien no había legitimidad democrática, había legitimidad por desempeño, es decir, había un crecimiento estable, la estructura corporativista-autoritaria funcionaba bien y finalmente, un régimen de participación política plural y equitativa podía perjudicar al sistema económico, dilema que no estaban dispuestos a asumir los líderes políticos de la época. El éxito se basó en la estabilidad y el desarrollo económico, a pesar de contar con un gobierno autoritario y sin libertades.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 24

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 22

La Revolución Mexicana, al poner fin al gobierno de Porfirio Díaz, desarrolló fórmulas más acordes con la cultura política y el tejido social de aquel entonces; es decir, respondió a las demandas sociales con la construcción de instituciones basadas en una presidencia fuerte con mayor poder que las otras instancias del gobierno y del Estado, como lo son el Congreso, el poder judicial, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales. Mauricio Rossell indica que para poner en práctica las facultades modernizadoras y tutelares extraídas de la Revolución, se necesitaba unanimidad política y un Estado poderoso, encontrando la solución en una mezcla entre nacionalismo revolucionario y organización corporativa de la sociedad.

Además se gestó un sistema de partido de Estado (Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional) que ejerció control incluso sobre las organizaciones laborales, empresariales, instituciones educativas y medios de comunicación, obteniendo legitimidad y base social fundamentalmente a través de una política de masas, al menos en sus primeros momentos. Es así, que la composición del sistema político se edificaba en dos piezas centrales, la Presidencia de la República y el partido oficial.

La acción de las masas se redujo a legitimar las acciones tomadas en la cúpula y la corrupción de los líderes jugó un papel muy importante en la formación de las nuevas instituciones. Las organizaciones sociales se institucionalizaron desde arriba por lo que su dependencia del sistema se hizo notoria: obreros, campesinos y empresarios perdieron rápidamente su independencia.<sup>86</sup>

Aunque existió formalmente, la división de poderes no se ejerció en la práctica, ni funcional ni territorialmente; aun cuando existieron otros partidos políticos, la oposición partidista fue más formal que real. También se fortaleció una cultura

---

<sup>86</sup> Rossell, 2000, p. 178

política clientelar que entendía que la política debía dejarse en manos de los “profesionales” sin otorgarle valor al concepto de ciudadanía. La incipiente democracia mexicana estaba lejos de ser un verdadero régimen inclusivo, en donde la participación ciudadana, la libertad, la igualdad, la pluralidad, así como la creación de ciudadanía no eran los componentes esenciales del gobierno emanado de la Revolución Mexicana. No podía haber una democracia durable sin la existencia de demócratas, es decir de ciudadanos deseosos y capaces de desempeñar un papel activo y responsable.

Durante el periodo posrevolucionario, la existencia de una presidencia fuerte fue entendida como necesaria para garantizar la estabilidad y “paz social” que el país requería y, de esta manera, recuperar el tiempo perdido después de décadas de descomposición social y política. Empero, el modelo construido, si bien se alejó de los preceptos de división de poderes y competencia política democrática, sí logró garantizar el crecimiento económico y llevar a México hacia la modernización. La estabilidad no fue producto de la fortaleza institucional, ni del diseño constitucional del régimen político, sino que derivó esencialmente de la permanencia de un establecimiento autoritario o no del todo democrático. Esta estabilidad de la que podía vanagloriarse el sistema político dominante vino a convertirse en el principal aliado de un *status quo* que no correspondía a las exigencias de la sociedad mexicana.

Con todo, hacia la década de 1970 era ya evidente que el régimen posrevolucionario no había resuelto el problema de la pobreza y la equidad y que, gracias a sus éxitos, había logrado crear una generación de mexicanos que demandaba nuevos derechos políticos. El sistema político mexicano había perdido su eficacia para procesar las demandas y conflictos sociales. La sociedad mexicana cambió y con ello se modificaron también las relaciones de la sociedad civil con el gobierno.

La sociedad mexicana pasó de ser una sociedad analfabeta a una más educada; con ello, sus ciudadanos comenzaron a reducir su grado de indefensión ante un

poder gubernamental centralizado, corporativo y presidencialista. A esto se sumó un mayor acceso a los medios de información, lo cual potencializó su capacidad para organizarse e impulsar cambios democráticos. La participación política de los mexicanos ha ido en aumento desde entonces. Como se mencionó en el Capítulo I, se estaban edificando nuevas formas de participación efectiva, igualdad de voto, competencia ilustrada, ejercicio en el control final de la agenda; características imprescindibles según Robert Dahl para formar ciudadanos comprometidos con la problemática nacional.

A estos elementos endógenos se suman dos factores externos que, sin ser determinantes, sí alimentaron estas tendencias de cambio político: el reordenamiento del sistema internacional y la crisis del Estado de bienestar. Este nuevo entorno abrió una ventana de oportunidad aprovechada por los movimientos sociales nacionales que impulsaban transformaciones políticas en sus respectivas naciones.

Por una parte, el fin de la era bipolar trastocó los equilibrios políticos internacionales y generó cambios ideológicos que afectaron los entornos nacionales en todo el mundo, en especial en Europa del Este y en América Latina. De este modo, la aparición de una corriente de opinión a nivel internacional difundió que la democracia es el “mejor y más deseable” sistema político, convirtiéndola en la única fuente aceptable de legitimidad para los gobiernos contemporáneos. Por supuesto, quienes enarbolaron esta bandera lo hicieron sin reparar en las tan discutidas fallas de la democracia y, mucho menos, en las diferencias entre democratización y liberalización política. Aún así, el avance de esta corriente ideológica produjo un entorno favorable para el cambio democrático y México no escapó de esas tendencias.

A su vez, la crisis del Estado benefactor, originada en Europa durante los años sesenta y setenta, llevó al cuestionamiento la viabilidad y produjo su sustitución por fórmulas institucionales neoliberales. En América Latina —con México a la

cabeza—, la aplicación de estas políticas conllevó muy altos costos sociales, de tal suerte que el descontento generado, y la imposibilidad de afrontar las demandas sociales y políticas con los mecanismos tradicionales, produjeron un entorno favorable para la transición democrática.

La industrialización fue permitida por la fuerza corporativa del Estado y por la estabilidad interna, en donde la Confederación de Trabajadores de México fue el interlocutor de las demandas obreras que permitió tener el control de los salarios durante el inicio de esta etapa. Esto explica que la gente organizada en el campo no haya intentado seguir los aumentos en el nivel de vida de los sectores medios urbanos, que se financiaron, al igual que la industrialización, con los excedentes agrícolas.

Gracias a la conjunción de los elementos antes mencionados, en el México de los noventa se aceleró el tránsito a la democracia teniendo lugar una ampliación de los espacios de participación política en los cuales fueron incluidos nuevos actores de la sociedad civil.

## **II.1 Democracia y mercado en el sistema político mexicano**

Entre 1940 y 1970, época conocida como “el milagro mexicano”, la economía creció a un 6% anual promedio, se construyó una sociedad urbana y modernizó todos los órdenes de la infraestructura. México era un país caracterizado por el intervencionismo y el tutelaje estatal,<sup>87</sup> elementos constantes hasta principios de la década de los ochenta, época en la cual claramente el “milagro” se había esfumado.

---

<sup>87</sup> Un Estado fuerte, pero carente de eficacia alrededor de sus políticas sociales y ausente de una verdadera ciudadanía, por lo que no se podía hablar de una democracia real.

Si bien a lo largo de cuatro décadas cada gobierno imprimió a su mandato rasgos característicos, el modelo de desarrollo seguido hasta 1982 mantuvo algunas constantes señaladas por Aguilar Camín:<sup>88</sup>

- Una industrialización fincada en la mano de obra barata, con salarios inferiores al aumento de la productividad; sindicatos eficaces en el control de sus agremiados; estabilidad interna de precios y proteccionismo comercial, generador de altas ganancias.
- Expansión de las grandes empresas concentradoras de las ganancias —y con ellas de la riqueza— en un mercado dinámico de clases altas, compartido por la burocracia bien pagada y la expansión relativa de los grupos medios: un mercado de elite con fuerte consumo, que tuvo efectos reales en la diversificación de la oferta industrial y la ampliación general del mercado.
- Los bienes de producción necesarios para alimentar ese circuito de producción y consumo, con una industria volcada hacia el mercado interno y no hacia la exportación.
- El aval político y el regulador económico del modelo fue el Estado. Administró el descontento y la desigualdad, garantizó ganancias y mano de obra pacífica, infraestructura pública y servicios, educación gratuita, subsidios al consumo y la producción. Y el mayor insumo de todos: estabilidad política.

También argumenta que este modelo de desarrollo aumentó considerablemente el papel del Estado como proveedor de servicios, generando el entramado institucional que lo facultó para ocupar una posición cada vez más preponderante en la vida económica y social de México. Respondió tanto a la necesidad de atender las demandas sociales, como a las presiones de la clase política para ampliar sus áreas de influencia. Pero el Estado benefactor arrojó desventajas que, después de acumularse, lo llevaron a su agotamiento. El país debió enfrentar, entonces, la descapitalización del campo; la alta concentración de la riqueza; la segregación social; un sector industrial protegido, desintegrado y dependiente; una

---

<sup>88</sup> Aguilar, 1989, pp. 28-29

gigantesca deuda externa; una economía transnacionalizada y un sistema bancario en auge y crecimiento gracias a los tratos fiscales preferenciales que recibía a cambio de otorgar facilidades para financiar el gasto público.

Hasta 1982, el Estado mexicano se caracterizó por su expansión, pero la nacionalización de la banca, ese mismo año, marcó el fin de esta época; después de esa fecha la tendencia ha sido justamente a la inversa. Es decir, a partir de la década de 1980 el Estado ha venido reduciendo su papel en el ámbito social y económico al haber impulsado políticas sistemáticas de privatización de la industria nacional y de liberalización económica. Con ello, no solamente se fortalecieron los grupos oligopólicos nacionales y transnacionales, sino que las estructuras político-organizativas que habían dado sustento al pacto político vigente se han venido desmantelando sistemáticamente. Desde el sexenio 1982-1988, hubo una transformación tendiente a acotar las funciones del Estado y a contraerlo mediante la disminución del gasto público y la privatización de la economía.

El cambio en el modelo económico y político surgió de la crisis ocasionada por la llamada “quiebra del Estado”, manifestada a principios de los ochenta a través de una inflación galopante, alto déficit público y endeudamiento externo, recesión productiva, especulación monetaria, déficit en la balanza comercial, fuga de capitales y dolarización de la economía. El crecimiento sostenido se había terminado y los consensos entre las cúpulas política y económica se habían mermado considerablemente. Esto generó un ambiente propicio para emprender medidas de reforma estructural de la economía, impulsadas desde las agencias internacionales de financiamiento como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Éstas incluyeron: saneamiento de las finanzas públicas, recorte del déficit e inversión estatal, drástico recorte de los gastos sociales, control salarial, flexibilización de la legislación laboral a favor del sector empresarial, reprivatización y desregulación de la economía, y el regreso al mercado. En suma,

una corriente mundial caracterizada por el fin del Estado keynesiano o Estado social, y el despegue del Estado neoliberal.<sup>89</sup>

Aguilar señala que este giro en la orientación de la política económica ocurrió paralelamente a las fuertes reacciones por parte de los sectores económicos y financieros nacionales e internacionales, cuyos intereses habían sido particularmente afectados por la nacionalización de la banca de 1982. A ellos se sumaron otros grupos empresariales excluidos de la cúpula, así como grupos de clase media que, a causa de la severa crisis económica, vieron frustradas sus expectativas y posibilidades reales de movilidad social y económica. De esta manera, el escenario nacional se transformó porque al reducirse el tamaño del Estado fueron quedando vacíos los espacios que éste cubría tradicionalmente. Estos nuevos grupos económicos y sociales habían venido gestándose durante décadas como el resultado natural del desarrollo de la clase media surgida durante el “milagro”, la cual demandaba cambios para construir un futuro donde fuese incluida en la toma de decisiones.

El sistema corporativo que había resistido cuatro décadas comenzó a fracturarse justamente en los sectores más beneficiados por el modelo anterior: la clase media y los empresarios. Por un lado, segmentos del sector empresarial se reorganizaron a través de agrupaciones paralelas a las tradicionales y cuestionaron seriamente al régimen. Demandaban poner límites reales a las facultades del Estado sobre la economía y reclamaban el acceso a la toma de decisiones. Por otro, la pérdida del poder adquisitivo, ocasionada por la hiperinflación y el desempleo, reactivó los reclamos sociales latentes desde 1968.

La aplicación de medidas económicas impopulares durante el sexenio 1982-1988 alimentó la demanda de la sociedad mexicana para limitar al Estado, permitiendo el surgimiento de una sociedad más participativa y con plenos derechos pero, sobre todo, alimentó la oposición al autoritarismo presidencial y el cuestionamiento

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 29

hacia el sistema corporativo que le había sustentado. Este fue también el parteaguas para la clara aparición de la sociedad civil mexicana, entendida no solamente como una unidad contestataria al Estado, sino como un actor configurado desde el ciudadano como individuo y no como miembro de algún racimo corporativo. En la década de los ochenta se conjugaron las energías acumuladas por la sociedad para reclamar más democracia, derechos ciudadanos en vez de arreglos cupulares, división de poderes y fin del presidencialismo, voto y elecciones libres en lugar de clientelismo y cooptación.

## **II.2 Relación gobierno-sociedad civil: corporativismo, 1940-1982**

Como se ha mencionado, el actual sistema político mexicano es el resultado de las configuraciones que tuvieron lugar a lo largo de nuestra historia, más específicamente durante el periodo posrevolucionario y la transformación motivada por la inserción del país en el entorno global a partir de la década de los ochenta.

La larga permanencia del Partido Revolucionario Institucional en el gobierno hizo que el sistema político mexicano se desarrollara como un reflejo de las dinámicas propias de tal partido político. A lo largo de siete décadas se formó un Estado fuerte fundado en un sistema de partido casi único caracterizado por ser presidencialista y corporativo. Ni la modernización del país, ni la transición a la democracia han logrado eliminar del todo estos rasgos, producto de una historia y cultura ancestral de control y pragmatismo.

Después de un largo y lento proceso de cambio, el siglo XX dejó un México en transición. Según lo plantea Aguilar Camín,<sup>90</sup> la transición mexicana, entendida como el paso hacia un país modernizado a través de transformaciones

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, pp. 16-17

demográficas, políticas, económicas y sociales, se basa en ocho tendencias principales:

1. Un descenso relativo del peso del Estado y un ascenso relativo del peso de la sociedad.
2. El paso del acuerdo al litigio entre las cúpulas gobernantes del Estado y las representaciones corporativas del capital y el trabajo.
3. El vaciamiento del control estatal en el campo y la progresiva rebelión civil en las ciudades.
4. El paso de un régimen de “presidencialismo absolutista” a un régimen de “presidencialismo constitucional”, y de un sistema de partido dominante a un sistema de partidos competitivos que permita la alternancia democrática en el poder.
5. El tránsito definitivo del país rural al país urbano, y de un agudo proceso centralizador a la constitución de una nueva periferia descentralizada.
6. El ingreso de una nueva fase larga de integración a la economía mundial, que a su vez inicia una revolución productiva y tecnológica.
7. Una reconcentración de la desigualdad.
8. La constitución de un “pueblo nuevo” —una nueva mayoría nacional social, mental, política— que suple, aunque en parte repite, a la anterior.

El régimen político mexicano fue construido sobre un sistema corporativo de relaciones, en el cual no son los individuos aislados, sino grupos reconocidos jurídicamente por el Estado, los que promueven sus intereses y median ante los poderes públicos. Las estructuras sociopolíticas nacionales se diseñaron para favorecer el trato directo entre el Estado y las corporaciones y organizaciones gremiales, pero siempre en su calidad de instituciones.

Este sistema corporativo se alimentó de la institucionalización de los “favores” y los “privilegios” como mecanismo aceptado, previsto e incentivado desde las instancias de poder político. Como lo apunta Arnaldo Córdova:<sup>91</sup>

[...] la contrapartida es el trato con las organizaciones obreras, campesinas y de clases medias: la negociación de demandas se lleva a cabo al nivel de dirigentes y sin saltar por ningún concepto los marcos institucionales establecidos. La alianza, desde la época del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se concibe como unión y compromiso entre el Estado y las organizaciones, mediante los cuales ciertos puestos públicos, curules, subsidios, prestaciones para obreros, tierras o créditos para los campesinos, se otorgan a cambio de actos de adhesión al Estado o de fidelidad para el régimen. En el trato, sin duda, queda incluida la utilización de toda clase de recursos ofrecidos por el juego político directo, desde la presión y la amenaza velada, hasta el escamoteo de los términos de las negociaciones y la compra o el soborno de los representantes obreros y campesinos.

Pero más allá de las estructuras corporativas y sus métodos, en el trasfondo está una organización social de enorme complejidad. La sociedad mexicana se construyó sobre estructuras de parentesco, convivencia vecinal y gremial, y una rica vida solidaria fundada en principios religiosos altamente reguladores. Pero también ha sido construida sobre la inequidad en la distribución de los ingresos y la riqueza social. La pobreza y la exclusión han sido los problemas más importantes a lo largo de la historia de México como nación.

El sistema corporativo tuvo el mérito de garantizar “la estabilidad política y social de México, en la que el Estado constituyó el eje en torno del cual giran los más diversos intereses sociales”.<sup>92</sup> El precio de esta “tranquilidad” fue la imposibilidad de gestar una sociedad civil, autónoma y organizada, libre para decidir y fuerte para anteponerse a un Estado empeñado en controlarla.

Durante siete décadas, los intereses de los ciudadanos se atendieron únicamente en la medida en la cual fueron negociados por los círculos de dirigentes encargados de representarlos, y sólo en función de su pertenencia a un sector

---

<sup>91</sup> Córdova, 1989, p. 43

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 44

determinado (obrero, campesino, empresarial, etcétera). Vale la pena resaltar que una de las herramientas principales para lograr la llamada “paz social” generada por el régimen priísta desde 1929, y particularmente desde 1941, es que “a diferencia de otros sistemas también autoritarios, al mexicano no le interesa excluir a quienes quieren y pueden tener fuerza política, sino atraerlos y encuadrarlos dentro de sus filas”;<sup>93</sup> cuando ello no daba resultado se echó mano de los aparatos del Estado para ejercer el control —incluso violento— que logró apagar los esfuerzos ciudadanos, los cuales demandaban mayor autonomía frente al Estado y más derechos democráticos.

La historia mexicana moderna registra acontecimientos determinantes para la transformación del sistema político, entre los cuales destacan: el movimiento obrero de 1958-1959, primer síntoma del debilitamiento del sistema corporativo; el movimiento del 68 que marcó el enfrentamiento ante un sistema social y político claramente autoritario; la apertura y el “diálogo” (1971-1976); la reforma política institucional (1978-1982). Por supuesto, las elecciones presidenciales de 1988 fueron un punto de no retorno en la vida política nacional.

El movimiento obrero de 1958 y 1959, encabezado por los ferrocarrileros, fue un golpe importante para el régimen ya que, por primera vez, se había perdido control sobre las centrales obreras y los sindicatos nacionales de industria, los cuales habían sido pilares de la estabilidad política del México moderno. Este movimiento surgió debido a dos factores principales: el rezago salarial producto del aumento de la inflación que trajo el “desarrollo estabilizador”, modelo económico aplicado en la época, y, siendo el más importante en términos políticos, el surgimiento de movimientos disidentes al interior del sindicalismo oficial.

Fue así como, de manera inédita, desde el centro estratégico del régimen se cuestionó la eficacia y legitimidad de la dirigencia obrera. Los ferrocarrileros, maestros, telefonistas, telegrafistas y electricistas, reorganizados en torno a

---

<sup>93</sup> Aguilar y Meyer, 1990, p. 217

nuevos liderazgos, reclamaron mejores condiciones salariales y, sobre todo, mayor autonomía. Las huelgas fueron controladas mediante el uso de la policía y el ejército, el arresto y posterior encarcelamiento de los líderes y la designación de nuevas dirigencias sindicales afines al gobierno. A lo largo de la siguiente década hubo otros movimientos sociales: el de maestros, en 1962, el de médicos, en 1964 y 1968, y el de estudiantes, en 1968 y 1971.

No obstante, el movimiento estudiantil de 1968, cuyas secuelas continuaron hasta entrada la década de los setenta, es emblemático porque los actores, producto del propio desarrollo del país, desafiaron al régimen. Los acontecimientos trajeron a la escena principal a los estudiantes, actores urbanos desatendidos por el corporativismo mexicano. El 2 de octubre evidenció que el Estado mexicano — centralista, presidencial y corporativo— no tenía fórmulas, moldes, expedientes de trato y control.

El movimiento estudiantil-popular de 1968 socializó el cuestionamiento de las formas y modelos de institucionalización de la sociedad mexicana, que los movimientos sindicales de ferrocarrileros, médicos, maestros, telegrafistas y estudiantes, entre otros, habían desplegado desde 1956 en sus luchas por la democracia y la autonomía frente al corporativismo y al presidencialismo autoritarios.<sup>94</sup>

Años más tarde, después de los esfuerzos por parte del gobierno de Luis Echeverría por cooptar a la oposición remanente del movimiento estudiantil, tuvo lugar otro acontecimiento que —aun sin haber sido violento— marcó un giro más en la estructura corporativa del Estado mexicano. En 1975 se creó el Consejo Coordinador Empresarial, el cual aglutinó a un sector empresarial que, por primera vez, se salía de las negociaciones a puertas cerradas entre la cúpula empresarial y el gobierno. La conformación del CCE representó una alternativa de organización que se antepone a las tradicionales estructuras como lo eran las cámaras industriales, de comerciantes y de ejecutivos de finanzas. Los banqueros,

---

<sup>94</sup> Reygadas Robles Gil en Cadena, 2004, p.195

empresarios y comerciantes, es decir, el sector empresarial, principal beneficiario del modelo de desarrollo adoptado por los gobiernos mexicanos

[...] reorganizaron sus instrumentos políticos y fraguaron el golpe de estado financiero de 1976: una decisión concertada de baja inversión, fuga de capitales, ánimos conspirativos, campañas de rumores.<sup>95</sup>

Hasta entonces, la eficacia política del Partido Revolucionario Institucional se debía a su amplia capacidad de inclusión; sin embargo, esta capacidad para incluir dentro del partido a la más diversa gama de organizaciones y orientaciones políticas tuvo, como consecuencia, pocos incentivos para desarrollar identidades y organizaciones alternativas. Así, por ejemplo, las agrupaciones de izquierda se mantuvieron dispersas y sin estructuras organizativas sólidas hasta la década de los setenta; algo que no ocurrió con la derecha, la cual, a través del Partido Acción Nacional (PAN), sí logró mantener un espacio organizacional propio.

Entre 1977 y 1978, durante el gobierno de José López Portillo, se aplicaron medidas importantes de liberalización política, las cuales dieron cauce legal a las inquietudes (algunas de ellas violentas como la guerrilla urbana y rural) que, de manera muy diversa, habían venido expresándose en los años anteriores.

La reforma política emprendida por el gobierno, y cuyo ideólogo principal fue el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, culminó con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) promulgada en 1977. La LOPPE, además de regular las distintas etapas del proceso electoral, reconoció legalmente a todas las corrientes ideológicas, dando impulso a los partidos políticos de oposición al generar un régimen jurídico en el cual fueron considerados entidades de interés público.

Esta legislación estableció el registro de nuevos partidos condicionándolo al resultado de las elecciones. Reglamentó y dio acceso a todos los partidos políticos

---

<sup>95</sup> Aguilar, 1989, p.27

a los medios de comunicación además de ampliar el número de representantes de la Cámara de Diputados de 300 a 400, de los cuales 300 eran elegidos por mayoría relativa y cien por el principio de representación proporcional. Como resultado de esta ley se incrementó el espectro partidista de cuatro a nueve opciones, y se logró la legalización de siete asociaciones políticas.<sup>96</sup>

Para las elecciones de 1982, el espectro político se conformaba de la siguiente manera:

- a) Cuatro partidos preexistentes a la reforma: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).
- b) Tres nuevos partidos: Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).
- c) Dos bajo la modalidad de partido con registro condicionado: Partido Social Demócrata (PSD) y Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

La LOPPE marca el inicio formal de la liberalización del sistema político mexicano; fue el primer mecanismo legal que intentó acotar el dominio casi total del Partido Revolucionario Institucional en la vida política de México. Como señala Luis Carlos Ugalde:<sup>97</sup>

La transición mexicana no fue un cambio pactado en todos los ámbitos del arreglo institucional. Se dio como producto de cambios graduales en la legislación a través de reformas electorales, con un pacto en su momento culminante —la legislación de consenso de 1996— pero que dejó varias asignaturas pendientes.

En las elecciones de 1988 hubo acomodados que trajeron nuevos equilibrios entre las fuerzas políticas representadas en los partidos contendientes. Por una parte, tuvo lugar una contienda electoral que se perfilaba como una vía de expresión de

---

<sup>96</sup> Astorga, 1998, s/p.

<sup>97</sup> Ugalde, 2004, s/p.

conflictos políticos, como espacios de articulación a demandas y como centro de cuestionamiento de la hegemonía del PRI, lo que trajo a la arena electoral una izquierda unificada —que posteriormente conformaría el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— que decidió continuar su lucha política por la vía de las instituciones, dejando atrás formas radicales de participación. Por otra parte, a partir de ese momento, fue más que evidente que en México la sociedad civil sabía movilizarse en un esfuerzo por hacer valer sus derechos democráticos.

Ante un Estado corporativo y presidencialista autoritario, las prácticas de las OCS pasaron de una fase con fuerte carga contestataria, crítica y de deslinde sistemático con el gobierno, a una fase de mayor claridad en su proyecto, de definición y operación de una estrategia propia, hasta llegar a acciones positivas y a propuestas de política pública frente a gobiernos con los que negociaron y acordaron. De esta manera, la participación de las OCS y sus redes en la elaboración de nuevos contenidos de agenda social empezó a ocupar un lugar frente a organismos gubernamentales que estaban acostumbrados a que la política pública era su espacio, el que además, en perspectiva electoral, podían manejar y dosificar a su antojo. Así pues, las OCS surgieron como un campo de la vida cotidiana en el cual se ponía en juego lo público, en el que la sociedad civil reclamaba y ejercía en juego lo público y en el que la sociedad civil reclamaba y ejercía su derecho a participar en el diseño, ejecución, gestión, evaluación y seguimiento de las políticas sociales, a modo de contrapeso a decisiones autoritarias del Poder Ejecutivo.<sup>98</sup>

### **II.3 El tránsito a la democracia y la participación de la sociedad civil**

Obtener legitimidad democrática ha sido uno de los mayores retos históricos del régimen político mexicano, no sólo porque ha significado transfigurar sustantivamente los mecanismos legales e institucionales para contar con procesos electorales competitivos y plurales, sino porque ha implicado modificar valores políticos y culturales poco propicios para el liberalismo democrático. Recordemos que la preferencia por un tipo de régimen específico existe en función

---

<sup>98</sup> Reygadas Robles Gil en Cadena, 2004, p.202

de las otras alternativas en ese momento. Por eso, cuando se habla del régimen posrevolucionario se debe entender que una de las razones por las cuales prevaleció a lo largo de setenta años fue, justamente, por contar con la base social y legitimidad suficiente como para funcionar y subsistir. Es importante no perder de vista que la transición democrática en México se dio en un momento en el cual se conjugaron las fuerzas y cambios demográficos, económicos, sociales y culturales, así como las voluntades que la hicieron factible.

La transformación de las instituciones siempre llega tardíamente respecto al ímpetu inicial de cambio en una sociedad; debido a ello las primeras etapas de liberalización política en México llegaron más a fuerza y por pragmatismo, que por la buena voluntad de los gobernantes. Transitar a la democracia, no sólo en términos de la competencia político-electoral sino, sobre todo, en la creación de un sistema político más incluyente y democrático para todos los actores (llámeseles ciudadanos aislados, organizaciones o movimientos sociales), ha significado eliminar, tanto de las instituciones políticas como del marco legal, las prácticas corporativistas. Con ello se ha dado cauce al fortalecimiento de una sociedad civil con mayor autonomía y capacidad de actuación.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, se entiende por transición “la acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto”. Sin embargo, si le agregamos el adjetivo “democrática”, el concepto se torna de alto contenido político y su definición se presta a diversas interpretaciones y debates en curso. La transición democrática es el paso de un régimen autoritario a uno plural y competitivo; es un cambio de régimen que trae consigo la modificación de la estructura política de un Estado.

Autores como Ricardo Becerra,<sup>99</sup> señalan que la transición es un tipo de cambio político distinto a una revolución, es decir, un cambio que no es súbito, generalmente se desenvuelve por etapas y en la cual, la línea entre el pasado y el

---

<sup>99</sup> Becerra *et al.*, 2000, p.27

futuro está sujeta a los vaivenes de las fuerzas políticas. También es entendida como un cambio negociado donde los actores no tienden a las rupturas definitivas y son capaces de dialogar y establecer compromisos. Destaca que la transición es un proceso en el cual, típicamente, la negociación se centra en “las reglas del juego”, las cuales no están definidas y hacen la parte medular del litigio político. El cambio político mexicano, estuvo a favor de la no violencia. Regularmente, las armas utilizadas siempre han sido la desobediencia civil, aprovechar los recursos de los medios de comunicación para llamar la atención, la crítica pública y la denuncia, así como la apelación a la opinión pública nacional e internacional.

Es relevante mencionar que la transición mexicana jamás ha prescindido de dos elementos: la celebración puntual de elecciones federales, locales y municipales y la concurrencia de los diferentes protagonistas a la negociación. Por ende debe decirse, que el cambio político mexicano ha sido sistemática y permanentemente negociado, en donde varios de los momentos más importantes de ese diálogo han girado en torno a la reforma electoral. Los episodios neurálgicos escenificados entre los partidos, entre las grandes fuerzas políticas del país en 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996, estuvieron centrados en el tema electoral y su agenda: ¿Cómo integrar al Congreso de la Unión?, ¿Cuál es su composición adecuada para que refleje y represente a las fuerzas políticas reales de México?, ¿Cómo proteger los derechos políticos de ciudadanos y partidos?, entre otros.<sup>100</sup>

En estricto sentido, toda vez que existió un régimen de partidos en México antes del proceso electoral de 2000, lo que se vive en el país en este momento es consecuencia de la “alternancia” del partido en el poder. Lo cual explica por qué la construcción de un efectivo sistema de partidos no implicó la salida del partido “oficial”. En el proceso democratizador mexicano, las instituciones y las normas no han sido indiferentes para su desarrollo, ellas han propuesto opciones entre las que cabe elegir; excluyen algunas alternativas y generan incentivos para favorecer comportamientos y perjudicar otros. Sin embargo, sería muy desafortunado

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, pp.28-29

entender como plenamente democrático un gobierno con un sistema de partido hegemónico como el que se vivió durante setenta años.

La democracia es un proceso inacabable mediante el cual se busca acercarse a ciertos parámetros ideales. En principio se refiere a mecanismos que permitan el acceso plural y competitivo al poder, pero ésta no es sólo un procedimiento, es también un tejido de normas o relaciones formales o informales para comprender comportamientos políticos, económicos, sociales, culturales y legales, cristalizados en las instituciones mediante las cuales el poder se ejerce de manera responsable y limitada. El México posrevolucionario se dio formalmente bajo un esquema de competencia electoral, lo cual por sí mismo podría ser considerado como componente de un régimen democrático, pero su verdadera peculiaridad radicó en cómo, dentro de este juego electoral, predominó de forma avasalladora, y durante siete décadas, un solo partido político ante el cual resultaba imposible competir. México inicia el siglo XXI con formas más democráticas de acceder al poder, pero este cambio aún no ha permeado la manera en cómo dicho poder es ejercido.

Para José Woldenberg:<sup>101</sup>

La transición a la democracia en México es un periodo histórico, [...] no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un protagonista privilegiado ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos una campaña electoral, por importante que sea. La transición es la suma de todo eso y mucho más.

El arribo a un sistema electoral confiable le ha costado (y sigue costando) mucho a los mexicanos. Ha sido un proceso largo, en un país donde, tradicionalmente, las elites tuvieron control del poder económico y político.

Más allá de lo anterior, es necesario establecer el contexto en donde se han llevado a cabo estos avances. En las últimas tres décadas, el Estado mexicano sufrió una transformación sin parangón en la historia nacional. Por ejemplo, a nivel

---

<sup>101</sup> Woldenberg, 2002, p. 21

demográfico implicó transformarse de un país fundamentalmente rural, con el 63% de la población viviendo en el campo (1960), a ser eminentemente urbano, con el 61% habitando las ciudades. Los datos en educación también se modificaron: en 1970, el 23.7% era analfabeta, mientras que para 2000 desciende al 9.5%, año en el cual el 93.8% de los niños en edad escolar acudieron a la primaria.<sup>102</sup>

Simultáneamente, a nivel global, se dieron ajustes en las estructuras económicas; México no se abstrajo de ello: entre 1970 y 2000 las exportaciones crecieron de 1,290 mdd a 66,612 mdd, en tanto las importaciones se elevaron de 2,501 mdd a 56,425 mdd, cifras logradas gracias a la inclusión en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y consecuente apertura hacia los mercados, pero principalmente a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN ) y el impacto de la economía estadounidense.

Las administraciones del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y, sobre todo, del presidente Carlos Salinas (1988-1994) adoptaron el paradigma neoliberal para conducir los destinos de México. Durante estos gobiernos la intervención del Estado en la economía disminuyó, se desreguló la actividad de amplios sectores económicos, se alentó la inversión privada nacional y extranjera, se apoyó al sector exportador y se promovió la integración comercial de México con otros países. Lo anterior tuvo repercusiones sensibles en el comportamiento social. El ingreso a una economía abierta impactó la distribución de la riqueza, elevando el nivel de desigualdad y sus consecuentes efectos sociales negativos.

La aplicación de estas políticas tuvo también un impacto no contemplado por sus ejecutores, esto es, la aparición de nuevas organizaciones sociales, civiles, gremiales y sectoriales a todo lo largo del país que, sumadas a los movimientos sociales y a las acumuladas demandas ciudadanas, fueron impulsando nuevas demandas y de alguna manera el tránsito hacia la democracia. Esto se explica, en primer lugar, porque la política neoliberal excluyó a todos aquellos actores

---

<sup>102</sup> INEGI, 2000, s/p.

económicos que carecían de los recursos, conocimientos o vínculos comerciales para competir en una economía mundial abierta. En segundo lugar, otorgó apoyos y privilegios a aquellas empresas y grupos financieros con mayores oportunidades de responder a los retos de la apertura comercial y la desregulación económica, aumentando así la diferenciación de los actores económicos. Por último, acentuó la centralización de la toma de decisiones en el gobierno federal, reduciendo aún más la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para participar.<sup>103</sup>

Fue en estos últimos 20 años, quizá debido a esas transformaciones demográficas, económicas y culturales, que una serie de eventos vinculados a la actuación gubernamental estimularon el surgimiento de organizaciones y movimientos sociales de carácter permanente, los cuales buscaron incidir en las instituciones. Es entonces cuando surge el 27% de las organizaciones actuales.<sup>104</sup> El sismo de 1985 y la movilización ciudadana contra el sistema, canalizada a través de la candidatura a la Presidencia de la República del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, son dos referentes que se constituyen en síntomas de una creciente participación social en los asuntos públicos del país.

De acuerdo a José Juan Sánchez, la administración pública mexicana es el producto de la combinación de la tradición, la acumulación y la centralización administrativa y política. Las fuerzas constructoras de la administración pública son la creación de instituciones, la centralización, la secularización del estado, la expropiación del patrimonialismo nacional y la revolución hacia el progreso.

El surgimiento de organizaciones de la sociedad civil se ha dado de manera incremental, y su efecto en el cambio democrático es indiscutible. El sistema de partido hegemónico se agotó. Así, en las circunstancias comentadas, a finales del siglo xx surgió una nueva sociedad civil, independiente de la iglesia, del gobierno o de los partidos políticos. Tomando la forma de grupos de presión y resistencia

---

<sup>103</sup> González, 1995, p. 101

<sup>104</sup> INDESOL, 2005, s/p.

frente al sistema, comenzaron a dialogar con las instituciones, ejercieron su influencia y participaron en la discusión de temas fundamentales como lo es el sistema de competencia electoral.

Esto dio como resultado un nuevo escenario: un sistema de partidos políticos en rápido proceso de desarrollo; competencia electoral y un régimen político construido en torno al partido oficial, cuyo proceso de rápida descomposición cupular lo exhibió como un instituto político inhabilitado para representar las nuevas demandas ciudadanas.

Hasta entonces, el Partido Revolucionario Institucional, agrupado en función de los distintos sectores sociales, consideraba que este tipo de configuración interna le permitía adjudicarse la representación de “las mayorías”. Ello explica, parcialmente, que no hubiera un reconocimiento del urgente reclamo social por la democratización, el cual fue percibido por largo tiempo como un llamado de sectores minoritarios de la población. El ingreso a una economía abierta bajo el paradigma neoliberal alteró los equilibrios de poder del régimen priísta, al reducir los recursos que nutrían las relaciones corporativas, al trastocar los sistemas sociales de compensación y al reducir drásticamente la capacidad de negociación de los sindicatos. Ello implicó un dramático contraste respecto del sexenio 1970-1976, cuando se dio una política orientada a convertir el sector público en el principal agente impulsor del desarrollo.

Durante aquel periodo también se diseñaron políticas para ampliar y consolidar prestaciones sociales básicas como la vivienda y el poder adquisitivo. Por ejemplo, se redujo la jornada laboral a 40 horas; aumentó el gasto social hasta llegar al 9.3% del PIB en 1976; se incrementó la inversión pública en las áreas eléctrica, petrolera y siderúrgica, y se crearon organismos como el FONACOT (Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores) y el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores).<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Guerrero, 2004, pp.45-46

Este modelo económico aumentó el desempleo y redujo sensiblemente los beneficios del corporativismo como mecanismo de intermediación, elemento determinante que facilitó la reacción de la sociedad civil. Ante esas evidencias, algunos medios de comunicación se disociaron del discurso homogéneo para brindar a la sociedad imágenes y opiniones diversas y contrastantes, correspondientes con la heterogeneidad de la sociedad mexicana. Aun cuando en México la sociedad civil no corporativizada había estado acotada, controlada, mediada, proscrita o excluida, según sea el caso, su contribución al proceso de transición democrática ha sido definitivo: como espejo, como detractor, como entidad pensante o disidente, el actor sociedad civil ha sido clave para la construcción del discurso transicional.

Ahora bien, esta sociedad civil que, durante los ochenta y noventa, actuó como bloque de resistencia y generó canales de vinculación entre las instituciones y la población en general, para llevar a cabo los cambios deseados, formó una nueva generación de organizaciones, promotoras del desarrollo comunitario que desarrollaron habilidades para conseguir fondos internacionales. En su momento, supo reaccionar a favor del cambio democrático y el Estado de Derecho del país y, adicionalmente, surgió como sector no lucrativo que comenzó a constituir fundaciones y asociaciones con el objeto de financiar proyectos, principalmente en la zona sur-sureste del país, así como grupos de empresarios del norte que empezaron a promover la responsabilidad social.

Son dos las interpretaciones sobre este fenómeno: la gubernamental y la proveniente de las propias organizaciones. La primera lo atribuye al cambio gestado desde el Estado, cuando el gobierno impulsó reformas para abrir el juego político a otros actores, lo que a su vez dio pie al surgimiento de numerosas organizaciones y a una mayor participación democrática. Desde el punto de vista del gobierno, la economía de mercado propició una mayor participación de la sociedad civil a través de organizaciones sociales y privadas, ya que se crearon

los marcos institucionales que fomentaron su presencia en actividades antes reservadas al Estado. La otra vertiente señala que fue la misma presión de los movimientos sociales la que dio origen al cambio democrático y, con ello, a nuevas formas de organizar la participación ciudadana. Pero, a decir verdad, la transición democrática es atribuible tanto a la presión de la sociedad civil como al cambio y fortalecimiento de las instituciones, promovido por las elites políticas. Estas instituciones vistas como el resguardo de los valores, las costumbres y las normas, y no exclusivamente como un órgano del sistema político.

## **II.4 Crisis económicas, sociales y políticas**

Paradójicamente, la emergencia de movimientos y organizaciones de la sociedad civil no sólo está ligada a la mayor apertura democrática, sino que ha sido la reacción a fenómenos de crisis. Difícilmente podemos decir que el surgimiento de estas organizaciones en México, a partir de los ochenta, haya sido resultado de un proceso acucioso de desarrollo y organización de la sociedad civil. Más bien se ha detonado por los periodos de crisis ya que, a raíz de ellos, la sociedad se ha reconfigurado, ganando autonomía y edificado su capacidad.<sup>106</sup>

A continuación, se hace un esbozo de los efectos de las crisis económicas, sociales y políticas en la configuración de la sociedad civil mexicana durante las décadas de los ochenta y noventa, cuyo principal signo fue —como se señaló anteriormente— el aumento sustancial de la acción organizada de ésta.

### **II.4.1 La crisis económica de 1982**

Esta crisis moldeó de manera profunda las acciones y políticas gubernamentales, así como los movimientos sociales. En materia económica, después de la devaluación del peso durante ese mismo año, el Estado aprendió, al menos, las siguientes lecciones en política económica: debía racionalizar el gasto público así como buscar menor dependencia de los ingresos petroleros. La primera política

---

<sup>106</sup> Coloquio Internacional, 2004, s/p.

llevó a un modelo, basado en el neoliberalismo, que racionalizó la estructura de la administración pública mediante la venta de empresas y el consiguiente retiro del Estado de áreas consideradas no prioritarias.

La sociedad, por su parte, severamente golpeada en su poder adquisitivo y ante las consecuentes reducciones en el gasto social, el cual tuvo efectos directos en los niveles de pobreza, inició el cambio de un estado pasivo a uno activo. Esta intensa actividad fue evidente cuando el gasto estatal en áreas sociales tales como salud y educación fue reducido considerablemente, abriéndose mayores espacios para las organizaciones civiles en estos campos.<sup>107</sup>

Sin embargo, el desmembramiento del corporativismo seguía enfrentando dos grandes obstáculos: el Estado continuaba generando políticas corporativistas y la sociedad civil aún no se encontraba preparada ni tenía planeadas sus formas de organización y resistencia.

#### **II.4.2 El terremoto de 1985**

Uno de los acontecimientos que dio lugar al surgimiento de una sociedad civil más organizada, es decir, grupos constituidos de manera formal o no, pero que buscaban incidir no solamente en el ámbito altruista, sino además en políticas de gobierno, fue sin duda el terremoto del 19 de septiembre de 1985, parteaguas en la vida cívica del país. La Ciudad de México fue testigo de la organización espontánea de sus habitantes, quienes se movilizaron para prestar labores de rescate, auxilio y apoyo logístico a las miles de cuadrillas de voluntarios que trabajaron entre los escombros. La movilización ciudadana presenciada tuvo efectos sociales que se extendieron a todo el país:

[...] permeó muchos proyectos, tanto sociales como civiles, y cambió las actitudes de ciudadanos y ciudadanas que [...] pasaron a la elaboración de propuestas para solucionar, desde lo local, los problemas públicos.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Méndez, 1998, p. 25

<sup>108</sup> Foro de Participación ciudadana y gobernabilidad, 2004, p. 4

Esta extraordinaria movilización fue detonada en vista del vacío oficial y la lenta reacción del gobierno. De esta manera, por primera vez en la experiencia cívica del México moderno, la sociedad civil se organizó y logró suplir a las autoridades, quienes mostraron una muy baja capacidad de respuesta ante el desastre acaecido.

Este hecho tuvo resonancia en todo el país. Surgieron diversas organizaciones de ciudadanos que buscaban, en primera instancia, apoyar a otros ciudadanos de forma altruista en campos fundamentalmente de la salud y alimentación. Con el paso del tiempo se lograron consolidar de forma jurídica, inclusive muchas de éstas adoptaron estructuras organizacionales sólidas, tales como las promotoras de vivienda social.

Se iniciaron nuevas prácticas sociales basadas en una mayor movilización ciudadana, demostrando que ésta podía suplir al gobierno en muchos campos cuando éste no intervenía. Demostró también las capacidades de organización y autogobierno de los ciudadanos quienes, al hacerse cargo de las zonas devastadas para atender la emergencia con una actividad incesante y colectiva, rebasaron a las autoridades y tomaron el control de varias zonas de la ciudad. A partir de esta experiencia surgen decenas de organizaciones ciudadanas y movimientos sociales que, tres años después, tendrían un papel protagónico en los movimientos ciudadanos prodemocráticos que sacudieron al país en 1988.<sup>109</sup>

#### **II.4.3 Las elecciones de 1988**

Este año marca el inicio de lo que se conoce como la “caída del sistema” del partido hegemónico, caracterizado por el cuestionamiento hacia el régimen político derivado de la crisis de legitimidad y del sistema electoral. Ello dio pie a la subsiguiente serie de reformas políticas y electorales que abrieron paso a la transición democrática en México.

---

<sup>109</sup> Ramírez Cuevas, 2005, s/p.

El proceso electoral de 1988 convirtió las elecciones presidenciales en el escenario de la lucha ciudadana en contra del Partido Revolucionario Institucional y el régimen político existente. Al interior del PRI hubo una importante ruptura cuando la llamada “Corriente Democrática” se separó de sus filas y buscó alianzas con grupos de la izquierda mexicana, organizados en torno a partidos y organizaciones políticas independientes. Esta división fue apoyada por diversas organizaciones sociales, dadas las condiciones creadas por el amplio deterioro en la situación social y económica de la población y producida, en gran parte, por la política neoliberal, así como por la fuerte organización de la sociedad civil surgida del terremoto de 1985.

Carlos Salinas fue electo Presidente de México para el periodo de 1988 a 1994; el régimen priísta tuvo que enfrentar una fuerte deslegitimación debido a las punzantes acusaciones de fraude electoral. A partir de 1991, los partidos de oposición empezaron a ganar gubernaturas estatales hasta llegar a tener 10 de 31 estados.

El nuevo “cardenismo”, como movimiento político nacional surgido a raíz de las elecciones de 1988, optó por canalizar sus demandas por la vía de las instituciones, dejando en claro que la sociedad civil mexicana había decidido transitar a la democracia por la vía electoral.

El candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas, optó por inhibir los brotes de insurrección y convocó a formar un partido político nacional, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que pudiera organizar a todos los sectores sociales y políticos que se manifestaron en las urnas por el cambio.<sup>110</sup>

[...] En este periodo, las OSCS<sup>111</sup> maduraron en estrecha relación con las luchas contra las políticas neoliberales, desde formas primarias y elementales de resistencia, desde las iniciativas

---

<sup>110</sup> Sandoval, 1998, s/p.

<sup>111</sup> Organizaciones de la Sociedad Civil

surgidas frente al dolor de los sismos, hasta grandes esfuerzos de articulación social como los paros cívicos nacionales, compartiendo las esperanzas despertadas por los partidos de izquierda de carácter nacional pero, sobre todo, al calor del nuevo movimiento de masas que fue portador de una nueva profecía: llevar a la presidencia al hijo del general Cárdenas. Así pues, por obvias razones, las organizaciones de la sociedad civil en México se constituyeron desde la exclusión, al lado de los movimientos reivindicativos, en las esperanzas despertadas por proyectos políticos incluyentes [...] <sup>112</sup>

Se generaron fuertes resistencias al modelo económico y presiones muy importantes al sistema político para una mayor democratización. Estas presiones sirvieron para impulsar posteriores cambios políticos, como la reforma electoral de 1996 que dio lugar a que en 1997 los partidos políticos de oposición obtuvieran una mayoría de 264 escaños en la Cámara de Diputados, frente a los 238 del PRI. En 1997, el Partido de la Revolución Democrática también quedó al frente de la Ciudad de México y su líder y candidato se convirtió en el Jefe de Gobierno del centro político del país.

#### **II.4.4 La emergencia del EZLN, 1994**

Uno de los grandes acontecimientos que marcó la relación entre los movimientos sociales y las organizaciones civiles con el Estado fue la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el escenario nacional. El EZLN se constituyó como una presión fundamental no solamente para buscar el respeto de los derechos de los pueblos indios, sino también para promover la democracia.

Así, el primer día de entrada en vigor del TLCAN, el 1º de enero de 1994, salió a la luz pública el movimiento zapatista. Afirma Castells que:

[...] los zapatistas hicieron un llamamiento a los mexicanos para que apoyaran la democracia, que encontró un fuerte eco en los sectores de clase media urbana de una sociedad mexicana que ansiaba la libertad y estaba cansada de la corrupción sistémica. <sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Reygadas, 2001, p. 26

<sup>113</sup> Castells, 2001, p. 8

Los zapatistas fueron un suceso en los medios de comunicación donde difundieron su mensaje, mientras trataban desesperadamente de no verse arrastrados a una guerra sangrienta. Este movimiento, si bien altamente criticado por la opinión pública mexicana, se convirtió, a través de internet, en un movimiento global por la defensa de los derechos de los pueblos indios, contra el neoliberalismo y en favor de la democracia. Este impacto permeó a amplios sectores quienes le mostraron su simpatía. Tanto intelectuales como grupos populares y clases medias apoyaron a los valores del movimiento zapatista, el cual marca una etapa importante para las organizaciones de la sociedad civil, que encuentran nuevas formas de lucha a través de los medios y buscan aprovechar los principios de la globalidad, llevando sus banderas para influir en el ámbito local, o bien, convirtiendo asuntos locales en importantes dentro del ámbito internacional.

#### **II.4.5 La crisis de 1994**

Julio Boltvinik<sup>114</sup> afirmó que entre 1968 y 1981, última etapa de lo que aquí hemos señalado como correspondiente a un Estado Benefactor, la pobreza en el país disminuyó a la mitad. En contraste, cálculos conservadores señalan que entre 1981 y 1996 la pobreza aumentó en 44% (algunas señalan hasta un 80%). Es decir, durante este periodo ocurrió un continuo proceso de pauperización y, por tanto, de retroceso social en México a pesar de que, durante algunos gobiernos, hubo muestras aparentes de éxito en los rubros económico y social.

Así, por ejemplo, el gobierno de Carlos Salinas mostró resultados macroeconómicos positivos que fueron aparejados por un éxito aparente en los programas sociales compensatorios implementados, como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad. El éxito económico significó también una buena aceptación de la gestión del gobierno, especialmente entre las clases medias y los sectores empresariales, industriales y financieros. Pero esta bonanza tenía cimientos muy frágiles, ya que se construyó a partir de altísimas tasas de

---

<sup>114</sup> Boltvinik, 2000 s/p.

inversión extranjera especulativa (70 por ciento de los CETES y 82 por ciento de los Tesobonos) y un gigantesco déficit en la cuenta corriente (101 mil 699 millones de dólares acumulados entre 1988 y 1994<sup>115</sup>), fomentado por la sobrevaluación del peso frente al dólar y financiado mediante crédito externo e inversión extranjera. Durante 1994 se experimentó una severa presión política que acabó con la confianza económica dando origen a la mayor crisis económica del México contemporáneo.

En ese año las presiones al sistema político surgieron del levantamiento zapatista (enero), del asesinato del candidato del PRI a la presidencia del país, Luis Donaldo Colosio (marzo), y del asesinato del Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu (septiembre). Asimismo, durante el sexenio salinista, hubo 16 gobernadores interinos designados y muchos de ellos llegaron ahí como una medida para apaciguar protestas populares. Estos acontecimientos, producto de causas distintas cada uno, constituyeron hechos inéditos en la vida política y social del país, ya que además de mostrar las fracturas del régimen, cubrieron la escena nacional de incertidumbre poniendo fin a la etapa de “paz social” tan defendida por los gobiernos priístas.

Los comicios federales de agosto se desarrollaron en un contexto sumamente complicado, ante el cual se respondió con una reforma electoral que incorporó la figura de Consejeros Ciudadanos en el Instituto Federal Electoral. Con ello se buscó dar imparcialidad a las autoridades encargadas de vigilar las elecciones más vigiladas de la historia del país. A pesar de las tensiones, o quizás a causa de ellas, el proceso electoral de agosto de 1994 convocó a una participación mayor al 70% y le dio el triunfo al priísta Ernesto Zedillo, a través de lo que muchos calificaron como el “voto del miedo”.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Meyer, 1995, pp. 235-237

<sup>116</sup> Guerrero, 2004, pp. 59-61

Ernesto Zedillo inició su mandato presidencial haciendo frente a una merma de estabilidad económica y credibilidad financiera, lo cual generó el agotamiento de las reservas internacionales y frenó las entradas de capital provenientes de la inversión extranjera especulativa. De tal suerte que en diciembre la cotización del peso frente al dólar pasó abruptamente de 3.75 pesos por dólar a 5 pesos por dólar hacia finales del mes, iniciándose un proceso devaluatorio propiciado por la política de flotación libre aplicada por el gobierno y reforzado por la vertiginosa fuga de capitales extranjeros. La caída del Producto Interno Bruto de 1995 fue 53 por ciento mayor que la registrada durante la crisis económica de 1982 (6.9% vs. 4.5%).<sup>117</sup>

Según informes del Banco de México:<sup>118</sup>

Durante 1995, la economía mexicana sufrió la crisis más severa ocurrida desde la década de los años treinta. [...] La devaluación causó de inmediato un repunte significativo de la inflación y de las expectativas inflacionarias, lo que, aunado a la disminución de los flujos de capital, dio lugar a tasas de interés muy elevadas, tanto reales como nominales. A su vez, el alza de las tasas de interés fue factor adicional que contribuyó a la severa contracción de la demanda agregada. No sólo se vio afectada la inversión en nuevos proyectos, sino también la capacidad de gasto de numerosas personas físicas y empresas que se encontraban endeudadas. En estas circunstancias, el nivel de actividad económica se contrajo, el desempleo se elevó, el sistema financiero se encontró sujeto a múltiples tensiones, e innumerables empresas y hogares se vieron agobiados por la carga de sus deudas y la caída de su ingreso real.

La inflación de diciembre de 1995 fue de 51.97% con respecto a la de diciembre de 2004. Durante 1995 el valor del PIB se redujo 6.9%, y los gastos de consumo e inversión públicos y privados disminuyeron 15.9 por ciento. En 1995 la demanda agregada se redujo 10.2% después de haber aumentado 4.9% el año anterior. La expansión de las exportaciones de bienes y servicios, las cuales mostraron acrecentado dinamismo (28.4%), compensaron de manera parcial esta

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, pp. 59-61

<sup>118</sup> Banco de México, 1997, p. 1

contracción, porque el consumo se redujo 11.7% y el gasto público 8.4 por ciento.<sup>119</sup>

El famoso “error de diciembre” de 1994 y la recesión económica de 1995 moldearon, de forma importante, la reacción social y dieron origen a la emergencia de movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil.

Esta crisis provocó el surgimiento de diversas asociaciones de deudores, principalmente el Barzón, como un frente amplio ante las autoridades públicas y banqueros, cuya característica esencial fue la de aglutinar asociaciones y organizaciones sociales del movimiento de deudores.<sup>120</sup> Dicha organización fue asimilada por movimientos sociales en diversos ámbitos como el ambientalista y el de derechos humanos, y no sólo por aquéllos relacionados con aspectos económicos.

El conflicto zapatista en Chiapas y la observación electoral de 1994 mostraron la presencia de numerosas OSC con grandes afinidades dispuestas a formar redes coyunturales. Cientos de ellas se encargaron de la seguridad de los delegados zapatistas durante las negociaciones de paz en Chiapas, y muchas colaboraron, en todo el país, con la vigilancia ciudadana de las elecciones federales de 1994.<sup>121</sup>

[...] surgieron como por oleadas, por una especie de resonancia o eco, los más diversos movimientos y organizaciones sociales que fueron irrumpiendo como sujetos que interpelaron a la sociedad para que modificara sus prácticas y sus políticas particulares y generales. Esta irrupción, a lo largo de los años, fue abarcando capas cada vez más amplias de la sociedad mexicana. En los orígenes de estas nuevas prácticas y significaciones sociales estuvo presente una imaginación colectiva, que de manera creativa innovó y promovió, durante casi tres décadas, proyectos de cambios en las relaciones entre gobiernos y gobernados.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> *Ibid*, pp.2-5

<sup>120</sup> González, 1995, p.109

<sup>121</sup> Cadena *et al.*, 2004, p.183

<sup>122</sup> Reygadas Robles Gil en Cadena, 2004, p. 196

## II.5 Sociedad civil y cambios en el marco jurídico

Un conjunto de factores sociales, estructurales e institucionales hicieron imposible el sostenimiento del antiguo régimen. En el año 2000, el Partido de Acción Nacional triunfó en las elecciones presidenciales y, de esta manera, se produjo la alternancia en el ejecutivo federal. La alternancia había llegado ya al nivel de los gobiernos estatales y municipales. A lo largo de ese proceso, fuera de los reflectores que concentraban la atención de la opinión pública y al margen de la lucha por el poder, la sociedad civil impulsó y participó en diferentes áreas de fuerte incidencia en el proceso transicional.

Específicamente en lo tocante a las organizaciones sociales, fueron la Ley Federal para Organizaciones Civiles, la Reforma del Estado, así como la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, las que dieron la pauta para la participación de la sociedad civil en temas como el agua, medio ambiente y seguridad pública, así como otros en los cuales la participación gubernamental era reducida e incluso había sido inexistente.

[...] A partir de la crisis financiera de principios de los ochenta, las Organizaciones Civiles desempeñan en México un papel cada vez más importante en tareas relacionadas con la asistencia social, la promoción del desarrollo o el fomento educativo, que en lo fundamental eran reservadas a la acción del Estado. En el marco de la crisis, las medidas tendientes a modificar el papel interventor del Estado en la economía han contribuido, junto con la preferencia de las fundaciones y organismos de financiamiento internacional, a auspiciar la actividad de pequeñas entidades, a estimular la actividad de esas organizaciones. Se reconoce a las OSC mayor posibilidad de contacto con la diversidad que plantea la heterogénea problemática relacionada con la pobreza y la marginalidad, mayor flexibilidad para detectar los problemas y atacarlos, así como el hecho de que contribuyen a fortalecer las instancias de mediación de la sociedad, a enriquecer la acción organizativa y a fomentar la participación social, características indispensables para impulsar el desarrollo [...]<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Gordon, 1998, pp.41-42

Con las reformas al artículo 26 constitucional en 1982 y la Ley de Planeación en 1983, se sentaron las bases para el llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismo que permitió la institucionalización de diversos mecanismos de participación social. Como resultado de dicha modificación, el artículo 26 establece que la planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales, y deberá recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Asimismo, el capítulo tercero de la Constitución señala que:

[...] los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, expresarán sus opiniones en foros de consulta popular, para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y de los programas.<sup>124</sup>

Como resultado de estos cambios en la legislación, el Primer Plan Nacional de Desarrollo, elaborado a través de la consulta pública, fue el del periodo 1983-1988, durante el sexenio de Miguel de la Madrid. A partir de 1983, cuando la reforma al artículo 25 constitucional reconoció la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento, las declaraciones que sostienen la pertinencia de la participación privada en los asuntos públicos aparecen con regularidad en documentos oficiales como los Planes Nacionales de Desarrollo pero, a pesar de ello, las condiciones para el desempeño presentan dificultades.

Uno de los principales conflictos entre las organizaciones y el gobierno surge a raíz de las restricciones fiscales para convertirse en donatarias autorizadas.<sup>125</sup> En 1990, por ejemplo, como reacción a la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1989, nació Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia (donde

---

<sup>124</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

<sup>125</sup> Esta es una figura legal regulada por el Servicio de Administración Tributaria que comprende a aquellas organizaciones civiles o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos. Actualmente la legislación permite la recepción de donativos deducibles a instancias cuyos fines sean asistenciales, educativos, de investigación científica o tecnológica, culturales, ecológicos, preservación de especies en peligro de extinción, obras y servicios públicos, becantes y aquellas que brindan apoyo económico.

participaron 150 representantes de 120 organizaciones sociales) con el fin de promover una legislación fiscal justa. Como afirma Rafael Reygadas, durante ese proceso de articulación las organizaciones sociales fueron definiendo su identidad como entidades de interés público, y no sólo por mejores condiciones fiscales, sino que pugnaron por una nueva legislación que estableciera su relación con el gobierno.<sup>126</sup>

El Centro Mexicano para la Filantropía<sup>127</sup> estimaba que, en 1994, más de la mitad de las organizaciones de la sociedad civil no gozaban del beneficio de ser donatarias autorizadas y, para el año 2000, existían aproximadamente 5,000 donatarias autorizadas en todo el país. Actualmente ha habido modificaciones al respecto y se han logrado registrar más de las que tradicionalmente lo hacían, sin embargo, existe la percepción entre las organizaciones de que la legislación sigue siendo rígida y ambigua.

En octubre de 1995 más de 400 organizaciones de la sociedad civil y redes de las mismas presentaron a la Comisión de Participación Ciudadana<sup>128</sup> un proyecto de ley de promoción de las actividades sociales y de desarrollo, planteándola como la “ley reglamentaria” del artículo 25 constitucional. En tal proyecto se solicita una mayor participación en la política pública y un tratamiento fiscal más favorable.

---

<sup>126</sup> Reygadas, 1998, p. 153

<sup>127</sup> Arango, 2002, s/p.

<sup>128</sup> Durante las Legislaturas LVI y LVII, existió una Comisión Especial de Participación Ciudadana en la Cámara de Diputados. Fue hasta el 2 de octubre de 2000 cuando la LVIII le dio el carácter de permanente con el objeto de “atender rubros tan importantes como el análisis de la conveniencia de incorporar al sistema político mexicano formas de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular”. El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos también señaló que “La democracia participativa es un tema de obligada referencia en los momentos actuales de la sociedad contemporánea, que ante la irrupción democratizadora de ciudadanos mejor informados y más activos en el ejercicio de sus prerrogativas, exigen ampliar los horizontes de la democracia representativa, la cual se ciñe a los procesos electorales, insuficientes para colmar la aspiración de la ciudadanía en el cuidado y perfeccionamiento de las cuestiones públicas”. Finalmente, el 19 de noviembre de 2003, el Pleno de la Asamblea General aprobó un Punto de Acuerdo para ampliar el marco competencial de la Comisión de Participación Ciudadana, a efecto de que pueda intervenir de manera más decisiva en el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Fuente: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

[http://www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/participacion\\_ciudadana/ProgTrab.htm](http://www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/participacion_ciudadana/ProgTrab.htm)

Durante 1996 y especialmente 1997 se dieron varios debates acerca de la ley en las que participaron diversos representantes de OSC, redes e Instituciones de Asistencia Privada (IAPs<sup>129</sup>), así como de dependencias gubernamentales. El resultado final fue un proyecto de ley que incorporaba varios puntos de las OSC pero con cambios y adiciones en cuestiones importantes. El marco de dicha ley era establecer diversos derechos y obligaciones en el cual a las OSC informales no se les exigiera demasiado para impedir que continuaran desarrollándose. Asimismo, el proyecto expuso tres tipos de estatus cada uno con un grupo diferente de derechos—incluyendo fiscales y de acceso a los recursos gubernamentales— y responsabilidades. Sin embargo este proyecto de ley no pudo ser aprobado en los últimos meses de la legislatura y esperó a ser discutido por el nuevo congreso inaugurado en septiembre de 1997.<sup>130</sup>

Este proyecto de ley es cristalizado hasta el 9 de febrero de 2004 con la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. De acuerdo a la versión gubernamental, expresada a través de la página de internet que alberga la Ley, ésta constituye la herramienta principal para garantizar el derecho de las organizaciones de la sociedad a participar en el diseño de políticas públicas, así como acceder a los estímulos y apoyos del gobierno federal que faciliten y fortalezcan el desarrollo de sus actividades. Asimismo, institucionaliza los principios de transparencia y rendición de cuentas sobre las actividades que emprenden conjuntamente gobierno y sociedad.

Derivado de esta ley, se establecen dos órganos de consulta, uno gubernamental y otro civil; así como una normatividad para instaurar un registro federal de organizaciones. El 14 de mayo de 2004 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el cual se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial (interministerial) de carácter permanente en la cual participan la

---

<sup>129</sup> Las IAPs son entidades jurídicas creadas por voluntad de los particulares con recursos privados, mediante acuerdo de la Junta de Asistencia Privada, cuya finalidad es la realización de actos humanitarios de asistencia social sin propósito de lucro en cualquiera de las siguientes áreas: alimentación, vestido, asilo y vivienda; adicciones; educación, cultura y derechos humanos; salud física y mental; desarrollo comunitario y ecología; discapacidades neuromotoras, auditivas y de lenguaje, visuales, intelectuales y múltiples; desintegración familiar, orientación y valores morales. Fuente: <http://www.japsinaloa.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=11>

<sup>130</sup> Méndez, 1998, pp. 33-34

Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, por la parte ciudadana, se establece un Consejo Técnico Consultivo, como un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, cuyo objeto es el de proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento. Dicho consejo se integra por un servidor público designado por la Comisión, quien lo preside, nueve representantes de organizaciones de la sociedad civil, elegidos mediante convocatoria abierta (propietarios y suplentes), y dos representantes del poder legislativo (uno por cada cámara con sus respectivos suplentes). El Consejo tiene entre sus funciones: analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación, e impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano en materia de participación social.

Hasta aquí podemos señalar que ha habido un gran esfuerzo del gobierno federal, mismo que se ha multiplicado en varios estados y dependencias del Ejecutivo. Sea el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la emisión del Acuerdo por el cual establecen los lineamientos para la participación de organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior, publicado el 2 de marzo de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, antes de iniciar este análisis es preciso realizar algunas consideraciones sobre los problemas que presenta la Ley.

En primera instancia, parece ser una ley selectiva que obliga a las organizaciones a constituirse legalmente, la cual pareciera ignorar diversas cifras que señalan que en México, por razones técnicas, las organizaciones de la sociedad civil no se constituyen. Algunas cifras de la UAM y de INDESOL señalan que, en promedio, no

más del 20% de las organizaciones que operan se encuentran formalmente constituidas. Esta ley cierra el paso a toda organización que no esté constituida formalmente, con lo cual contradice su esencia, es decir, una ley de fomento no cierra puertas en primera instancia, sino establece los mecanismos para el crecimiento.

Pareciera suscribirse a la simple dotación de recursos, al menos así es entendida en el seno de muchas organizaciones y, lo que es más, así es asumida por muchas de las dependencias de gobierno, es decir, dotar de recursos para proyectos. No tiene un marco claro para el fortalecimiento interno de las organizaciones de la sociedad civil, es decir, deja a las dependencias y entidades la acción en sus respectivas competencias, pero ni siquiera enumera las posibilidades de capacitación o procesos de profesionalización de organizaciones, ni los apoyos que las dependencias podrían proporcionar. Ni la Ley ni su reglamento son claros en lo referente a la participación de las organizaciones en el proceso de diseño y formulación de políticas públicas, ya que no establecen derechos, obligaciones, ni mecanismos de participación.

El acuerdo emitido en marzo de 2005<sup>131</sup> por la Secretaría de Relaciones Exteriores es mucho más claro en cuanto a acciones de fomento, ya que establece los instrumentos institucionales para el diálogo, reflexión y presentación de propuestas de las organizaciones en temas de política exterior, así como los mecanismos de transparencia gubernamental conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Cabe señalar que la SRE ha generado este instrumento que abre el diálogo, la participación y la información para organizaciones de la sociedad civil, no obstante que el Artículo 89 Constitucional, Fracción 10, atribuye la facultad de dirigir la política exterior al C. Presidente de la República y, por ende, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al Secretario de Relaciones Exteriores. Lo anterior representa un instrumento innovador que establece directrices para la participación social en

---

<sup>131</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 2005, pp. 13-14

temas de política exterior, y puede constituirse en un ejemplo para que otras instancias gubernamentales promuevan políticas públicas que sean incluyentes de la participación.

Por último, el carácter transversal del tema de la participación de organizaciones no se puede remitir a una ley solamente, pues a nivel federal existen otras leyes relacionadas que establecen normatividad respecto a la participación social en sectores y áreas específicas, como lo son: desarrollo social, asentamientos humanos, agricultura, salud, protección civil, derechos humanos, pueblos indígenas, entre otros. De igual manera, existen seis leyes de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad al nivel estatal y numerosas leyes relacionadas (Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz).

## **II.6 Limitaciones y alcances de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas**

Al instaurar un régimen democrático la necesaria reconstrucción institucional pasa por la organización de cuerpos intermedios que asuman el papel de fungir como un real y efectivo cuerpo representativo de los intereses ciudadanos.

Mora y Olivares<sup>132</sup> consideran que existe una falta de interacción entre gobierno y sociedad producto de la incapacidad de mostrar un proyecto alternativo que haga posible la participación del ciudadano. Más si se considera que han existido condiciones histórico-estructurales que se caracterizaron por verse sumidas en la inamovilidad que el cambio político y social promueve.

Plantearse elementos de justicia mínimos así como de formulación de políticas públicas conllevan a erradicar el modelo tradicional de organización del poder político y económico, la estructura caciquil u oligárquica que provoca que la

---

<sup>132</sup> Mora *et al.*, 2006, p. 113

relación gobernante y gobernado no sólo conlleva la minoría de edad del individuo el reducir a masa al conjunto de los individuos.

Esta verticalidad de la política separada de lo social es lo que permite que exista la monopolización del espacio público por parte del gobierno, eliminándose el carácter público/privado del individuo en tanto miembro de la sociedad, pues es ella la verdadera portadora de la conformación de lo público, que lo ha instituido como ciudadano.<sup>133</sup>

Debe acompañarse lo anterior de la idea del consenso en la existencia de políticas públicas que cubran ciertos espacios de orden social, y para ello se utiliza la noción de estado comunitario, que surge de un compromiso por impulsar los valores y principios cívicos de la política desde el orden de gobierno más básico de la sociedad, con el objetivo que desde este primer espacio se fortalezcan las bases de participación del ciudadano.

Cimentar una visión desde la esfera de lo público-ciudadano donde se desenvuelven organizaciones que tienen como referente la representación en un carácter ciudadano, delegativa o de espejo, requiere del establecimiento de una fuerte vida institucional. De esta forma, tenemos desde lo público una revaloración del sujeto como un actor que es corresponsable de los asuntos públicos.

Ballesteros y Moreno estiman que es un Estado revolucionario fuerte el que construye a la sociedad, asegura su desarrollo, garantiza su supervivencia y materializa la justicia social. En este sentido, el gobierno y su administración deberán de contar con los instrumentos de racionalidad administrativa necesarios para utilizar los recursos, en la permanente búsqueda de soluciones.

De ahí, el debate actual e insistente sobre el nuevo carácter público del estado, en donde lo público se aborda desde consideraciones que incorporan de manera

---

<sup>133</sup> Op. cit.

importante la participación de la sociedad, así como la necesidad y obligación de la transparencia y la rendición de cuentas, y de la prestación de servicios de calidad por parte de la administración gubernamental pública<sup>134</sup>. No resulta extraño a este planteamiento la concepción de cliente con el que la gerencia aborda a la sociedad, ligado a las obligaciones, responsabilidades y derechos que son inseparables de la visión del ciudadano.

Manuel Canto Chac<sup>135</sup> propone la siguiente definición de políticas públicas:

[...] son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad [...]

Asimismo, menciona que la sociedad civil es diversa no solamente en términos de proyectos y valores, sino en las formas mediante las cuales se estructuran estos valores y proyectos. En otras palabras, es intrínsecamente plural y, por lo tanto, no existen en ella impulsos o intereses únicos.

Sus organizaciones se circunscriben a diversos ámbitos, sea social, cultural, académico, filantrópico, entre otros, y no buscan representar a la totalidad de intereses de una sociedad. No obstante ello, su actuación se expande mucho más allá del beneficio de sus propios miembros y busca beneficiar a espectros mayores de población rebasando criterios de clase o territorialidad. Por ello, los grupos que integran la sociedad civil mantienen una competencia entre sí no sólo por fondos o poblaciones objetivo, sino por intereses, ideologías y proyectos, dando pie a las más diversas formas de acción de individuos, grupos, organizaciones e instituciones. En la sociedad civil no todos tienen los mismos intereses, ni igual poder, se trata más bien de una arena de contradicciones entre aspiraciones y necesidades. Es aquí, cuando se trata de resolver el problema de la acción

---

<sup>134</sup> Ballesteros *et al.*, 2006, p. 251

<sup>135</sup> Canto, 1998, p.10

colectiva, es decir cuando no se pretende prever lo que hará una persona, sino cuándo y cómo un cierto número de personas actuarán conjuntamente con un mismo propósito.

Hasta ahora, señala Canto, la mayor apertura a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas es en lo relativo a la implementación de la asistencia, no así en la definición de la agenda. Existen experiencias en las cuales las organizaciones funcionan como evaluadoras de las políticas públicas, por ejemplo, en casos donde se promueve la rendición de cuentas por parte de los órganos de gobierno, o mediante la figura de la Contraloría Social.

A pesar de esta incidencia limitada en la formulación de políticas públicas, no se debe menospreciar el papel que han venido representando las organizaciones, ni la influencia que han tenido en la reforma de las instituciones públicas. Aunque incipiente, esta capacidad de incidir en la formulación de las políticas públicas, pero sobre todo en la reforma institucional se debe, en mucho, a que las organizaciones de la sociedad civil tienden a organizarse en torno a redes que las dotan de una gran capacidad de adaptación, amplias habilidades operativas y de movilización social, así como influencia institucional.

Por ejemplo, como retoma Jorge Cadena,<sup>136</sup> en el caso de la defensa de los derechos humanos en México, se puede afirmar que las reformas jurídicas e institucionales que llevaron a la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y de comisiones análogas en los estados y el Distrito Federal, fueron desarrolladas a partir del trabajo de organizaciones y las redes en las cuales se articularon. En ese mismo sentido, señala que la demanda y defensa de procesos electorales libres, limpios e imparciales también condujeron a la formación de numerosas organizaciones locales que, posteriormente, se integraron en redes como el Movimiento Ciudadano por la Democracia y Alianza Cívica, las cuales — al igual que las redes pro defensa de los derechos humanos— coadyuvaron al

---

<sup>136</sup> Cadena, 2004, p. 10

ciclo de reformas jurídicas e institucionales que culminaron con la creación del Instituto Federal Electoral y sus similares en los estados y el Distrito Federal y, después, a su “ciudadanización” en los años siguientes. La influencia de las organizaciones en estas transformaciones políticas, jurídicas e institucionales tiene, como uno de sus indicadores más notables, el hecho de que buena parte del personal que ahora trabaja en estas instituciones provino de las organizaciones y redes civiles.

Estas tendencias se ven reforzadas por dinámicas internacionales similares que apuntan a fortalecer el papel de las organizaciones civiles como un actor relevante en los escenarios políticos nacional e internacional, mediante políticas de cooperación para el desarrollo promovidas por gobiernos extranjeros y organismos internacionales, así como las provenientes de entidades y empresas privadas multinacionales. Son justamente estas agencias de cooperación las que llevan la batuta en la definición de los temas de la agenda.

Paulatinamente, las organizaciones sociales y organismos no gubernamentales han ido incrementando su participación en el ámbito internacional. Este aumento no se refleja únicamente en su asistencia a foros internacionales convocados por la ONU y otros organismos internacionales, o por su integración a las delegaciones gubernamentales u órganos consultivos. Más aún, el alcance de la participación de las organizaciones se ve reflejado también en el hecho de que fungen como generadoras de propuestas alternativas a las presentadas por los gobiernos, tanto a través de informes, como mediante la organización de foros paralelos a los oficiales y desarrollando acciones de cabildeo. De esta manera sirven de contrapeso a la actuación de los gobiernos. El resultado de estas acciones es visible cuando logran generar la presión internacional que obliga a los gobiernos locales a dar atención a problemáticas que, de otra manera, ignorarían.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 17

Las organizaciones civiles mexicanas no escapan a estas tendencias, muy por el contrario, han establecido ligas con organismos, redes y organizaciones de otros países. Esta vinculación ha probado ser una medida efectiva para fortalecer la capacidad de interlocución al nivel local, en la medida en que dota a las organizaciones de recursos financieros —de otro modo inalcanzables—, capacidad técnica, logística y conductos reales para incidir en la opinión pública, especialmente cuando los canales de participación política a nivel nacional están cerrados. Ejemplo de ello son la Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio y sus vínculos con la Alianza Social Continental; la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos y sus vínculos formales con la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y sus vínculos informales con numerosos grupos solidarios en diversos puntos del globo.<sup>138</sup>

Las transformaciones políticas e institucionales impulsadas por la sociedad civil mexicana han generado un entorno diferente dentro del cual la propia sociedad civil debe adaptarse. Es decir, muchas organizaciones sociales fueron creadas *ad hoc* en un ámbito social y político restrictivo y poco democrático, generando acciones en contra de prácticas e instituciones autoritarias, corporativistas y clientelares. En la actualidad el escenario político ha dado cabida a la alternancia, por lo cual las organizaciones civiles enfrentan la necesidad de cambiar y adaptarse a las nuevas condiciones del país.

El trabajo de las organizaciones se está reorientando para abordar temas incluidos en las agendas internacionales de los gobiernos y organismos multilaterales. Las organizaciones están pasando de la denuncia a la propuesta, en un esfuerzo por lograr una efectiva participación en el diseño e instrumentación de políticas públicas, es así como sus agendas se convierten en públicas. Es decir, las problemáticas por ellas abordadas son retomadas en las discusiones con las instancias gubernamentales y otros sectores de la sociedad.

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 18

Elio Villaseñor<sup>139</sup> plantea tres líneas estratégicas que posibilitarían la elaboración de una política de inclusión ciudadana en el espacio público nacional:

1. Avanzar hacia un cambio de régimen político y de modelo económico sin separar la lucha por la democracia de los demás temas de la agenda social y civil.
2. Provocar cambios legislativos y de políticas adecuados para que la participación ciudadana llegue hasta la toma de decisiones sobre el rumbo del país; es decir, luchar por la democratización de las políticas públicas.
3. Generar, al interior de las propias organizaciones sociales y civiles, la cultura de lo público. Es decir, que en todo lo que elaboren y propongan busquen la participación plural de diversos sectores sociales; aprendiendo a dialogar con los demás actores sociales, y así romper con la inercia de la autoexclusión.

En síntesis, las organizaciones de la sociedad civil han sido impulsoras de proyectos sociales, económicos y educativos; con ello han contribuido a la democratización del país. Simultáneamente, al crearse y constituirse en redes, sientan las bases para las transformaciones institucionales facilitando la conformación de nuevas formas de articulación de la sociedad civil. “Los profundos y trascendentes efectos que su aparición y proliferación global han propiciado en nuestra percepción de la realidad y en todos los campos de nuestra vida diaria y, que a pesar de estar en su edad temprana, nos ofrecen promesas positivas para la construcción prospectiva, colectiva, eminentemente pública de un futuro democrático mejor”.<sup>140</sup>

## II.7 Síntesis

El sistema político mexicano del siglo XIX se definió a través de la relación entre el Estado y sus súbditos, sin la existencia de una ciudadanía que respaldara el

---

<sup>139</sup> Villaseñor, 2005, s/p.

<sup>140</sup> León, 2004, p.153

régimen “democrático” que se venía forjando. Este sistema fue evolucionando a partir de la Revolución Mexicana como producto de una serie de acontecimientos y relaciones entre los diferentes actores sociopolíticos. Se construyó sobre un suelo social y cultural caracterizado por una política propia de sujetos subordinados y sobre profundas desigualdades que se remontan a siglos atrás.

La Revolución construyó un régimen político que se desarrolló en torno al corporativismo, al populismo y a la demanda de justicia social. Este diseño institucional creó una sociedad civil que, con el tiempo, fue demandando mayores espacios dentro del régimen corporativo. La otrora estabilidad y la presencia de crisis económicas, sociales y políticas fortalecieron la actuación y el surgimiento de otras organizaciones sociales.

Algunos grupos de la sociedad civil surgieron ante las decisiones y posiciones adoptadas por el gobierno, tales como la aplicación de políticas neoliberales que redujeron de forma importante el gasto social. El abandono del estado tutelar y corporativista —con el consecuente desmantelamiento del aparato gubernamental, instituciones y prácticas que lo sostenían— dio origen a nuevos movimientos y organizaciones sociales, los cuales empezaron a ocupar los espacios desatendidos por el gobierno y simultáneamente fueron ampliando sus ámbitos de participación democrática. Así, la participación social pasó de ser un fenómeno altruista a uno por la defensa de derechos, valores o protección de recursos.

El surgimiento de nuevas temáticas propiciado por la globalización, la articulación en redes internacionales respecto a éstos, así como las crisis internas, influyeron en la generación de nuevas formas de organización en México. Asimismo, la apertura democrática y la actualización del marco jurídico dieron lugar a mayores espacios para la participación modificando, de forma directa, la relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada.

La incidencia de estos actores sociales en el diseño de políticas públicas se ha incrementado con el paso del tiempo. El gobierno se ha dado cuenta que la mirada social abona al desarrollo de los proyectos públicos. La construcción de esta relación entre el gobierno y la sociedad civil es aún endeble, pero se deberá fortalecer para contar con una verdadera democracia participativa, que incluya Estado, Mercado y Sociedad Civil.

## **CAPÍTULO III**

### **SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO EN MÉXICO: UNA RELACIÓN EN CONSTRUCCIÓN**

Como hemos visto, lo que comúnmente se entiende por sociedad civil no es más que la parte organizada y, por lo tanto visible, de la sociedad. En ese sentido es que afirmamos que no es una, sino muchas formas de organizarse y de reunir la más amplia diversidad de intereses, posiciones y opiniones. Significa que alberga además a los individuos no únicamente cuando se organizan en torno a agrupaciones o asociaciones, sino cuando actúan de manera independiente en el espacio público.

Asimismo, se ha venido haciendo referencia al Gobierno, entendiéndolo como el Poder Ejecutivo del Estado, integrado por sus instituciones, sus funciones y los ejecutores de las mismas. Para fines de este tercer capítulo, sin embargo, por Gobierno se entiende a las instituciones y actores del Poder Ejecutivo Federal de México, integrado por la Presidencia y las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta acotación resulta pertinente no sólo porque en nuestro país existen tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), sino porque, si bien prevalecen coincidencias en su funcionamiento, valores y estructuras, cada uno obedece a lógicas propias generadas a partir de la interacción de actores con intereses a veces complementarios y otras también disímolos en cada nivel.

Retomaré algunos de los elementos de la llamada gobernabilidad democrática, y de la participación de la sociedad civil, para esbozar las características principales de la relación que guardan gobierno y sociedad civil en México. Se aclarará por qué se trata de una relación en continuo proceso de construcción cuyos pilares principales deben ser la confianza mutua, la defensa de los valores democráticos y la sustentabilidad de la sociedad civil.

En los últimos años y en la mayor parte de los países democráticos, incluido México, ha tenido lugar lo que se conoce como la “crisis de la democracia”, que se refiere al reconocimiento por parte de las sociedades de que sus regímenes políticos —democracias representativas— están alejados del ideal democrático en grados que resultan inaceptables y con ello se han venido generando serios cuestionamientos acerca de las formas clásicas de representación y de las instituciones estatales vigentes en las democracias modernas.

Esta crisis de la democracia conjuga una multiplicidad de elementos entre los cuales destaca el profundo desencanto de los ciudadanos ante sistemas que privilegian las transacciones entre elites que responden, cada vez menos, a los intereses de sus electores. Por las mismas razones, este desencanto también ha provocado una pérdida importante en la credibilidad de los partidos, parlamentos y grandes organizaciones.<sup>141</sup> Otro elemento característico de la misma es la pérdida de confianza en la esfera política como ámbito adecuado para enfrentar realidades crecientemente complejas como la globalización y, en el caso específico de América Latina, las demandas de ajuste estructural planteadas por organismos y otros actores internacionales poderosos. Frente a esta situación, las instituciones políticas y estatales, así como las estructuras de acción colectiva, parecen impotentes y desacreditan a la democracia como mecanismo eficaz para la solución de tales problemáticas.

Autores como Alejandro Bendaña<sup>142</sup> argumentan que los nuevos movimientos sociales ayudaron a politizar las viejas organizaciones. Los movimientos sociales más poderosos aceptan generalmente la necesidad de forjar instrumentos políticos propios y creativos para encarar nuevas ideologías y retos globales. El autor propone que por esta misma evolución social tanto el Gobierno como las políticas públicas también deben cambiar. Asimismo, es importante hacer

---

<sup>141</sup> Giacamán/Faudez, 2003, p.5

<sup>142</sup> Bendaña, 2006, p.6

converger en el desarrollo nacional a partidos políticos, gobernantes y sociedad civil de tal forma que ninguno pierda su autonomía y que contribuyan, cada uno de acuerdo a sus capacidades y visiones. Esta tarea resulta compleja, pues siempre existen los intereses de grupo que impiden una efectiva acción colectiva en aras del bien común. Aunque la unidad puede llegar en ciertos procesos en la elaboración de proyectos nacionales comunes, premisa que parte de la democratización del Estado, ya que no se trata de renunciar o ser análogos al Estado, sino de transformarlo y que los diferentes actores se incluyan y promuevan ese proceso de transformación.

Desde esta óptica, Hilary Wainwright<sup>143</sup> señala que “...la profunda crisis de las instituciones crea un abismo creciente entre la gente y las instituciones políticas que dicen representarlos. Esta puede tratarse reconociendo las nuevas fuentes de poder que residen en la sociedad. Únicamente donde los movimientos democráticos y las organizaciones de la sociedad están ejerciendo todo tipo de poder económico, social y cultural una victoria electoral de un partido progresivo, puede producir un cambio real”.

Nos encontramos entonces ante sociedades cada vez menos politizadas y con ciudadanías más fragmentadas y carentes de cohesión, lo cual dificulta la construcción de consensos y el acercamiento entre gobernantes y gobernados, obligándonos a repensar, modificar y reestablecer las formas de participación de los ciudadanos en los asuntos que atañen a las sociedades en su conjunto.

## **II.1 Notas sobre gobernabilidad y gobernanza**

La globalización económica y financiera, los avances tecnológicos que producen alteraciones en todo tipo de intercambios, el auge de organismos no-gubernamentales, la creciente exigencia por un mayor papel político de la

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, 2006, p.6

sociedad civil y, en general, los fenómenos que implican la globalización, han hecho que el Estado pierda su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regularización pública, y que en la definición de estrategias y capacidades, aumente su interacción con una multiplicidad de actores nacionales e internacionales.

Así se ha generado la necesidad de una revisión de los conceptos a partir de los cuales en el pasado se analizaba el escenario político. Es en este sentido que ya no sólo se habla de "governabilidad", sino que en forma creciente los autores se refieren cada vez más a términos como "governancia" y "governanza".<sup>144</sup>

En efecto, el término "governabilidad" aparece, a la luz de los cambios actuales, como demasiado restringido al análisis clásico de lo político-institucional, ya que es con éste que generalmente se traduce *governability* en inglés o *governabilité* en francés, para designar la "cualidad de gobernable", la doble capacidad para explicar exitosamente un proyecto de gobierno y para procesar institucionalmente los conflictos derivados de ello.

Aunque según el marco de análisis que se adopte, algunos autores siguen refiriéndose a la "governabilidad", si se integran procesos político-sociales y asociativos, cada vez más comunes en el nuevo contexto mundial y abrir el marco de análisis a las acciones de nuevos actores políticos, hay que referirse a una concepción más amplia. Esta noción ha sido traducida al español en forma similar con el término de "governanza".<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Varios, Mesa redonda "Governanza y governabilidad democráticas", en Documentos de debate - No. 60 UNESCO, México, 2001, <http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm#nota1>

<sup>145</sup> A diferencia de governanza, la palabra governancia no figura en el diccionario de la Real Academia Española. Adoptaremos así el término de governanza, por el que se designará tanto la acción y el efecto de gobernar como, en un sentido más amplio, las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos que se observan en múltiples niveles, tanto en el plano local como nacional e internacional y que articulan una relación virtuosa que promueve un equilibrio entre el Estado, el mercado y la Sociedad civil, en la que se busca finalmente el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, dejando en claro que la governanza supera el proceso simple de toma de decisiones lineal y jerárquico que va de arriba hacia abajo (*top-down*) y permite integrar procesos más complejos donde aquellos que participan están al principio pero también hacen parte de éste.

Hay que añadir que el primer uso de esta noción en el campo de la cooperación multilateral, estuvo estrechamente ligado a la idea de "buen gobierno" preconizada principalmente por el Banco Mundial o por el Fondo Monetario Internacional, con los respectivos programas de ajuste estructural y los proyectos de descentralización.

Sin embargo, además de proceder de una visión político-institucional clásica de corte *top-down*, este sentido viene siendo reevaluado por el riesgo ideológico que comporta, ya que presupone la legitimidad de ciertos actores políticos hegemónicos para gobernar, cómo gobernar y a nombre de quién. Así, a partir de mediados de los años noventa, especialmente en Europa, notamos que fue emergiendo un consenso creciente en torno a la eficacia y la legitimidad del actuar público, fundamentándose en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil.

Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden hoy a ser reconocidos como *gobernanza*, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global.<sup>146</sup> La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza. Esto no quiere decir que se abandone la consideración de la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, sino que el estudio y la reforma de éstos se sitúa en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, de los desafíos que dicha interacción presenta para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades de gobernanza tradicionales.

---

<sup>146</sup> Prats, Joan, "Pero ¿Qué es la gobernanza?", Revista Internacional para el Desarrollo Humano, Edición 17, Martes 1 de febrero de 2005. <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369>

Según Prats, a todo esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador. A ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y gerenciales de administraciones públicas. En muchos países se está ante una situación de "realidades en busca de teoría". La metáfora de las "redes" tiende a expresar esta realidad: la práctica cotidiana de los políticos y gerentes públicos pasa por crear y gerenciar estas redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestro tiempo.

Estos nuevos modos de gobernación no significan anulación sino modulación y reequilibrio de los anteriores (burocracia y gerencia). En realidad sirven para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobierno en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen desde luego las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí el característico de nuestro tiempo.

Así, Prats argumenta que no hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales. Con el reconocimiento de la discrecionalidad necesaria en la toma de decisiones públicas, vinculada a la limitación y fragmentación del conocimiento limitado y a la necesidad de organizar la interacción sobre procedimientos que permitan el aprendizaje, se redescubre y revaloriza la política a la vez que se reconceptualiza la gestión pública.<sup>147</sup>

La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar

---

<sup>147</sup> Op. cit.

entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que no sólo son sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.

- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza.
- El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización. El gran desafío es hoy hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación de las cuestiones complejas.
- Para ello tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que, como sucedía en la aproximación tradicional, en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernación.

Así, la figura de la gobernabilidad actúa como el equilibrio entre la actuación eficaz del gobierno y las demandas de sus ciudadanos, de tal suerte que un gobierno eficaz es aquel con la capacidad de aprobar leyes, ejecutarlas eficientemente y lograr que tanto éstas como su aplicación sean aceptadas por los ciudadanos. Por tanto, cualquier definición de gobernabilidad lleva implícitos los

conceptos de eficiencia y legitimidad, mientras que la gobernabilidad democrática se refiere específicamente a aquélla que resulta del ejercicio democrático del gobierno.

En el caso de sistemas políticos democráticos, más concretamente sistemas multipartidistas y presidencialistas como el mexicano, la eficacia política y, por ende, la gobernabilidad dependen, en gran medida, de la capacidad para generar pactos, mayorías y coaliciones en los órganos legislativos, y entre éstos y el poder ejecutivo, de tal suerte que el presidente cuente con los respaldos suficientes para llevar a cabo sus políticas de gobierno, privilegiando los consensos por encima de la fragmentación.

Al nivel de la administración pública, la eficacia se da en la medida en cómo el aparato burocrático acata las directrices del poder ejecutivo. Idealmente, esto debería tener como resultado políticas públicas eficientes que satisfagan las necesidades de los destinatarios, elaboradas de manera ágil y legítima. Por ello, otro indicador de gobernabilidad recae en la legitimidad de las políticas públicas y del marco legal, lo cual sólo es posible si se construyeron sobre una base mínima de diálogo y consenso.

No menos importante es el tema de la representación política y la capacidad de los partidos de incluir y recuperar las demandas ciudadanas en el sistema político. Es decir, para que exista gobernabilidad debe haber un intercambio entre los gobernados y los gobernantes, de modo que el aparato estatal sea capaz de recibir las demandas ciudadanas en tanto los ciudadanos sean capaces de aceptar como legítimas las decisiones de éste. La gobernabilidad se construye mediante esta triada ciudadanía-poder ejecutivo-poder legislativo, desde donde se genera la relación entre el gobierno y la sociedad civil.

Cuando falta uno de estos elementos se presentan problemas en la aplicación de las políticas públicas y la consecución de objetivos. También se da pie al

surgimiento de relaciones de poder polarizadas que privilegian los intereses de un grupo reducido de actores, tanto del gobierno como de la sociedad civil. Esa es la razón por la cual el concepto de gobernabilidad se ha ampliado para incluir valores democráticos, de manera que los equilibrios no se sustenten en prácticas autoritarias, incluso caudillistas, o poco democráticas, de tal suerte que se plantea como la siguiente etapa del ideal democrático.

### **III.1.1 Gobernabilidad democrática**

En el análisis de los procesos de desarrollo, las ciencias sociales han dado origen a dos enfoques divergentes. En primer lugar, está aquello que se conoce como la *governance theory*, que es aplicada a los asuntos del "buen gobierno", bajo criterios eminentemente relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas en la escala nacional, o con el desempeño institucional en los asuntos relativos a la política económica y a la inserción nacional en el mercado global.

Las escalas de actuación de este concepto van de la dimensión local hasta la supranacional y la gobernabilidad global, pero otorgando un peso decisivo a la dimensión del Estado nacional. En segundo lugar, el término "gobernabilidad democrática" ha venido adquiriendo un peso mayor en la discusión relacionada con las ciencias sociales en general. Si bien sus preocupaciones son similares a las de la teoría del *governance*, su propuesta metodológica supera los asuntos de dirección de gobierno e incorpora el tema de la participación ciudadana, de la llamada sociedad civil, de las redes de intereses estratégicos agrupados en instituciones o en flujos organizativos que apenas prefiguran instituciones, como es el caso de las Organizaciones Públicas No Gubernamentales (OPNGs), como las llama Jaime Preciado.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Preciado, 2001, s/p.

Mientras que para la teoría del *governance* el flujo de las decisiones va de arriba hacia abajo, en el segundo caso se cuestionan esos mecanismos decisorios propios de la democracia procedimental o delegativa, a los que se contraponen formas deliberativas propias de un nuevo debate democrático. Las escalas de actuación del concepto de gobernabilidad democrática abarcan de lo global a lo local, sin despreciar las mediaciones que sigue articulando la dimensión nacional, aunque no adopta el enfoque estatocéntrico de la *governance theory*.

Para Preciado, el cambio en el 2000 de gobierno federal en México ofreció un buen laboratorio de observación sobre los alcances de esta gobernabilidad democrática, pues los desafíos que enfrentaría eran mayúsculos: garantizar la transición política del régimen de partido de Estado a uno de corte democrático; acentuar la gobernabilidad apoyándose en la sociedad civil, sin renunciar a la creación de un sistema competitivo de partidos; redefinir la inserción mexicana en el contexto global sin modificar esencialmente los aspectos exitosos de la política económica de su antecesor; apostar por la creación de bienes públicos que sean capaces de modificar sustancialmente la pobreza y la indigencia; crear las condiciones para empezar a resolver las herencias en torno a los conflictos tan agudos como: Chiapas, inseguridad pública, procuración de justicia y nuevas comisiones de la verdad (asesinatos políticos, represión del movimiento de 1968), lucha contra la corrupción, renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, redefinición de la agenda bilateral con Estados Unidos en materia de migrantes, petróleo, narcotráfico y "certificación" unilateral del vecino del norte, un nuevo emplazamiento de las estrategias integracionistas con la Unión Europea y con Latinoamérica. En síntesis, se trató de crear confianza en las nuevas instituciones y perfilar un proyecto de futuro capaz de movilizar el respaldo popular al nuevo gobierno.

El concepto de gobernabilidad democrática describe un fenómeno pluridimensional, y no existe, además, unanimidad metodológica entre los autores que abordan este enfoque. Hay desfase entre la teoría democrática que aborda el ejercicio del poder entre actores –incluyendo formas no institucionales de

coordinación entre ellos-, y la discusión sobre gobernabilidad que analiza la estructura política de control, sobre todo gubernamental. El tercer nivel que condiciona las cualidades de la gobernabilidad democrática es la manera en que se da la regulación para alcanzar acuerdos que lleven, a su vez, a establecer un pacto social consensuado. Mayntz identifica dos maneras de negociación: una manera se refiere a los acuerdos neocorporativos, que implican nuevas definiciones de los ámbitos público y privado, mediante políticas públicas, y la otra manera toca a los acuerdos basados sobre la autorregulación social, en los que no necesariamente participa el gobierno. En el primer caso, se busca una reestructuración corporativa de la sociedad que garantice la capacidad de los actores institucionales según Coppedge, para concretizar un pacto social incluyente y participativo que supere el corporativismo tradicional. Este pacto representa un factor decisivo para cubrir el "déficit democrático" en el proyecto de gobernabilidad. En el segundo caso, la autorregulación social, enfatiza la capacidad y el deseo de los grupos para establecer determinados arreglos, pues ello implica promover compromisos institucionales democráticos que confieran mayor peso relativo a los grupos de masas políticamente relevantes --sindicatos, OPNGs, partidos políticos...-- por encima de grupos elitistas --empresarios, militares, iglesia...--, pero que permitan la representación política efectiva de todos ellos, en un diseño institucional favorable a los arreglos institucionales.

La ciudadanía y la gobernabilidad globales sintetizan los desafíos de nuevas formas de coordinación entre los actores sociales, estatales y del mercado, que pueden representar la interacción multi-escalas --local-nacional-supranacional-global-- entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, al mundo de la empresa y, especialmente, a sectores sociales empobrecidos sin representación.

La gobernabilidad democrática alude a la relación entre todos los actores sociales para construir los equilibrios entre las demandas y la capacidad para atender y alcanzar metas que requieren de la asociación entre el gobierno y la sociedad.

Esto, inevitablemente, conlleva a la procuración de la transparencia y a la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, además de un amplio Estado de Derecho que consagre los derechos civiles y sociales. Esta fórmula también exige que la sociedad haga suyos estos principios y actúe con base en ellos.

Este concepto surge, en gran medida, a raíz de una creciente demanda de la sociedad civil por ser incluida en los asuntos públicos, así como de comprender que la gobernabilidad no se construye únicamente desde las instituciones gubernamentales; por el contrario, es el puente entre los actores que trabajan por y en ella misma, lo cual implica necesariamente la participación de la sociedad. Gobernabilidad democrática no significa lo mismo que gobierno:

Gobierno significa las instituciones formales de gobierno y de control del Estado, mientras que gobernabilidad incluye al sector privado y a la sociedad civil. Esta representa la relación entre el gobierno y los gobernados, acompañada de temas de transparencia y empoderamiento, particularmente para aquéllos que comúnmente son marginados [...]<sup>149</sup>

Esta definición reconoce que existe el poder dentro y fuera de las instituciones formales. Se entiende entonces como un proceso en el cual las decisiones se adoptan sobre la base de relaciones complejas entre muchos agentes con diferentes prioridades y en cuya conciliación descansa el buen gobierno de un país.

La noción de gobernabilidad democrática recupera la naturaleza pública de las políticas, entendida como el énfasis en la legalidad de la actuación, en la representatividad de los gobiernos, la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, la rendición de cuentas y el acceso del ciudadano a la información, así como el aseguramiento de la orientación de las políticas hacia el interés público.<sup>150</sup> Pasemos entonces al caso mexicano.

---

<sup>149</sup> Kalpana, 2000, p.121

<sup>150</sup> Aguilar, 2003, p.76

Los resultados del *Latinobarómetro 2004* revelan una curiosa realidad: en México, el grado de apoyo a la democracia no ha variado a pesar de haber experimentado la transición democrática. Haberla experimentado no ha provocado en los mexicanos ni valorarla más ni valorarla menos:

Los datos del año 2004 sobre el apoyo a la democracia no varían respecto de 2003, y en general se puede decir que varían poco durante la década. En el análisis de cada país es posible identificar el impacto limitado de la crisis asiática y el impacto de la alternancia en el poder ante las elecciones presidenciales de cada cual. Quizá el caso que más llama la atención respecto de la permanencia de los valores es el de México, que ha experimentado en la década la alternancia teóricamente más significativa, donde la vieja elite es reemplazada por quienes habían estado excluidos del poder durante 70 años. Lo notable es que México tiene diferencia 0 en el apoyo a la democracia entre antes de la alternancia y después de ella. El apoyo logra aumentar significativamente entre 2001 de un 46% a un 63% como el primer impacto del gobierno de Fox, pero después se disipa ese impacto volviendo a los niveles de mucho antes del cambio en 1996, 53 por ciento. ¿Todo cambia para que todo quede igual?<sup>151</sup>

En México se han logrado grandes avances en materia de organización de elecciones y competitividad política, pero la realidad demuestra que aún queda mucho por hacer en términos de gobernabilidad democrática para romper el triángulo democracia-pobreza-desigualdad.

Después de dos décadas en las cuales el énfasis de las políticas públicas estuvo dado a los temas de la estabilidad y ajuste estructural de la economía, a través de medidas de desregulación, privatización y apertura comercial, resulta inaplazable atender la creciente deuda social y centrar las políticas gubernamentales en la atención de la justicia social, redistribución del ingreso, cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, al igual que la inseguridad y la corrupción. Así, aunque en México el apoyo a la democracia se mantenga, esto no significa que los ciudadanos le estén dando un cheque en blanco al gobierno. Las tendencias de participación electoral en México, caracterizadas por el abstencionismo, muestran que los ciudadanos se alejan de la política en tanto la limpieza y

---

<sup>151</sup> *Latinobarómetro*, 2004, pp. 5-6

transparencia de las elecciones no ha podido generar mayores tasas de participación.

Ante este hecho debemos contrastar, sin embargo, otra realidad en la cual se demuestra que, si bien existe una pobre participación electoral, la ciudadanía está actuando cada vez más en otros ámbitos del espacio público y no solamente en los marcados por los procesos electorales. Aunque en México exista un descrédito de la política, también hay claras indicaciones de que la sociedad civil mexicana — a través de sus organizaciones, movimientos y manifestaciones sociales— está reapropiándose del espacio público y redefiniendo el ámbito de lo político. En ello radica el valor más importante de la sociedad civil para la gobernabilidad.

### **III.1.2 Participación en la gobernabilidad**

Ante la pérdida de efectividad de los mecanismos tradicionales de participación y representación en las democracias actuales, se ha redefinido el espacio público no sólo como aquél en el cual actúa el Estado, sino como ése en el cual los distintos actores de la sociedad interactúan en torno a temas de interés común. Consecuentemente, también se han buscado nuevas formas de participación para los actores sociales en el espacio público, no en reemplazo de las instituciones representativas existentes sino como su complemento y contrapeso.

Autores como Locke argumentan que la propiedad privada es lo que da origen a los principales conflictos entre individuos y esto es lo que genera la necesidad de acuerdos para mejorar la convivencia social, es decir lo que da origen al Estado mismo. Una de sus grandes aportaciones es que el Estado está formado por una sociedad civil, una sociedad política por naturaleza y es aquí en donde encontramos otro elemento en el proceso de construcción de ciudadanía; esto es una sociedad política, una sociedad que está interesada en los problemas públicos que le son propios y que le interesa en que medida estos problemas son resueltos. En la vida privada se demanda resguardar los bienes más preciados o sea la vida del individuo y su propiedad privada. En lo público, se pretende recobrar su

derecho a participar en los aspectos societales y en la importancia que tiene el patrimonio público, en donde se reclama que lo público es de todos y para todos, alejándose de una visión meramente gubernamental.<sup>152</sup>

Para la gobernabilidad democrática es importante contar con ciudadanos plenos, con conocimiento de sus derechos y obligaciones que les permita insertarse en el desarrollo, instrumentación y evaluación de políticas públicas y, no sólo como ciudadanos que votan. Sin embargo, en México aún contamos con una ciudadanía joven. El Estado aún representa a aquellos individuos que se dicen ciudadanos, pero que han quedado simplemente como el votante activo y no necesariamente conocedores de sus derechos y obligaciones, sean políticos o sociales.

Valga en este punto hacer una acotación. Aunque a lo largo del texto se han empleado indistintamente los términos participación social y participación ciudadana, es conveniente esclarecer algunos elementos. Como bien señalan Giacamán y Faudez:<sup>153</sup>

Si por participación entendemos el proceso de intervención de la sociedad civil (individuos y grupos organizados) en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y su entorno; y por ciudadanía, la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en actividades públicas. En el ámbito de acción al interior del Estado —que es el que aquí nos ocupa, la participación ciudadana se refiere al rol de la sociedad civil en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas. Esta participación puede expresarse fundamentalmente como: a) Expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general; b) Incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz; c) Instrumento de control ciudadano y d) Instrumento para la satisfacción de necesidades básicas.

De ahí la importancia de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. Sin embargo, la participación de la sociedad civil depende de numerosas

---

<sup>152</sup> León y Ramírez, 2006, p.172

<sup>153</sup> Giacamán/Faudez, 2003, p. 6

condicionantes, las cuales se abordan a continuación. Para empezar, resulta fundamental resaltar algunas de causas inherentes a las propias organizaciones mexicanas y de las cuales depende su capacidad de participación en el espacio público.

Cabe mencionar algunas consideraciones en relación con la capacidad de las organizaciones sociales según Catherine Agg,<sup>154</sup> mismas que facilitan o dificultan la tarea de éstas en la incidencia de políticas públicas:

- § La mayoría de los proyectos de las organizaciones sociales alcanzan a los pobres, pero existe poca evidencia de que siempre lleguen a los más pobres. Intrínsecamente tienen más éxito que los servicios gubernamentales.
- § Existen dificultades entre estas organizaciones para coordinarse entre sí y con los servicios gubernamentales.
- § Su capacidad técnica es superior en sectores donde han alcanzado experiencia, teniendo mejor capacidad para la innovación, experimentación y flexibilidad en la adaptación de proyectos, pero tienen menos éxito en intervenciones más complejas como el desarrollo rural integral.
- § Una de las mayores preocupaciones para confiar en la provisión de servicios es que no tienen un amplio cuadro de acción en áreas como la salud y la educación, en las que el gobierno puede desarrollar políticas generales y claras.
- § Participan en la reducción de la pobreza en proyectos como agua, salud y educación, pero no la reducen significativamente.
- § Existe poca evidencia de que las organizaciones sociales proveen mejor calidad de servicio que el Estado, cabiendo determinar quién tiene mayores recursos financieros.
- § Finalmente, existe poca evidencia que las organizaciones sociales tienen mayores costos efecto que el Estado.

---

<sup>154</sup> Agg, 2006, p.12

Por las razones anteriores, es importante desglosar algunos aspectos de la participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales, así como en el desarrollo de una ciudadanía de mejor calidad que promueva la creación de capital social y una cohesión nacional fortalecida.

### **III.2 Participación de las organizaciones de la sociedad civil en México**

El surgimiento de organizaciones sociales en los últimos 25 años se ha dado de manera incremental y su efecto en el cambio democrático es indiscutible. Existen diversos datos acerca del crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México. No obstante, su sistematización resulta complicada por la naturaleza volátil del sector. En ocasiones se trata de organizaciones informales que nacen con un fin específico y al cumplirlo se desintegran o recomponen parcial o totalmente. Pero el principal problema ha sido la falta de una definición de las organizaciones civiles que sea única y aplicable en todos los casos. Sin embargo, las mediciones llevadas a cabo en México, principalmente por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (CEDIOC) de la Universidad Autónoma Metropolitana, coinciden en definir las como aquéllas que no son entidades gubernamentales, no persiguen fines de lucro, no realizan proselitismo político o religioso pero sí buscan objetivos de interés común.<sup>155</sup>

Igualmente ha representado un reto establecer con claridad los ciclos de vida de las organizaciones, ya que resulta complicado definir el momento justo de su creación y disolución. Algunas ubican su nacimiento respecto a un suceso en particular (catástrofes naturales, periodos electorales, movimientos sociales, etcétera), otras lo relacionan con la fecha en la cual obtuvieron algún registro legal.

---

<sup>155</sup> Calvillo/Favela, 2004, pp.74-75

Según el CEDIOC, con base en su Directorio Nacional, existen aproximadamente 70,000 organizaciones sociales en México. De este universo, 32,778 están activas y de ellas sólo el 55% (aproximadamente 18 mil) están constituidas: 49% (15,936) están registradas bajo la figura de Asociación Civil (A.C.); 4% (1,246) bajo la figura de Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.); y 2% (779) bajo Sociedad Civil (S.C.). Estos datos coinciden con los reportados por el INDESOL, que señala la existencia de cerca de 18 mil OSC legalmente constituidas, cuyos ámbitos de acción abarcan los derechos humanos, desarrollo comunitario, ecología, educación o salud, entre muchos otros. A pesar de estos números actualmente sólo se encuentran 3,706 organizaciones dadas de alta en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil del INDESOL.

De acuerdo con el INDESOL el 78% de las OSC existentes se formaron a partir de la década de los ochenta, siendo las dedicadas al tema de la “Ecología” quienes tuvieron mayor crecimiento. Tomando en cuenta que algunas tienen dos o más ramas simultáneas de actuación, el ámbito más recurrente sigue siendo “Desarrollo Comunitario”, al cual se dedica el 71%, seguido de temas como “Salud” y “Educación”, con 50 y 49 por ciento respectivamente.<sup>156</sup>

Como podemos comprobar, la oferta de las organizaciones responde a las necesidades que enfrenta la población en condiciones de pobreza en aquellos ámbitos donde la presencia del Estado no ha sido suficiente. La tendencia se dirige hacia el incremento de organizaciones; primero las orientadas al campo del fortalecimiento de capacidades y, segundo, aquéllas en el campo de la información. Una parte importante de la oferta de servicios de las OSC es brindar capacitación y herramientas técnicas que permitan atender el rezago social y enfrentar las necesidades de la sociedad. Igualmente encontramos el ámbito de la comunicación relacionado con la importancia que cobra la difusión de información y la aplicación de nuevas tecnologías.

---

<sup>156</sup> INDESOL, 2005, s/p.

Si bien resulta complicado clasificarlas, se considera oportuno hacer un ejercicio práctico para conocer las principales fortalezas, debilidades y retos según su tamaño, objetivos y recursos. Un primer acercamiento a este análisis nos permite proponer soluciones que fortalezcan las relaciones entre gobierno y sociedad civil. Existen diversas clasificaciones de las organizaciones, ya sea por el tipo de tema que tratan, el sector de gobierno con el cual se relacionan, su tamaño u otros. Para efectos de este análisis se realizó una clasificación por su antigüedad, ya que ésta se relaciona directamente con el grado de consolidación y sus experiencias.

Un primer grupo se refiere a las de reciente constitución, mismas que comprenden periodos de nacimiento no mayor a cinco años. Estas organizaciones se encuentran iniciando sus procesos de organización interna y mecanismos de incidencia. Otro grupo se refiere a aquéllas cuya antigüedad oscila entre los cinco y diez años, mismas que presentan ya un grado importante de consolidación interna e influencia en las decisiones sobre sus respectivos temas; finalmente, un tercer grupo se refiere a las que tienen más de diez años o redes, siendo las más profesionalizadas y con mecanismos de acción diversos e incidencias en programas e inclusive en políticas públicas.

**Organizaciones nacientes** (con menos de cinco años de experiencia). Aunque con excepciones, están regularmente formadas por la iniciativa de individuos con deseos de incidir sobre un tema o atender una demanda específica. Son organizaciones pequeñas que, si bien pueden contar con una figura jurídica propia, en muchos casos tienen procesos contables, administrativos y un grado de profesionalización incipientes. En tanto, al respecto de sus aspectos temáticos, su participación dentro de las políticas públicas es muy limitada. Por lo general carecen de agenda de trabajo a nivel nacional, sus temas y alcances se refieren a aspectos muy específicos del nivel local o regional.

**Organizaciones en proceso de consolidación** (más de cinco y hasta diez años). Éstas han logrado cierto grado de consolidación, ya han adquirido experiencia en

la forma de incidir en la atención de demandas o de sus propuestas dentro de las diversas esferas del gobierno. Asimismo, tienen la capacidad para formar redes, alianzas y generar en su interior algunos cuerpos organizativos o directivos, que si bien son mínimos tienden a profesionalizarse. Cuentan con cierta visión estratégica de su organización y se abocan a trabajar los temas clave de la vida política y social del país.

**Organizaciones o redes consolidadas** (más de diez años). Su crecimiento muestra una tendencia muy clara hacia la consolidación estructural-administrativa y en relación con los temas que tratan. Cuentan con un plan estratégico, una visión a largo plazo y temas específicos para incidir en las agendas de políticas públicas. En términos administrativos, sus fuentes de financiamiento son muy claras, lo cual les permite planear sus gastos y formar profesionales al interior. Forman parte de importantes redes a nivel nacional e internacional y son tomados como interlocutores válidos para el gobierno, por lo cual se les adjudica un alto valor de representatividad.

A decir de Calvillo y Favela,<sup>157</sup> entre 1998 y 2000, el número de OSC creció en un 25%, pero esta cifra no representa un proceso lineal; por el contrario, es el resultado de sumas y restas en las cuales muchas organizaciones surgen, pero también muchas más desaparecen en el corto plazo. Sus datos indican que durante ese periodo, en México, se registraron 19,869, pero sólo la mitad de ellas (aproximadamente 10,805) se mantuvo en operación. A decir de los autores, son muy pocas las que perduran; este carácter volátil se explica, en mucho, porque su surgimiento está motivado frecuentemente por cuestiones y problemáticas coyunturales. Es justamente esta característica una de las principales debilidades del sector, ya que eso le impide mantener consistencia en sus acciones, reduce significativamente su capacidad de planeación en el mediano y largo plazo, además de mermar su posibilidad de incidir estratégicamente en el espacio público.

---

<sup>157</sup> Calvillo/Favela, 2004, pp.79-80

Sin embargo, las OSC también se caracterizan por su amplia flexibilidad y capacidad de adaptación. Conforme van adecuándose a las coyunturas y condiciones sociales, geográficas y culturales, desarrollan la habilidad de adquirir nuevos nombres, dirigencias, objetivos o cobertura geográfica, pero mantienen en esencia las mismas estructuras y bases de la organización original. Esta flexibilidad es, por lo tanto, una de sus mayores fortalezas, pues les permite movilizar y desmovilizar con facilidad sus recursos materiales y humanos para adaptarse a la coyuntura externa.

Cabe agregar que en México el mayor número surge en el Distrito Federal, en donde se registran más del 26% de ellas, seguido por los estados de Coahuila, Jalisco, Estado de México y Nuevo León, agrupando estas cuatro entidades federativas al 22% de las organizaciones; el resto está disperso en otros estados de la República Mexicana.<sup>158</sup>

Los datos, correspondientes al mes de julio de 2005, del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil del INDESOL muestran una tendencia aún mayor hacia la concentración de organizaciones en el Distrito Federal, agrupando sólo esta entidad federativa al 38.76% de los registros, seguida por Baja California con el 5.33%, Coahuila con el 4.52% y Oaxaca con el 4.45 por ciento.<sup>159</sup> Esta distribución en las solicitudes de inscripción al registro puede explicarse por la naturaleza de las acciones de promoción del mismo que, en general, se realizan con mayor énfasis en el Distrito Federal, sede del INDESOL. De esta manera se muestra una dificultad adicional para incrementar la participación de las OSC en los espacios públicos: el centralismo.

Por otra parte, el marco legal mexicano es frágil y ello inhibe la construcción de una ciudadanía fuerte. A decir de Luis Carlos Ugalde,<sup>160</sup> 63% de los mexicanos piensan que las leyes del país benefician sólo a algunos cuantos, mientras cerca

---

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 87

<sup>159</sup> Indesol, 2005, s/p.

<sup>160</sup> Ugalde, 2005, pp. 123-124

del 40% opina que las leyes se usan para defender los intereses de la gente con poder. Esto se refleja en la calificación de 4.78 sobre 10 que los mexicanos dan al Estado en su capacidad para hacer cumplir la ley. Si extrapolamos esta situación a los preceptos legales que fomentan la participación ciudadana, ya sea en la planeación participativa de los planes de gobierno, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental o la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC, por mencionar algunos, encontramos que la aplicación real de este marco normativo es aún incipiente. Muchas organizaciones no se acogen a él porque no encuentran que hacerlo les reditúe algún beneficio.

Por ello, no sólo se requiere avanzar hacia la construcción de un verdadero federalismo de la gestión pública, también es necesario que se generen los marcos normativos para que el fomento de las organizaciones sea homogéneo a todo lo largo del país, además de crear los incentivos para la cooperación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, así como las condiciones para contar con una sociedad civil conciente de sus derechos y obligaciones, pero también demandante de su cumplimiento.

En México existe una tendencia entre los ciudadanos a pensar que el país está gobernado para el beneficio de intereses poderosos y no para todo el pueblo. Las cifras del *Latinobarómetro 2004* son claras: el 75% de los entrevistados considera que al país lo gobiernan unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio; 37% opina que ser pobre es la razón por la cual no se trata a todos por igual.<sup>161</sup>

Ante estas circunstancias, el marco normativo a desarrollarse en México tiene que hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley entre las OSC. Paralelamente, se debe poner fin a toda política que opere privilegiando las relaciones interpersonales sin partir del principio de igualdad de oportunidades, ni tomar en cuenta criterios transparentes y equitativos para acceder a los beneficios, dando oportunidades reales sólo a algunos. En otras palabras, el marco y las prácticas

---

<sup>161</sup> *Latinobarómetro*, 2004, pp.17-36

normativas deben democratizarse para evitar la concentración de poder en unas cuantas organizaciones, algo que ocurre ya sea por omisión o porque están diseñados para atender sólo a las que ostentan mayor visibilidad, a las que tienen relaciones personales con los funcionarios, o las que manejan mayores cantidades de recursos económicos. Como asegura Martha Lagos:<sup>162</sup> “las primeras que necesitan democratización son las élites”; en México, la sociedad civil también se ha “elitizado”.

En el México actual persisten disparidades muy importantes entre las OSC a lo largo del país, las cuales no surgen únicamente de sus distintas capacidades organizativas, sino del grado de recursos, financiamiento e información a los cuales tienen acceso. Por ello, una labor fundamental del gobierno federal es la de difundir las leyes existentes que favorecen las actividades de las OSC, así como buscar la homologación de estos criterios con las legislaciones, instituciones y prácticas en las entidades federativas para evitar las disparidades producidas por la ubicación geográfica de las organizaciones y por la aplicación discrecional de la normatividad. Las leyes e instrumentos deben estar diseñados para atender a esta diversidad de organizaciones, no sólo a las que ya cuentan con las capacidades antes mencionadas y que se ubican, por lo general, en las regiones metropolitanas o de alta politización.

El hecho de reconocer que la administración pública mexicana requiere de cambios en su organización burocrática vertical tradicional y en sus modalidades de operación, se debe en parte a que el desarrollo actual de la sociedad ha rebasado a muchas instituciones gubernamentales dado que su actuación y resultados no han sido los idóneos a los ojos de la sociedad. Esta realidad exige a la administración gubernamental que trascienda de su etapa burocrática tradicional a una de corresponsabilidad eminentemente pública en donde la

---

<sup>162</sup> Lagos, 2005, p.26

participación ciudadana se incorpore efectiva y activamente, haciéndose necesaria en la gestión pública gubernamental.<sup>163</sup>

### **III.2.1 Participación ciudadana en México**

El espacio ciudadano es cada vez más amplio. En el contexto de los espacios públicos y privados, surge el espacio ciudadano como el espacio común de todos. El espacio ciudadano es aquel en el que confluyen lo propio individual, con lo propio de la comunidad, ambos coincidentes en lo fundamental, compartir lo individual libremente con los demás.

El hombre libre, el ciudadano de hoy, comparte su espacio individual con todos aquellos que comparten sus valores, intereses, gustos aficiones o hasta sus vicios. La mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil están conformadas por individuos que se reúnen para desarrollar actividades comunes, en las que comparten libremente sus espacios,<sup>164</sup> haciendo de éstos el espacio común de todos.

Esta autonomía ciudadana en su ejercicio ha llegado a romper hábitos y prejuicios que en otras épocas hubieran sido impensables, escalando otros niveles de libertad inéditos y en ocasiones poco razonables, dando paso también a transgresiones al derecho de los demás, y a los marcos normativos públicos y privados, como los ubica Ballesteros, todo ello permitido o tolerado en nombre de las libertades ciudadanas.

La participación ciudadana constituye una piedra angular para el desarrollo de individuos y comunidades. Para estudiarla se han hecho diferentes asociaciones teórico conceptuales las cuales, aunque parten de premisas y concepciones

---

<sup>163</sup> Ballesteros, 2006, p. 261

<sup>164</sup> Claro que siempre habrá que considerar que no necesariamente quien pertenece a una organización de la sociedad civil, si bien puede colaborar en perseguir sus objetivos, no necesariamente se integrará a ese “fin común”, puesto que puede sólo considerarlo un trabajo, o coloquialmente no “se pondrá la camiseta”.

diferentes de la realidad social, coinciden en relacionar a la participación social y/o ciudadana con la democracia, el poder y el gobierno.

Como señala Sanabria,<sup>165</sup> los anarquistas ideaban una sociedad donde las propuestas individuales alcanzaran mayor legitimidad y autenticidad; en la cual la autodecisión y el autocontrol gobernarán las relaciones sociales, de trabajo y de convivencia, evitando cualquier tipo de poder gubernamental que pudiera devenir en centro de explotación y represión. El marxismo, por su parte, al declarar la necesidad de la propiedad social sobre los medios de producción, legitimó la participación de todos los ciudadanos en el desarrollo social. La participación deviene de la conquista del poder para los menos favorecidos y acuña la necesidad de compartirlo entre todos con igualdad de derechos y acciones. En este trabajo, empero, se ha optado por posturas teóricas que vinculan de manera directa la participación ciudadana con la democracia.

¿Cuál es la relación entre participación ciudadana y poder en las democracias? Arnstein<sup>166</sup> nos ofrece una definición sustantiva cuando señala que la redistribución del poder es la precondition para maximizar la democracia, y que los intereses de la ciudadanía deben ser incorporados dentro de las estructuras políticas. Dos argumentos apoyan la racionalidad para la participación: uno se refiere a los efectos benéficos sobre el ciudadano y otro a la influencia positiva en el aparato administrativo.

El primero se basa en la participación como un estímulo para desarrollar las capacidades humanas promoviendo una vida buena y virtuosa, produciendo efectos educativos y dando un gran valor al establecimiento de arreglos de participación institucional, ya que estos son fundamentos para alcanzar la libertad. Recientemente, sociólogos como Etzione<sup>167</sup> han subrayado la importancia de la participación de la sociedad civil para detener la erosión del tejido social y como

---

<sup>165</sup> Sanabria, 2004, p.4

<sup>166</sup> Arnstein, 1996, p.42

<sup>167</sup> Etzione, 2003, s/p.

medio para sostener valores morales, desarrollar altruismo, reducir el crimen e incrementar la seguridad pública. El segundo argumento analiza la forma en la cual las estructuras administrativas integran la participación y buscan procedimientos que satisfagan los intereses de una comunidad determinada.

Arnstein<sup>168</sup> afirma que la participación ciudadana se da según el grado de involucramiento de la gente en temas que afectan sus vidas, y establece los siguientes niveles de participación:

- **manipulación**, cuando la gente es usada para apoyar un proyecto;
- **terapia**, cuando solamente se da información a los ciudadanos;
- **consulta**, para legitimar decisiones;
- **asociaciones público-privadas**, en las cuales el poder es negociado;
- **delegación de poder**, cuando los ciudadanos adquieren poder de decisión sobre las autoridades en un programa o plan particular;
- **control ciudadano**, grado que permite a los ciudadanos controlar las decisiones sobre el gobierno.

Igualmente establece los siguientes métodos de participación:

- La **no participación**: ciudadanos que no tienen ningún poder de decisión.
- **Tokenismo**: participación simbólica a nivel de ideas u opiniones que no necesariamente son tomadas en cuenta.
- **Poder ciudadano**: los ciudadanos están en completo control de los proyectos y con el poder suficiente para decidir.

Al considerar estas modalidades de participación debemos suponer que, en México, aún no tenemos los canales que lleven a la sociedad civil a ejercer un control ciudadano, debido a que su participación se ha limitado, en gran parte, a

---

<sup>168</sup> Arnstein, 1996, p.54

aspectos de consulta, manipulación, información y a veces de diálogo. En muy pocas ocasiones la participación se dirige a que los ciudadanos ejerzan control sobre proyectos o influyan sobre las políticas públicas.

Por su parte, Jordi Borja<sup>169</sup> señala que la participación ciudadana es un concepto con múltiples ambigüedades, razón por la cual no es fácil responder a preguntas elementales como: ¿Quién y cuándo tiene que participar? ¿En qué hay que participar? ¿Hay materias que parecen más participativas que otras?

No existen argumentos de peso para excluir la participación ciudadana, pero sí hace falta establecer sus diferentes modalidades cuando se trata de procesos normativos, de gestión de servicios, de control de funciones ejercidas por un agente público o privado, o de elaboración y ejecución de proyectos o programas. En México la participación ha sido más habitual en las políticas públicas de carácter social, cultural, educativo, de ocio y recreo. Pese a ello, algunas materias más “novedosas” han exigido establecer formas de participación para garantizar la eficacia de la acción pública, como la protección del medio ambiente, la prevención en materia de seguridad ciudadana o el control del funcionamiento de servicios públicos privatizados o concertados.

En México no había ciudadanos en el siglo XVIII y XIX, es hasta la Constitución de 1917, cuando se reconoce este derecho inalienable de un Estado democrático. Así, anteriormente los individuos eran considerados como súbditos del Estado, en donde no tenían forma de participación en la vida política. Es aquí donde surge la necesidad de fortalecer el proceso de construcción en la relación gobierno y sociedad civil para la creación de ciudadanos comprometidos con su país.

En este proceso de construcción es necesario remarcar los logros que se han alcanzado en materia de fortalecimiento del Estado mexicano, en este sentido consideramos los pesos y contrapesos que se han establecido en la transición a la

---

<sup>169</sup> Borja, 2001, p.16

democracia y el equilibrio de poderes en las tres grandes esferas de lo político, lo económico y lo social, sin embargo es fundamental reconsiderar que el patrimonio público es de todos y para todos y que es responsabilidad del Estado garantizar a sus ciudadanos una vida segura sin atentar a lo que suponemos es propiedad de todos, los bienes públicos y menos aún los bienes privados.<sup>170</sup>

Los ciudadanos se interesan cada vez más en los problemas gubernamentales, en la construcción de la agenda de gobierno y en la elaboración, acción e incidencia de políticas públicas. Lo anterior puede ser de mucha ayuda para el Estado, ya que la sociedad plantea soluciones a los problemas públicos con los que está directamente involucrada de manera cotidiana mucho más allá que los servidores públicos.

Según León y Ramírez esta participación ciudadana se da en individuos con un alto nivel de conciencia en los problemas que les son propios o que se presentan en su comunidad, diferenciándose de aquellos que sólo actúan en momentos electorales. Los países que han logrado integrar la participación social han visto en estos actores más que a un antagonico a un aliado en la solución de sus problemáticas nacionales. Al reconocer diversas formas de actuar, de pensar y de percibir los problemas, se enriquece la visión plural de las comunidades donde se desarrollarán las políticas públicas, con la finalidad de encontrar mejores resultados a problemas comunes. Es así como la política pública según Peters encuentran su riqueza, precisamente en la visión de pluralidad.<sup>171</sup>

De acuerdo a Aguilar Villanueva,<sup>172</sup> la centralidad del ciudadano en el proceso de elaboración de políticas públicas viene a marcar un paso de mayor envergadura, es decir, si es considerado como el principal actor y beneficiario de la toma de decisiones gubernamentales, la administración pública entendida como estructura de gobierno; deberá responder a la demanda de un público ciudadano.

---

<sup>170</sup> Magallón, 2000, p.47

<sup>171</sup> León y Ramírez, 2006, p.176-177

<sup>172</sup> Aguilar, 1997, p.49

La participación social ha ido en aumento, por el contrario la acción social plantea otro tipo de movimientos que permiten a la sociedad civil organizada una mayor inserción en la construcción de políticas públicas. Es por ello la importancia de que la participación se traduzca en acción social e incidencia.

Luego entonces, al hablar de acción, suponemos una forma directa de realizar los supuestos que pretendemos alcanzar por medio de planes, programas y proyectos que originalmente son planteados por el gobierno y que carecen del sentido de corresponsabilidad que les de sustento. La noción de política pública trata de integrar los disensos para un mejor diseño, ejecución y evaluación de dichas políticas para alcanzar mejores resultados. Es mediante el desarrollo de las políticas públicas en donde podemos encontrar un punto de equilibrio entre gobernantes y gobernados.<sup>173</sup>

No obstante, el contexto sociopolítico mexicano hoy, aún no contamos con una ciudadanía fuerte y estable, lo que provoca la exclusión de muchos sectores de la sociedad marginados de lo que hemos denominado participación ciudadana.

Desde la óptica de María Isabel Blanco, hay que decir que la sociedad civil sigue una "política de la influencia, es decir, de presión indirecta sobre el sistema político, que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento".<sup>174</sup> Los movimientos sociales, las asociaciones civiles, los grupos informales y los individuos influyentes en la opinión pública, fundamentalmente buscan el reconocimiento, es decir, la aceptación pública y la eventual institucionalización de sus demandas;<sup>175</sup> especialmente las organizaciones cívicas y los movimientos prodemocráticos, cuyos objetivos y acciones se consideran de interés público. Uno de sus objetivos es incidir en las políticas públicas, a través de propuestas y de reuniones de discusión con grupos y redes de organizaciones,

---

<sup>173</sup> León, 2006, p.180-182

<sup>174</sup> Olvera citado en Cohen y Arato, 1992, p.9

<sup>175</sup> Olvera, 1999, p.343

sobre puntos concretos de programas de política social. La sociedad civil reclama participar en el debate público sobre propuestas de programas sociales y apertura de espacios institucionales.

Los intentos de las organizaciones sociales por influir en las políticas gubernamentales no son nuevos. Hace años que estos intentos se han hecho más sistemáticos. Las acciones de protesta configuraron una parte importante de la vida de las organizaciones civiles en México y en América Latina. En los ochenta se formaron las grandes coordinadoras<sup>176</sup> y frentes sectoriales (CNPA campesino, CONAMUP urbano-popular, CNTE maestros, COSINA sindical, entre otros) de corte clasista. Que operaron principalmente como gestoras de demandas reivindicativas.<sup>177</sup>

Estas luchas de los sectores populares que habían sido centrales, perdieron eficacia política y simbólica en la mitad de los ochenta y especialmente en los noventa.<sup>178</sup> Entonces, una parte del descontento social se canalizó hacia la arena electoral, con grandes movilizaciones en torno a los partidos de oposición. Otra parte de las organizaciones no se incorpora a esta fase política partidaria y decide mantener autonomía del Estado y de los partidos. Un grupo de organizaciones se articulan en el marco de los derechos humanos y políticos; esto dotó de identidad al movimiento ciudadano y los situó como actores, no neutrales pero sí imparciales, comprometidos con la democracia.<sup>179</sup>

Estos movimientos sociales los llama Olvera pro-democráticos.<sup>180</sup> La nueva tendencia a partir de los noventa es la formación de redes<sup>181</sup> temáticas, nacionales, de organizaciones pluriclasistas e intersectoriales.

---

<sup>176</sup> Hernández, 1990, s/p.

<sup>177</sup> Ramírez citado en Blanco, 2001, p. 8

<sup>178</sup> Olvera, 2001, p.44

<sup>179</sup> Gómez, 2000, p. 59

<sup>180</sup> Olvera, 2001, p.44

<sup>181</sup> Como la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos: Todos los derechos para Todos, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Acuerdo Nacional por la Democracia y Alianza Cívica entre otros.

Existen organizaciones participantes de redes que están poniendo el acento en la búsqueda de una mayor incidencia en las decisiones sobre políticas sociales, a través de la elaboración de propuestas alternativas<sup>182</sup> que procuren contribuir al bienestar social, combatan la pobreza o, como definieron en una reunión reciente, se comprometan "con el desarrollo social justo y equitativo".<sup>183</sup>

En la alternancia política del 2000, María Isabel Blanco resalta la importancia de reconocer la contribución de estas organizaciones, mediante acciones en los últimos años tales como: la vigilancia electoral, la lucha por el respeto al voto, la capacitación o la información y concienciación de grupos rurales y urbanos en diferentes regiones del país.

En la coyuntura electoral, comenta, diversas organizaciones se propusieron discutir con el objetivo de "construir consensos sobre problemas y oportunidades de la relación sociedad civil-gobierno en diferentes contextos políticos, para aportar una agenda común nacional y diferenciada de las Organizaciones Civiles hacia el 2000",<sup>184</sup> entendido como año electoral. Se percibe un trabajo por formular agendas ciudadanas para comprometer a los candidatos en los aspectos sociales, económicos y políticos de la transición democrática. Estos aspectos se encuentran sintetizados en los planteamientos de Poder Ciudadano.

Desde la coyuntura electoral hasta el momento actual ha habido diferencias en el seno de las organizaciones civiles en torno a la posición que debían asumir frente a la candidatura y posterior administración presidencial. Mientras unos destacan las oportunidades que se abrieron en la alternancia y que hay que saber aprovechar (Alianza Cívica, Causa Ciudadana), otros resaltan las amenazas que

---

<sup>182</sup> Bautista citado por Blanco, 2001, p.105

<sup>183</sup> *Síntesis general: Seminario sobre retos de las organizaciones civiles en el sexenio de Vicente Fox*. Coyoacán, México D.F., 26 de junio de 2001.

<sup>184</sup> Foro Nacional "Participación Política de la Sociedad Civil", 10 y 11 de septiembre de 1999, Centro Cultural San Ángel, San Ángel, México D.F. Convocan: Alianza Cívica, Convergencia, Ceaal y Cencos.

se deben enfrentar (Movimiento Ciudadano por la Democracia, Red Todos los Derechos para Todos). Dentro de la discusión, un grupo significativo de miembros de organizaciones y redes coincide en considerar como oportunidades:<sup>185</sup>

- La posibilidad de avanzar en la lucha contra la corrupción.
- Que el escenario resultaba favorable para la incidencia y la interlocución de las organizaciones civiles.
- Que existían posibilidades para nuevos liderazgos de la sociedad civil y para que ésta se fortaleciera como actor público.
- La apertura de espacios de participación en el nuevo gobierno.

Por otro lado, señalaron como “amenazas”:

- Que existía riesgo de “derechización” y radicalización de ciertos grupos.
- El riesgo de continuismo, sobre todo en lo económico y en lo social.
- Posibilidades de ingobernabilidad producto de la polarización social, conflictos entre los partidos y dentro del gobierno.
- Que la sociedad civil no aprovechara el espacio, que se polarizara y se fraccionara.
- Que se diera Caudillismo presidencial.
- Que hubiera Cierre de espacios y apropiación de la sociedad civil (nuevo corporativismo de Estado).
- Parálisis en el congreso, producto de la polarización de intereses.
- Crisis de la izquierda como proyecto alternativo.

En los años siguientes se percibió la incorporación de un número importante de cuadros de organizaciones a las instituciones federales y a las instituciones de los gobiernos estatales. Este “vaciamiento de las organizaciones de la sociedad

---

<sup>185</sup> Bautista, 2001, pp.110-111

civil";<sup>186</sup> presenta un debilitamiento de las organizaciones que les impide ser un contrapeso. Pero en esta coyuntura el fenómeno adquiere dimensiones colectivas. Ramírez Sáiz afirma que la transferencia de dirigentes de las organizaciones al gobierno repercute fuertemente en la afirmación autónoma y en el avance de la sociedad civil ante la sociedad política.<sup>187</sup>

La problemática motivó reuniones de los miembros de organizaciones y de redes para discutir las "fuerzas, debilidades y retos que implica la salida de varios participantes de estos organismos".<sup>188</sup> Los equipos de transición de las áreas social y política convocaron a las organizaciones de la sociedad civil a un diálogo para elaborar conjuntamente la agenda relativa al fortalecimiento institucional de estas organizaciones.<sup>189</sup>

Cuatrocientas organizaciones respondieron a ese llamado. Se integraron veinte mesas de trabajo. Se estableció una Secretaría Técnica a cargo del Centro Mexicano para la Filantropía con el apoyo de la fundación Ford para facilitar este proceso de diálogo. Es importante destacar la amplia respuesta obtenida, pues se reunieron cuatrocientas organizaciones de diferentes tipos, alumnos y catedráticos de veinte universidades y cinco agrupaciones políticas, y entre todos actuaron para lograr un documento final de trabajo, según comenta Blanco.

Entre otras propuestas destacaron:

- Establecer un marco legal para su reconocimiento y regulación: la "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles".<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> Núñez, Carlos entrevistado por Maria Isabel Blanco el 17 de Marzo 2001.

<sup>187</sup> Ramírez, 2001, p. 20

<sup>188</sup> Valencia citado por Maria Isabel Blanco, 2001, s/p.

<sup>189</sup> Conclusiones y propuestas de la *Mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición* en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada. Reporte final, diciembre del año 2000.

<sup>190</sup> Esta ley fue elaborada y consensuada por las mismas organizaciones fruto de 8 años de trabajo; fue presentada a la Cámara de Diputados y se ha mandado a la congeladora en dos ocasiones después de estar a punto de ser aprobada. Esta ley contempla el reconocimiento como entidades de interés público de las asociaciones de ciudadanos que trabajan en beneficio de

- Crear fondos y mecanismos financieros que apoyen las iniciativas de bienestar social y desarrollo de las organizaciones.
- Diseñar mecanismos e instrumentos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política pública. Existen mecanismos pero han sido insuficientes y han estado sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios públicos y legisladores.
- Apoyo a la comunicación social en los temas de democracia y sociedad civil (publicaciones, radio y televisión comunitaria).
- Fomento de la educación cívica y la participación ciudadana (cambio en cultura sobre relaciones gobierno-sociedad, del paternalismo a corresponsabilidad).

El solo hecho de que se hayan reunido para discutir cómo se podría apoyar la participación de las organizaciones de la sociedad civil desde el gobierno, constituye un hecho relevante por más deficiencias que puedan referírsele a dicho ordenamiento. Que estas organizaciones hayan especificado en qué áreas les interesaba participar y cómo podrían intervenir; que hayan conocido e identificado otras organizaciones con objetivos similares o diferentes pero muchas veces complementarios; el haber logrado propuestas discutidas y consensuadas por sectores y por temáticas, constituye un avance y un reto para ambas partes. Para el gobierno, ¿resultó una consulta sin trascendencia? Y para las organizaciones, ¿realmente pudieron aprovechar la puerta que se abrió para incidir en las decisiones de las políticas públicas?

En México la participación social se ha restringido a ciertas áreas y algunos temas. No sólo está acotada por la legislación, sino también por la decisión de los funcionarios en turno en los distintos niveles de gobierno que, de manera independiente, definen cuáles deben ser los temas abiertos a ésta. Por ejemplo, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de

---

terceros, y recoge derechos y obligaciones, procedimientos simplificados y transparentes, un registro nacional y una autoridad responsable de su ejecución.

la Sociedad Civil, en su Artículo 5, considera objeto de ley a las siguientes actividades:

1. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
2. Apoyo a la alimentación popular.
3. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
4. Asistencia jurídica.
5. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
6. Promoción de la equidad de género.
7. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.
8. Cooperación para el desarrollo comunitario.
9. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
10. Promoción del deporte.
11. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
12. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales.
13. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
14. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
15. Participación en acciones de protección civil.
16. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley.
17. Las que determinen otras leyes.

La inclusión de estas actividades marca un avance respecto a la normatividad anterior porque amplía el espectro de las organizaciones de la sociedad civil que

pueden acogerse a los beneficios de la Ley. No obstante, mantiene poca claridad en algunas áreas como las referentes a “actividades de proselitismo partidista o electoral” y “proselitismo o propaganda con fines religiosos”.

Otra pregunta central es ¿cómo se participa? Es precisamente de la respuesta desde donde se edifica la relación entre la sociedad civil y el gobierno en México, porque la participación supone que la primera cuenta con información suficiente, comprensible y en oportunidad para estar en condiciones de formar una opinión. Así también, la participación requiere que se construyan espacios públicos de deliberación a través de los cuales se formen opiniones colectivas.<sup>191</sup> En un sistema político como el mexicano, en el cual durante siete décadas la existencia de este tipo de espacios fue mínima y frecuentemente proscrita, es necesario concentrar esfuerzos desde el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para generarlos sobre el principio de confianza mutua. Únicamente en la medida en que exista tal confianza se podrán mantener abiertos los canales de comunicación dentro de una sociedad acostumbrada a las suspicacias de antaño.

Otra condición para una participación efectiva es que en las etapas decisivas del diálogo intervengan interlocutores con capacidad para tomar decisiones en ambos lados de la mesa. Esto es, la participación será efectiva si da pie a la negociación entre actores representativos que expongan posiciones claras, tengan la autoridad, legitimidad y respaldo suficiente para poner en práctica los acuerdos adoptados y no queden al aire. ¿Cuál es entonces el papel de las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno en la definición de esta relación?

Hasta antes de la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, era difícil encontrar en las normas y procedimientos de la administración pública alguna referencia explícita a las OSC. Tal y como lo afirma Sergio García,<sup>192</sup> incluso en la Constitución Política de los

---

<sup>191</sup> *Ibid.*, p.18

<sup>192</sup> García, 2005, p. 121

Estados Unidos Mexicanos, el sector social es definido como aquel integrado por sindicatos, grupos campesinos y beneficiarios de los programas de gobierno, sin incluir el concepto sociedad civil como entidad social y política. No es de sorprender, entonces, que la formulación de las políticas públicas se efectúe a partir de decisiones personales de los funcionarios.

El Artículo 13 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC, establece que las dependencias y entidades podrán fomentar actividades de las organizaciones de la sociedad civil mediante alguna o varias de las siguientes acciones:

1. Otorgamiento de apoyos y estímulos.
2. Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezcan la normatividad correspondiente para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas.
3. Establecimiento de medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos en favor de las organizaciones, conforme a su asignación presupuestal.
4. Concertación y coordinación con organizaciones para impulsar sus actividades.
5. Diseño y ejecución de instrumentos y mecanismos que contribuyan a que las organizaciones accedan al ejercicio pleno de sus derechos y cumplan con las obligaciones que la ley establece.
6. Realización de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades.
7. Celebración de convenios de coordinación entre ámbitos de gobierno, a efecto de que éstos contribuyan al fomento de las actividades objeto de esta ley.
8. Otorgamiento de los incentivos fiscales previstos en las leyes de la materia.

La ley recoge las principales acciones y medidas que ya venían realizando las dependencias y entidades de la administración pública federal. Con todo, al proyectarlas en un ordenamiento legal de manera tan explícita, sienta las bases para institucionalizar estas prácticas y reduce el grado de discrecionalidad en su aplicación.

No obstante, la participación ciudadana ocurre una vez que se han tomado las decisiones de gestión pública y a través de formas no institucionalizadas, entre las cuales destacan las mesas de diálogo que generalmente terminan por tomar la forma de “terapia” o “tokenismo”. A esta fórmula se recurre cada vez que surge algún conflicto social limitado a lo local, culminando cuando se alcanza algún acuerdo con los grupos movilizados en torno a problemas de límites de tierras, demandas campesinas, obreras, indígenas, revisión de casos de violación de derechos humanos, etcétera.<sup>193</sup>

Otro mecanismo empleado son las consultas ciudadanas que, por lo general, carecen de profundidad en los temas consultados dando como resultado un alcance mínimo en términos de poblaciones consultadas y temas cubiertos. Por ello existe la percepción de que tales medios son sólo mecanismos para legitimar decisiones ya tomadas, sin ser verdaderos foros de inclusión y discusión previa a la formulación de tales políticas. Situaciones como las descritas dan pie a importantes críticas hacia los instrumentos de planeación, los planes de desarrollo y los programas sectoriales.

### **III.3 Una relación en construcción**

En nuestro país el papel de la sociedad civil ha ido cambiando al igual que las modalidades de la relación que ésta guarda con el gobierno: desde las impuestas por gobiernos autoritarios, quienes vieron a la sociedad civil como una forma de

---

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 121

lucha con intereses contrapuestos; pasando por las de aquellos quienes la conciben como un instrumento para la legitimación y aplicación de planes y políticas diseñados por vías no consensuales; hasta las modalidades que la ven como a un aliado para enfrentar problemas y encontrar soluciones dentro del marco de la gobernabilidad democrática.

Esta transformación de las relaciones hace posible pensar que paulatinamente se irá arraigando la tendencia a verla de forma diferente, una en la cual el diálogo con los ciudadanos y la participación social no son un simple ejercicio de apertura democrática gubernamental, sino una práctica cotidiana e imprescindible para la gobernabilidad. Poco a poco, la sociedad civil mexicana ha encontrado nuevos caminos y formas para incidir en la toma de decisiones, encauzar diferentes intereses y adquirir cada día mayor relevancia en el proceso de las decisiones públicas.

Entendida como una diversidad de grupos con significados y objetivos diferentes —y no como un todo genérico—, la sociedad civil mexicana ha adquirido una nueva dimensión en su composición, sus espacios y mecanismos de actuación. Esta proyección es producto de sus propias conquistas, resultado de los cambios implicados en el proceso mismo de democratización y cambio político.

La aplicación en México de conceptos como gobernabilidad democrática y participación ciudadana son fundamentales para un mayor juego democrático y una mayor participación de la sociedad civil. Cabe aclarar, que en el caso mexicano es cada día más frecuente que se emplee el término gobernabilidad como sinónimo de condiciones adecuadas para el desarrollo; es decir, como la existencia de armonía y equilibrio entre los sectores para propiciar un clima favorable. Si bien esta concepción refleja el concepto básico de equilibrio, se origina de una premisa que le resta legitimidad. Esto es, el discurso asume al gobierno como al garante principal de la gobernabilidad y tiende a constreñir el papel de la sociedad civil. Recurrentemente en las instancias gubernamentales,

aun cuando se alude a la idea de gobernabilidad, ésta no incluye a las organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio de gobierno.

Consideremos, porque ello incide directamente en las relaciones entre gobierno y sociedad, que el sector de la sociedad civil y el gubernamental son heterogéneos. En la sociedad civil se observa una alta fragmentación y división, en el gobierno se observa un atraso respecto a la visión política de participación social en muchas áreas del aparato administrativo.

Aunque los servidores públicos —cualquiera que sea su ámbito de actuación— están sujetos a normas y leyes, mantienen una actitud personal al actuar con las organizaciones. Asimismo, las políticas de relación con las organizaciones difieren sustancialmente en los niveles federal, estatal y municipal, debido a las características particulares de cada normatividad y de los propios funcionarios que las aplican.

Por su parte, la sociedad civil es diversa y sus posiciones respecto al gobierno varían. En el espectro encontramos desde organizaciones cuyas posiciones son coincidentes a las gubernamentales, hasta aquellas con posiciones abiertamente contestatarias al gobierno. Entre estos extremos se alberga la más diversa combinación. Igualmente importante es el hecho de que el grado de cohesión entre ellas es altamente variable.

Estas características hacen que las relaciones entre ellos sean distintas y tengan diversos alcances. Por una parte, en algunos sectores gubernamentales mexicanos ya existen prácticas establecidas para apoyar a las OSC con recursos, asistencia técnica, capacitación o consultorías, inclusive con lineamientos, políticas y programas, o bien a través de la institucionalización de canales para el trato (casos como SEDESOL, SEMARNAT y SRE). También existen sectores en los cuales la relación está todavía muy poco desarrollada, y en los cuales la participación de las organizaciones —cuando existe— ha sido reducida a la

consulta de temas muy concretos. De este modo, disminuyen las oportunidades para que mantengan su presencia en espacios de interlocución y que desde el gobierno se generen espacios de diálogo para establecer proyectos y líneas de colaboración conjuntos.

Valga resaltar que en los últimos años las políticas gubernamentales con respecto a la sociedad civil han demostrado una mayor pluralidad e inclusión. Las modificaciones al marco normativo en la materia, fundamentalmente a nivel federal así como también a nivel estatal, demuestran avances en el reconocimiento de la importancia de la participación social para crear políticas públicas legítimas.

Sin duda el gobierno ha tenido mayor apertura y jugado un papel fundamental en la inclusión y fomento de las organizaciones en asuntos públicos, lo cual debe destacarse en temas cruciales como género, derechos humanos o medio ambiente, donde esta inclusión ha contribuido a fortalecer las políticas gubernamentales. Sin embargo, en algunas áreas al interior del gobierno federal y de los gobiernos estatal y municipal, persiste un espíritu autoritario y corporativista, o al menos de cooptación hacia las organizaciones y los líderes de movimientos sociales. El marco legal y los avances son insuficientes.

Gran parte de los funcionarios públicos siguen viendo a la sociedad civil como legitimadora de las políticas gubernamentales o, en su defecto, como una fuente de conflicto al momento de ponerlas en marcha. La gobernabilidad sigue asumiéndose como asunto del gobierno, por lo cual se requiere modificar el marco legal y entonces permitir un ciclo evolutivo para el avance de las organizaciones en diferentes estadios, así como generar un concepto de gobernabilidad que implique la corresponsabilidad y provoque mayor subsidiariedad.

Debe admitirse la existencia de desconfianza por parte de funcionarios hacia los grupos organizados que no son de la misma ideología partidista; sea porque los ubican como participantes de cualquier otro partido o porque temen aun más a las

organizaciones independientes. A este fenómeno Ramírez Sáiz lo llama "ciudadanos bajo sospecha".<sup>194</sup>

Los organismos de la sociedad civil, afirma Blanco, también tienen que superar su recelo hacia los funcionarios gubernamentales, notando, la diversidad y características de cada uno, para poder establecer relaciones puntuales de colaboración y respeto mutuo.

Ahora bien, el problema no es simplemente si las organizaciones civiles colaboran o no con tal o cual gobierno de cualquier partido, sino cómo se implementan mecanismos de participación social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que trasciendan no importa qué partido esté en el poder, ni qué personas integren el gobierno. El problema es más complejo, según percibe Blanco: la participación ciudadana en las políticas de Estado, en las acciones públicas que trascienden a los periodos gubernamentales y que son necesariamente de largo plazo.

En este contexto, el reto para la sociedad civil es incidir en la definición de políticas públicas, participando en las instancias de discusión pública con el gobierno para impulsar los programas que den alternativas a las problemáticas definidas colectivamente. Así podrían recibir impulso las organizaciones que se dedican no sólo a realizar acciones de asistencia sino también de capacitación, producción, o prestación de servicios diversos.

Una tarea pendiente, es lograr la vinculación entre organizaciones similares o que realicen acciones complementarias, para romper con el aislamiento.<sup>195</sup> Esto ayudaría a reforzar los tejidos sociales o dicho de otra manera, el capital social requerido para enfrentar los problemas del desarrollo. En esta dinámica se detecta una tendencia hacia la integración de redes, que a su vez se interrelacionan con

---

<sup>194</sup> Ramírez, 1999, s/p.

<sup>195</sup> Blanco, Op. cit.

otras redes y que se abren a una pluralidad cada vez mayor que converge en determinados acuerdos.

La estrategia que parece perfilarse, en algunas organizaciones civiles, se ubica entre la resistencia y la participación en acciones con el nuevo gobierno, promoviendo la articulación de agendas y de propuestas ciudadanas que fortalezcan la capacidad de incidencia en las políticas públicas, en los planes de gobierno y en los presupuestos.<sup>196</sup>

De acuerdo con Bautista, además de la profesionalización se ve necesaria la revisión del caudillismo, del centralismo, la escasa institucionalización y la democratización en la toma de decisiones que se observa en buena parte de las organizaciones civiles. Estos temas debieran formar parte importante de las agendas internas de estos organismos. Atender las deficiencias internas de las organizaciones civiles y aprovechar la capacidad instalada en ellas para renovarse y aprender de las experiencias propias y de los demás, será una tarea central.

Insiste el autor que, los retos hacia una gobernabilidad democrática no sólo son del polo gubernamental sino también del polo de las organizaciones sociales. La consolidación de un capital social requiere de la participación de todos los actores en busca de una nueva gobernabilidad democrática. En México, esto se traduciría en romper las desconfianzas mutuas, los ideologismos y el aislacionismo tanto del gobierno como de las organizaciones ciudadanas.

Se necesita un cambio de mentalidad pero también la modernización del marco normativo, la creación de instrumentos novedosos y el fomento del principio de subsidiariedad. De lo contrario, las políticas que fomenten el desarrollo de la sociedad civil continuarán coexistiendo con prácticas corporativistas, propiciando retrocesos en lugar de avances en la relación gobierno-sociedad civil.

---

<sup>196</sup> Bautista, 2001, p.111

Por su parte, las organizaciones necesitan revisar su estrategia ya que su ascenso en el escenario nacional ha sido producto de presiones y crisis más que consecuencia de acciones planificadas. Deben desarrollar mayores capacidades y organización al interior y al exterior; es decir, capacitación y profesionalismo por una parte, y afianzar o crear redes que les permitan influir de forma decisiva en la agenda y formulación de políticas.

Otro asunto crucial por abordar es el de la sustentabilidad económica que les permita depender cada vez menos de los recursos gubernamentales. Al contrario de lo que muchas OSC proponen, los recursos para hacerlas económicamente viables no deben provenir exclusiva o preponderantemente del Estado, pues esto irremediablemente acota su independencia e inhibe el desarrollo de sus capacidades de gestión.

La aportación de recursos por parte del Estado no debe ser entendida como mecanismo para conseguir sumisión o cooptación, sino como un medio para avanzar a favor de responsabilidades compartidas y de cooperación. Por su parte, las OSC, aun cuando reciban recursos públicos, no pueden pretender subsistir sólo de ellos, ni mucho menos tratar de sustituir al Estado en sus funciones o dejar que el aparato gubernamental lo pretenda. Deben, en todo caso, buscar fuentes alternas de financiamiento, ya sea provenientes de empresas privadas o de las aportaciones de sus propios afiliados. En síntesis, es primordial que la relación entre sociedad civil y gobierno en México incluya conceptos como “cooperación mutua”, “responsabilidad compartida” y “visión a futuro”.

### **III.3.1 Propuestas instrumentales**

Hay tres aspectos que Preciado Coronado aduce que influyen decisivamente en la viabilidad de un pacto social consensuado: la cohesión de la clase política, la confianza y autoconfianza en las políticas públicas del gobierno y la capacidad de actuación y de generación de iniciativas por parte de la sociedad civil. De aquí se derivan tres consecuencias: el sistema de partidos como instancia intermediaria

privilegiada entre sociedad y gobierno; la capacidad reguladora del Estado frente a los intereses individuales y corporativos –que se ha visto, sin embargo, deteriorada por el discurso avasallador del pensamiento único y del Estado mínimo-, y la capacidad de influencia de las formas de autorregulación social sobre el Estado y el gobierno.

La relación futura entre el gobierno y la sociedad civil debe capturar las experiencias adquiridas en diversos ámbitos, avanzar hacia un camino en el cual prevalezca el diálogo, la información, la capacitación y, sobre todo, la responsabilidad compartida y cooperación mutua.

Aguilar<sup>197</sup> señala que para mejorar esta relación debe cumplirse con tres tareas prioritarias, las cuales podríamos delinear como escenarios futuros para el desarrollo de un enfoque estratégico:

1. Promover la reforma del Estado entendida como la construcción del entramado de normas y procedimientos requeridos para favorecer la cooperación entre los actores políticos y los poderes públicos, para la construcción de acuerdos incluyentes y para garantizar la participación social/ciudadana en la formulación de las políticas públicas y en los procesos de prestación de servicios públicos.
2. Profundizar los procesos de construcción de ciudadanía, trabajar en la construcción de una idea integrada de ciudadanía, no reducida a la de ser electores, sino a la de ser titular de derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales (de tercera generación), pero también de obligaciones públicas precisas: ser obediente de las leyes, y contribuyente fiscal cumplido, con sentido del interés público o bien común (comprometido con la seguridad y viabilidad de la República), opinador-deliberador público, ciudadano dispuesto a participar en la implementación de políticas públicas.

---

<sup>197</sup> Aguilar, 2003, p. 78

3. Fomentar los valores y las prácticas de la cultura democrática, a fin de transitar de una democracia meramente electoral y representativa (con frecuencia de ciudadanos pasivos) a modalidades cada vez más participativas y deliberativas de democracia, en el entendido que los valores de la democracia son la conciencia de la propia dignidad y de la propia libertad.

Se requiere trabajar en la construcción de esta relación en diversos ámbitos, de forma conjunta entre ambas partes, desarrollando instrumentos novedosos que permitan poner en operación acuerdos y consensos que beneficien un concepto de gobernabilidad más amplio, en el cual todos los agentes sean partes actantes y no sólo espectadores. Al respecto, a continuación se enumeran una serie de instrumentos que podrían fortalecer la relación actual gobierno y sociedad civil.

#### **III.3.1.1 Comunicación**

Reconocer los logros y avances en las negociaciones son elementos vitales del desarrollo y la transparencia de la relación, sin embargo resulta igualmente importante que estos se difundan a través de instrumentos o herramientas de comunicación, pues gracias a ellos se puede promover y fortalecer el desarrollo de una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil:

- **Eventos públicos:** seminarios, conferencias, talleres, foros, a fin de sensibilizar, consultar, discutir y debatir varios temas de interés que atañen a la sociedad civil contando, por supuesto, con su participación.
- **Materiales informativos:** para informar a los actores involucrados con respecto a los avances que surjan de las negociaciones gobierno-sociedad civil.
- **Redes informativas electrónicas:** utilizar sitios en Internet y el correo electrónico para difundir información relevante relacionada con los asuntos tratados. En estos sitios se puede publicar información común o de una de las partes, tales como comunicados de prensa, discursos y presentaciones varias para informar tanto a la sociedad como a los medios de comunicación. Este

medio también proporciona un mecanismo de retroalimentación para recibir observaciones.

- **Otras herramientas de comunicación:** compartir información clave con la sociedad civil mediante la prensa, boletines informativos de las OSC o medios electrónicos.

El gobierno y las organizaciones han participado en algunos de estos mecanismos, se instaurados como prácticas mediatas a respuestas muy específicas, por lo cual se requiere desarrollarlos de forma institucionalizada al interior del gobierno y que la sociedad civil cuente ya con canales establecidos para su participación permanente.

### III.3.1.2. Rendición de cuentas

El término *accountability* (rendición de cuentas) se asocia directamente con organizaciones racionales. Max Weber<sup>198</sup> lo definía como “[...] la estructuración burocrática del mundo occidental en la cual las responsabilidades y autoridades se encuentran claramente definidas y ordenadas, así como las prácticas y decisiones reflejadas en documentos escritos”.

Estos documentos deben ser públicos para que la rendición de cuentas sea puesta en práctica. Por tanto, dentro de una organización como tal se da una rendición de cuentas racional (del término inglés *rational accountability*), basados en la idea de que esta acción produce transparencia. El propósito consiste, en este caso, en maximizar la confianza para minimizar la desconfianza.

El poder al fin y al cabo es una delegación del poder popular a un agente (gobernante) electo y éste debería de tener la obligación de informar al pueblo de las acciones encomendadas a él (ella) por medio de la rendición de cuentas. Esta

---

<sup>198</sup> Hilhorst, 2003, p. 126

rendición debería de ser sistémica para que el gobernado pueda decidir sobre la conveniencia o no de refrendar o en su caso sancionar a los servidores públicos.

El siguiente cuadro<sup>199</sup> abre un abanico de definiciones de rendición de cuentas, que permiten ubicar este término con mayor amplitud:

Ian Malean	Andreas Schedler	Luis F. Aguilar
La rendición de cuentas es: “El requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.	“La rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota: - por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos ( <i>answerability</i> ) y; - la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta ( <i>enforcement</i> )”.	“Rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad”.

La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios, uno de ellos es el sugerido por Guillermo O’Donnell que divide la rendición de cuentas en horizontal y vertical. La rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes del Estado. En cambio, la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición de cuentas electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes.

A diferencia de la rendición de cuentas horizontal, en donde la fiscalización tiene sanciones penales o administrativas, la rendición de cuentas vertical sólo cuenta,

<sup>199</sup> Estas definiciones fueron tomadas del libro *Rendición de Cuentas y Democracia* de Luis Carlos Ugalde, 2002

en primera instancia con sanciones morales o simbólicas, no hay multas económicas ni encarcelamientos. Las organizaciones sociales y los medios de comunicación son los actores que exhiben a los servidores públicos que han faltado a sus funciones. Asimismo, la rendición de cuentas horizontal y vertical son complementarias para la acción de rendir cuentas de gobernantes y gobernados.

Es importante enfatizar los señalamientos de la rendición de cuentas en México, a pesar de no ser un concepto nuevo, en nuestro país, este término había sido desechado por los gobiernos del viejo régimen, sin embargo, con la transición suscitada en el año 2000 se han abierto nuevos mecanismos e instrumentos que permiten a la ciudadanía exigir datos concretos de las políticas aplicadas por sus gobernantes.

Este tema y su aplicación son de constante debate entre los integrantes y observadores de las OSC, así como al interior del gobierno. En la actualidad, el gobierno mexicano ha desarrollado instrumentos que le permiten una mayor rendición de cuentas. Con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental se han dado parámetros que permiten difundir las acciones gubernamentales y la utilización de recursos públicos. Sin embargo, respecto a la transparencia de las acciones desarrolladas por el gobierno para o conjuntamente con las OSC, aún no existen informes precisos que permitan a la sociedad tener conocimiento de lo que se está haciendo en diversos ámbitos.

En lo que respecta a la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, Hilhorst<sup>200</sup> señala que al considerarlas como organizaciones intermediarias proveedoras de ayuda a personas pobres y marginadas, deben rendir cuentas por la calidad y el impacto de su trabajo en diferentes áreas.

---

<sup>200</sup> Hilhorst, 2003, p. 125

En la práctica, empero, solamente rinden cuentas a sus donadores y/o patrocinadores, lo cual se convierte en un problema de falta de transparencia, pues muchas no informan a la sociedad sobre la utilización de recursos cuando éstos son de carácter público.

Así, la transparencia es percibida como uno de los puntos de mayor discusión detrás del funcionamiento adecuado dentro de las OSC, por ello se requiere el desarrollo de herramientas que les permitan ser percibidas como más transparentes en cuestión de las actividades llevadas a cabo con los fondos que reciben. Las organizaciones mexicanas presentan aún deficiencias importantes en sus mecanismos de rendición de cuentas. Es difícil, en la actualidad, conocer su información contable, financiera, programas de trabajo, informes de resultados, constitución y cambio de sus órganos directivos, entre otros datos.

Ahora bien, las OSC pretenden que no se les exijan muestras de su transparencia más que a través de su participación en procesos sociales. Pero la transparencia se da a partir de la apertura de información y datos duros sobre la recaudación, gestión y objetivos de los recursos de las organizaciones y no mediante discursos, relaciones personales o prácticas sociales. Al final, la rendición de cuentas racional y los procesos sociales dependen uno del otro y deben incluir la obligación tanto del gobierno como de las organizaciones de cumplir con tales compromisos. En un principio es de esperarse que esta obligación sea más moral que legal; no obstante, la construcción de la gobernabilidad democrática requiere del desarrollo de un marco legal sobre transparencia y rendición de cuentas con carácter vinculatorio para todos los actores sociales.

Actualmente el marco legal obliga a las organizaciones a rendir cuentas sólo sobre recursos públicos recibidos para llevar a cabo sus proyectos. Sin lugar a dudas esto es un avance hacia la transparencia que, además, acota las tendencias — aún existentes— de otorgar recursos públicos de manera discrecional y para fines poco claros, pero no es suficiente. El marco legal también deberá seguirse

construyendo hasta que obligue al seguimiento y evaluación del impacto de los recursos públicos aplicados por OSC, así como de los recursos que, en general, manejen las organizaciones que actúan a nombre de la sociedad civil. Deben, en todo caso, rendir cuentas no únicamente sobre las acciones ya realizadas, sino también sobre sus planes de acción y las actividades que estén llevando a cabo al momento de informar. Más aún, se debe estudiar cuidadosamente la tendencia que tienen muchas OSC para buscar un trato preferencial en materia legal en el cual persiguen quedar exentas de toda obligación fiscal o laboral.

Como lo señala Ackerman:<sup>201</sup>

Hay diversas razones por las cuales una OSC podría rendir cuentas y hay que analizarlas todas ellas. Aparte del hecho de que las OSC sean obligadas a hacerlo a través de la presión de un financiador, una OSC también puede rendir cuentas precisamente para equilibrar el poder ejercido por este financiador, para fortalecer su legitimidad o, en su caso, por el mero compromiso con los valores democráticos.

Luis Carlos Ugalde argumenta cómo el principio de rendición de cuentas debería ser inherente al ejercicio del poder y obligación primordial del gobernante, pero también supone una sociedad participativa más allá de lo electoral e interesada en los procesos públicos y vigilante de los excesos del poder, no obstante, un gobierno democrático requiere, de igual forma de la rendición de cuentas de los actores sociales, que son voces de la sociedad. Transparencia, rendición de cuentas, corresponsabilidad, son los nuevos retos dentro de la transición democrática, y será de suma importancia analizar cómo éstos se van incluyendo en el acontecer cotidiano de la política mexicana.

---

<sup>201</sup> Ackerman, 2005, p. 43

### III.3.1.3 El elemento personal

La caracterización primigenia del hombre es la conciencia individual de sí mismo, y en segunda instancia su conciencia social y de quienes lo rodean. Su primera percepción es su Yo psicológico antes de su Yo ontológico y su Yo social.<sup>202</sup> Ballesteros señala que esta transacción entre su individualismo con su necesidad inmediata de convivir con los demás. Su proceso de socialización está fuertemente condicionado por los convencionalismos sociales y las relaciones de poder que se dan en toda la red social.

El individuo podrá ser considerado por los demás como un ente maduro y por lo tanto admitido y respetado por los demás, de acuerdo con su capacidad de adaptación a las pautas socialmente aceptadas. Por eso se dice que el hombre, que vive para sí mismo, es la antítesis de ciudadano. Para ser ciudadano, el individuo tiene que ser capaz de compartir sus espacios vitales con los demás. El buen ciudadano es un modelo de adaptación al medio ambiente, aunque éste sea el más adverso y hostil al desarrollo de sus aspiraciones individuales.<sup>203</sup>

El ciudadano es el factor decisivo de lo que acontece o deja de acontecer en la sociedad en lo general, y en lo particular en las diversas organizaciones de la llamada sociedad civil, como las refiere Ballesteros, expresiones fundamentales del quehacer social, en los partidos políticos, en la educación y en sus contenidos técnicos y culturales, o en los servicios públicos o privados. También en el gobierno en forma por demás activa, a través de la administración pública, el proceso legislativo o la procuración y administración de justicia. En todos estos ámbitos, el ciudadano participa hoy más que nunca en la operación misma de la sociedad en su inmensa complejidad y alteridad.

Las coincidencias no son casuales, se construyen. De ahí que gran parte del éxito de las organizaciones de la sociedad civil depende de la capacidad y estilo

---

<sup>202</sup> Ballesteros, 2006, p. 252.

<sup>203</sup> Op. cit.

personal de sus dirigentes. Entre mayores habilidades tengan, mayor será también su capacidad de maniobra para establecer vínculos con sus interlocutores privados, gubernamentales y del propio tercer sector, así como la posibilidad de allegarse más recursos financieros, humanos, conocimientos y relaciones interpersonales que puedan usar en favor de su organización. Por ello, los líderes han sido considerados como parte medular para el buen funcionamiento de una organización.

En un principio, la imagen que se tenía de los líderes de las OSC era la de visionarios. Sin embargo, fue cambiando a través del tiempo. Según Hailey<sup>204</sup> la imagen de visionario se transformó en la de “autócrata carismático” o en la que se conoce como “síndrome del gurú”. Bajo este concepto agrega, los líderes han demostrado un compromiso y una destacada habilidad para movilizar personas y recursos. Pero también han sido criticados por dominar a las organizaciones, por no rendir cuentas y por ser incapaces de adaptarse a los cambios según se presente la situación. Recientemente la imagen de la figura de liderazgo de las organizaciones también ha transformado el concepto de “autócrata carismático”. Hailey<sup>205</sup> identifica el nuevo estilo de liderazgo como aquél basado en los valores, el conocimiento y la capacidad de respuesta. Concluye que estas personas son “líderes genuinos para el desarrollo”.

Los líderes actuales deben contar con una serie de valores arraigados, un mayor conocimiento de las nuevas tecnologías, mayor participación activa con el ambiente externo y responder más rápido al cambio. Sin embargo, cada líder es producto de su momento y su tiempo y la importancia que adquiera está condicionada, además, por las características propias de su organización y el entorno en el cual se mueve, ya que en su interacción podrán o no desarrollarse.

---

<sup>204</sup> Hailey, 1999, p.9

<sup>205</sup> *Ibid.*, p.6

En esa medida las relaciones entre gobierno y OSC no están exentas del elemento interpersonal, mejor conocido como el “estilo personal de gobernar”. Ante la insuficiencia de instituciones o mecanismos formales y jurídicamente sustentados que esclarezcan los criterios y parámetros de la relación, los vínculos entre las OSC y las entidades gubernamentales se mantienen, aún y en gran medida, por la serie de relaciones personales que guardan los líderes de uno y otro lado.

Estas relaciones surgen no sólo de la buena voluntad, sino de la percepción de conveniencia mutua y la seguridad de que traerán beneficios ya sea personal o institucional. No debe sorprendernos que a un año de haberse aprobado la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil existan voces, provenientes del sector de las OSC, que reclamen el prevailecimiento de los criterios del corporativismo en las acciones gubernamentales a favor de éstas.<sup>206</sup>

Respecto a los líderes gubernamentales, existe un gran descrédito ante la opinión pública mexicana con respecto a los políticos y a los intereses que les motivan. En lo tocante a la promoción de políticas de participación social, los líderes son vistos más como legitimadores de políticas gubernamentales que como portadores de consensos y nuevos esquemas de gobernabilidad, como actores políticos sin conocimiento de la realidad social, o incluso como tecnócratas.

Es necesario desarrollar, al interior del gobierno, líderes con conocimiento de las organizaciones y que promuevan políticas novedosas de relación. Se deben eliminar esquemas que ven a la participación de la sociedad civil como obstáculo y generar mecanismos institucionalizados más incluyentes e interactivos.

---

<sup>206</sup> Durante las mesas de diálogo del Encuentro “Hacia la Corresponsabilidad: Nueva Relación Sociedad Civil – Gobierno Federal” que tuvo lugar del 18 al 20 de julio de 2005, algunos participantes manifestaron sus molestias en torno a la relación clientelar y corporativa que algunas dependencias del Gobierno Federal.

Por su parte, los líderes de las OSC tienen la responsabilidad de desarrollar acciones de beneficio social, por lo cual deben ser visionarios en el desarrollo e instrumentación de sus programas de acción. Asimismo, deben ser hábiles y buenos administradores para establecer y mantener una relación de cordialidad con sus donadores, ya que finalmente son parte esencial de lo que mantendrá en pie la misión de la organización.

Adicionalmente a las aptitudes y talentos personales con los cuales pueda contar un líder de OSC, según Hilhorst<sup>207</sup> hay dos características principales que sobresalen para que exista un liderazgo exitoso: la primera es la habilidad de unir a diferentes mundos a través del desarrollo y la presentación de una amplia gama de discursos; segundo, la habilidad de crear relaciones sociales y comunitarias.

Finalmente, un líder exitoso es aquel que llevará a una organización no gubernamental a lograr sus metas y es aquél con la capacidad de convencer a los demás de la validez de los objetivos de su organización.

Las organizaciones mexicanas requieren desarrollar estos rasgos en sus líderes: capacidad visionaria, fortalecimiento de sus capacidades de negociación con el gobierno y con los actores sociales, llevar a cabo programas de trabajo y mejorar la administración de sus organizaciones, ya que sin esta última no tendrán recursos necesarios para sus acciones. Pero, al mismo tiempo, se debe ser cauteloso y reconocer que el avance de las organizaciones no puede depender de las relaciones interpersonales ni de la generación de redes porque ello significaría que el privilegio de valores subjetivos tiene mayor importancia que la confianza en las instituciones, hecho que se aleja de la vida democrática.

En las redes cada cual confía en quienes tienen algún contacto por medio de la familia, el trabajo, las relaciones interpersonales. Es el tipo más primitivo de confianza, aquél de las tribus, donde el

---

<sup>207</sup> Hilhorst, 2003, p. 189

concepto del clan, el clientelismo y el nepotismo son sus consecuencias más evidentes como fenómenos políticos [...] <sup>208</sup>

#### **III.3.1.4 Planeación estratégica**

Existe un déficit muy importante tanto para el gobierno como para la sociedad en materia de conocimientos sobre planeación estratégica. No existe, a nivel de gobierno, un programa estratégico para sus acciones con las OSC, en tanto éstas tampoco cuentan con elementos para planear sus acciones estratégicas con el gobierno y quizá tampoco con otros actores.

Sin duda, la relación ha estado marcada por un crecimiento sin planeación, obedece más a una acción y la respuesta de uno u otro que a la visión planificada de un programa de acciones. Se requiere de nuevas fórmulas que permitan tener claridad sobre una misión, visión, estrategia, iniciativas y objetivos que guíen la relación a un corto, mediano y largo plazo.

Diversas deficiencias son atribuidas a ambos sectores, una de las principales es la falta de mecanismos que fomenten la calidad en su interior, los cuales deben enfocarse hacia la obtención de resultados, satisfacción social, desarrollo de alianzas, aprendizaje, innovación y mejora continua, desarrollo e implicación de las personas, gestión por procesos y hechos, liderazgo y coherencia en los objetivos. Por lo anterior es necesario desarrollar al interior de ambos espacios los mecanismos de excelencia que les permitan mejorar sus resultados hacia la sociedad y para el desarrollo.

#### **III.3.1.5 Responsabilidad social**

Tomando en cuenta la atomización del sector de las organizaciones sociales y su naturaleza heterogénea, hay que destacar en primer plano que aunque las

---

<sup>208</sup> Lagos, 2005, p.18

grandes OSC dispongan de abundantes recursos, éste no es el caso para la mayoría ellas; en segundo, que a pesar de esta situación cuentan con una fortaleza, es decir, su capacidad de unirse en coaliciones y redes para multiplicar su impacto.

A nivel mundial, las organizaciones civiles manejan recursos que equivalen a la octava economía mundial, emplean a 19 millones de personas con una facturación que alcanza un billón de euros. De ahí que llegue a nombrarse al sector como el “quinto poder”<sup>209</sup> y que la responsabilidad social corporativa sea otro aspecto en el cual deberían trabajar tanto OSC como gobierno.

Esta forma de entender a la empresa trasladada a las OSC se refiere esencialmente a la evidencia de que en el largo plazo los resultados de las organizaciones mejoran si mantienen relaciones no oportunistas con diferentes grupos de interés que concurren en sus actividades. Actualmente existen nuevas presiones por el lado del financiamiento derivadas de la disminución de fondos provenientes de las fuentes tradicionales (entiéndase gobiernos), del interés de los donantes por asegurar que sus inversiones sociales sean rentables y del aumento de la competencia entre organizaciones. Esto las está obligando a buscar nuevos modelos de financiación a través del desarrollo de diferentes nichos de actividad además de la venta de productos y servicios.

Hoy por hoy las empresas están cada vez más conscientes de que deben asumir responsabilidades filantrópicas, éticas, legales y económicas y es ahí donde las organizaciones sociales podrían salir ganando.

Empero, en el ámbito gubernamental mexicano el concepto de responsabilidad social aún no filtra las estructuras. Para que se logre resulta necesario, entre otros, establecer normas y estándares de responsabilidad social y desarrollar

---

<sup>209</sup> Fundación Ecología y Desarrollo, 2003, p.20

mecanismos interinstitucionales que optimicen el impacto de los programas y sus resultados con relación a las organizaciones y al desarrollo de indicadores.

### **III.4 Síntesis**

En los últimos años hemos presenciado un gran aumento en el número de organizaciones de la sociedad civil, así como notables avances en la atención/relación gubernamental hacia éstas, particularmente a través de la puesta en marcha de diversas políticas públicas orientadas a ello. Sin embargo, aún podemos considerar que la relación gobierno-sociedad civil en México, está en un proceso de maduración en el cual ambas partes tienen carencias inherentes tanto a sí mismas, como a la construcción de confianza y trabajo común.

La organización interna de las OSC es de gran diversidad. Encontramos, por una parte, las que están plenamente consolidadas tanto en materia legal, administrativa, contable y financiera, como en sus mecanismos de negociación y maximización de sus impactos. Por otro lado, encontramos a las que no se han constituido legalmente, carecen de estructuras contables o administrativas y cuyos mecanismos de negociación y experiencia son incipientes. En medio de estos extremos se encuentran miles de procesos de construcción de identidades heterogéneas y formas de trabajo muy diversas. Al interior de las organizaciones se requiere desarrollar, entre otras, capacidades de planeación estratégica y administrativas, e integrar mecanismos novedosos de calidad, transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, el gobierno requiere desarrollar y en su caso consolidar sus marcos normativos y sus estructuras administrativas para incluir la participación de la sociedad civil en los ámbitos de políticas públicas y en su que hacer cotidiano. Precisamente porque existen reticencias a incluir dicha participación, se requiere establecer mecanismos institucionales, para que ésta deje de ser producto de las decisiones de los funcionarios públicos específicos. Es necesario desarrollar una visión estratégica de la relación en el corto, mediano y largo plazo tomando en

cuenta la heterogeneidad temática, ideológica, regional y organizacional del sector.

El Estado necesita garantizar el reconocimiento de los derechos de todos los grupos sociales, para ello, la administración pública, deberá fortalecer en un primer momento, la relación democrática entre gobierno y ciudadano, y crear la plataforma idónea para lograr el mejoramiento de las condiciones de la participación de su sociedad civil. Estas tareas no son exclusivas del Estado y las organizaciones de la sociedad civil también deben ser parte de la construcción del diálogo, partiendo de sus capacidades y sin perder su autonomía como interlocutores.

## CONCLUSIONES FINALES

### EL “QUIÉN”

Hemos identificado que el concepto de sociedad civil es el reflejo del estado que guardan los debates sociales y políticos de las respectivas épocas y sociedades, y que en los últimos 25 años, las nociones sobre sociedad civil han estado ligadas a los esfuerzos y movimientos de liberalización y democratización política.

La sociedad civil refleja aquella esfera de las relaciones sociales no regulada por el Estado, es decir el espacio intermedio que interactúa con las otras esferas del sistema social en el cual se negocian intereses, posiciones y demandas. Se observa al interior de ella al conjunto de organizaciones, grupos y actores quienes desde esta esfera realizan diversas intermediaciones entre el Estado y el mercado, y las vemos en distintos momentos y con acepciones múltiples — organizaciones no gubernamentales, sociales, civiles y de la sociedad civil— pero guardando siempre elementos comunes en su acción.

Consideramos a la sociedad civil como el producto de actores colectivos que se construyen a sí mismos. En ella surge una parte importante de la opinión pública que incide de manera directa en la formación ideológica y en la consolidación de grupos que actúan en lo político. Más allá de ser el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos ciudadanos, los dotan de la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado. Es también el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios, valores, demandas sociales y vigilan la aplicación efectiva de los derechos de todos e importante contrapeso de las acciones del Gobierno.

Los interesados en la sociedad civil, hemos aprendido que ésta nos conduce a la redefinición del espacio público no como aquél controlado por el Estado, sino como el espacio social no determinado por este poder, en el cual confluyen los

diversos actores para expresar o conciliar sus intereses, siendo autónomo e independiente.

La sociedad civil juega un número indispensable de roles en el orden democrático: integra a los individuos, dispersa el poder, suplementa los programas gubernamentales, desempeña una función de mediación entre los individuos y el Estado, y educa a los ciudadanos para la democracia. En fin, esta sociedad es parte fundamental de los gobiernos democráticos ya que proporciona una visión plural del acontecer nacional.

Algo que la caracteriza es ser heterogénea en composición y objetivos. Y si bien incluye a los ciudadanos en su calidad individual, encontramos su forma más visible en grupos y organizaciones cívicas, así como en movimientos sociales. Algunos segmentos buscan dar respuesta a demandas sociales no atendidas por el Estado; otros llevar a cabo acciones complementarias o inclusive ser ejecutores de políticas estatales; otros más persiguen objetivos de orden político que abarcan una amplia gama de actividades, desde la defensa de los derechos humanos, la democratización política, la reforma del Estado, la sustentabilidad ambiental o la franca oposición a las instituciones prevalecientes.

Un número importante de estos organismos civiles se ha integrado alrededor de proyectos específicos, defendiendo su autodeterminación e independencia, y tejiendo redes regionales, nacionales y mundiales. Esto ocurre mediante la construcción de formas de mediación plurales que los ligan al Estado y a través de las cuales tratan de obtener de él concesiones, beneficios, modificaciones en las políticas públicas y rendición de cuentas de la gestión gubernamental en determinadas áreas.

## EL “ANTES”

Necesitamos considerar que el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en sus inicios, se caracterizó por la falta de recursos económicos, la exclusión

política en sus respectivos países y por el distanciamiento, e incluso rompimiento, con los aparatos estatales. La dinámica comenzó a cambiar a partir de los años ochenta, cuando el acercamiento con la sociedad se instaló en los discursos gubernamentales. Igualmente influyeron las políticas tendientes a reducir el tamaño del Estado y a fomentar la participación de las OSC, además de su creciente influencia ante organismos internacionales, reconocida desde hace muchos años. De esta manera se desarrolló una nueva agenda en las políticas públicas que abrió la puerta para la proliferación de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) de carácter local, nacional e internacional al destinarse recursos públicos para financiar de sus actividades.

Se fomentó así una creciente diversificación, especialización e internacionalización de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en la medida en que las tecnologías de información facilitaron el establecimiento de redes sociales a lo largo del planeta. Han adquirido un peso específico, significativo y suficiente para ser tomadas en cuenta dentro del ámbito político local, nacional e internacional debido, en mucho, a la formación de coaliciones, redes y movimientos sociales, quienes defienden intereses, demandas o posiciones ideológicas específicas y buscan influir en las decisiones del gobierno y en la formulación de políticas públicas, constituyendo éste uno de los aspectos más controversiales y problemáticos de la relación de las ONG's y los gobiernos.

La discusión sobre la relación entre democracia y sociedad civil, toma en cuenta el efecto de la expansión democrática a nivel mundial, la cual ha ido de la mano con la promoción del sistema de libre mercado. Entendemos que para cumplir con su cometido de traer bienestar económico y social, los gobiernos democráticos deben contar con normas y regulaciones que permitan distribuir los beneficios entre la población, además de realizar funciones y actividades económicas no producidas a través de la iniciativa privada.

El papel del ciudadano como actor social y político relevante, se ha visto reforzado, dando paso al surgimiento de una sociedad civil que reclama

autonomía: primero respecto al Estado, al exigir el derecho de interactuar con el gobierno en el proceso de toma de decisiones; segundo frente al mercado, en la medida en que busca no solamente limitar sus ámbitos de influencia sino participar en la orientación de la economía. Una cada vez más activa participación civil surge como respuesta al desbordamiento del Estado y del mercado y busca en algún momento participar en el cambio del diseño institucional que hoy considera inadecuado.

Esta participación persigue el equilibrio del poder, por ello requerimos del desarrollo de una sociedad fuerte y de un Estado generador de mayores espacios para su actuación. La sociedad civil debe insistir en los criterios ordenadores del funcionamiento del Estado y del mercado, a partir de procesos de deliberación y con la debida diferenciación de estos, pero observando su funcionamiento de acuerdo a las necesidades sociales.

La sociedad civil es el lugar de encuentro entre lo público y lo privado, es impulsora de la democracia en la medida en que, al tomar un papel activo y participativo, pueda crear condiciones para estimular las iniciativas locales, la esfera pública y el bienestar. Dicho rol toma particular importancia en tanto que las sociedades nacionales deben convivir en un entorno geopolítico global.

El nuestro es un mundo irremediablemente globalizado en el cual se entretajan los ámbitos económico, político, social, tecnológico y cultural, y en donde además de los estados nacionales aparecen nuevos sujetos y problemáticas que van más allá de la soberanía y seguridad de éstos.

La expansión de la democracia en el orbe generó sinergias para la acción de una sociedad civil global conformada por ONG's; redes y coaliciones transnacionales; movimientos sociales; redes de políticas globales; así como de expertos y comunidades epistemológicas. Los observamos como actores de gran influencia en los ámbitos locales, nacionales e internacionales y que desarrollan sus

actividades en espacios cada vez más coincidentes con los que tradicionalmente ocupaba la acción de los gobiernos.

En un sistema democrático moderno, el debate acerca de la participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales se centra en la idea de mantener un equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión gubernamental. Esta discusión es y será, en términos prácticos, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. Podemos decir que de ello depende no sólo la gobernabilidad del sistema político —entendida como el balance entre las demandas sociales y la capacidad para ser atendidas—, sino la propia gobernanza; la cual implica, además, la existencia del Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.

El ciudadano, cada vez más involucrado en los deberes del Estado, se ha convertido en un persistente demandante de derechos y de calidad en los servicios. Hoy, lo que antes se entendía como obligaciones unilaterales de los gobiernos, se han ido sustituyendo por políticas públicas de proyección, análisis y ejecución conjunta con las organizaciones de la sociedad civil. Éstas son políticas públicas en el más amplio sentido del término; es decir, acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Pero lo son, además, porque exceden los ámbitos cerrados de la acción estrictamente gubernamental. El Estado ha aprendido que el desafío de formular políticas públicas está en incluir a todos los actores.

La responsabilidad de los gobernantes constituye una preocupación central de la democracia. No sólo en términos de su capacidad de respuesta ante las demandas sociales, sino del buen uso de los recursos legales que los ciudadanos depositan en sus representantes políticos. Se alerta sobre el riesgo de fracaso de una gestión pública sin consenso o participación democrática. Sin embargo, no sólo el gobierno tiene la responsabilidad de abrir espacios a la discusión, análisis y elaboración de políticas; las organizaciones de la sociedad civil también deben

cumplir ciertos compromisos al pretender incidir en los proyectos gubernamentales.

La sociedad civil ha adquirido una identidad propia fundada en su independencia. Aún en gobiernos en que su participación ha sido incluida y ampliada, resulta acotada debido a que los canales institucionales aún resultan insuficientes. A pesar de actuar en múltiples ámbitos, su incidencia sigue siendo limitada y a veces dirigida. Se requiere de una sociedad civil y organizaciones más fuertes, profesionales, con mayores espacios y mayor reconocimiento e influencia en las políticas públicas.

## EL CASO MEXICANO

La construcción de la relación gobierno-sociedad civil en México, la observamos de manera importante a partir de la Revolución de 1910. Esta relación fue construida sobre la base de una cultura política y un andamiaje institucional que persiste y que en muchos casos no ha permitido la adopción de los principios de la nueva democracia participativa, ni ha logrado resolver las demandas de justicia social y de equidad.

En México se gestó un sistema de partido de Estado (Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional) que ejerció control incluso sobre las organizaciones laborales, empresariales, instituciones educativas y medios de comunicación. Obtuvo legitimidad y base social fundamentalmente a través de una política de masas, al menos en sus primeros momentos, y mediante una cultura política clientelar que entendía que la política debía dejarse en manos de los “profesionales” sin otorgarle valor al concepto de ciudadanía.

A esto se suman dos factores externos que, sin ser determinantes, sí alimentaron estas tendencias de cambio político: el reordenamiento del sistema internacional y la crisis del Estado de bienestar. Este nuevo entorno abrió una ventana de

oportunidad aprovechada por los movimientos sociales nacionales que impulsaban transformaciones políticas en sus respectivos países.

La aparición de una corriente de opinión a nivel internacional difundió que la democracia es el “mejor y más deseable” sistema político, convirtiéndola en la única forma aceptable de legitimidad para los gobiernos contemporáneos. El avance de esta corriente ideológica produjo un entorno favorable para el cambio democrático y México no escapó de esas tendencias. De tal suerte, y gracias a la conjunción de los elementos antes mencionados, en el México de la década de los noventa se aceleró el tránsito a una democracia real y tuvo lugar una ampliación de los espacios de participación política en los cuales fueron incluidos nuevos actores de la sociedad civil.

La transición democrática en México se dio en un momento en el cual se conjugaron fuerzas y cambios demográficos, económicos, sociales y culturales, así como las voluntades que la hicieron factible. Implicó transfigurar sustantivamente no sólo los mecanismos legales e institucionales para contar con procesos electorales competitivos y plurales, sino también modificar valores políticos y culturales poco propicios para el liberalismo democrático tales como las prácticas corporativistas. Con ello se ha dado cauce al fortalecimiento de una sociedad civil con mayor autonomía y capacidad de actuación.

México inicia el siglo XXI con formas más democráticas de acceder al poder, pero este cambio aún no ha permeado en la manera en cómo dicho poder es ejercido. Ha sido un proceso largo para un país en donde, tradicionalmente, las elites tuvieron control del poder económico y político.

El ingreso a una economía abierta tuvo un impacto en la distribución de la riqueza, elevando el nivel de desigualdad y sus consecuentes efectos sociales negativos. La aplicación de estas políticas generó la aparición de nuevas organizaciones sociales, civiles, gremiales y sectoriales a todo lo largo del país que, sumadas a

los movimientos sociales y a las acumuladas demandas ciudadanas, fueron impulsando el tránsito hacia la democracia. Fue en estos últimos 20 años cuando surge el 27% de las organizaciones actuales.

Consistentemente, desde entonces, el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil se ha dado en incremento y su efecto en el cambio democrático es indiscutible. Presenciamos una nueva sociedad civil, independiente de la iglesia, del gobierno o de los partidos políticos que, tomando la forma de grupos de presión y resistencia frente al sistema, comienza a dialogar con las instituciones, ejerce su influencia y participa en la discusión de temas fundamentales como el sistema de competencia electoral.

La sociedad civil que durante los ochenta y noventa actuó como bloque de resistencia y generó canales de vinculación entre las instituciones y la población en general, para llevar acabo los cambios deseados, formó una nueva generación de organizaciones, promotoras del desarrollo comunitario, que desarrollaron habilidades para conseguir fondos internacionales y, en su momento, reaccionó a favor del cambio democrático y el Estado de Derecho del país. Adicionalmente, surgió un sector no lucrativo que comenzó a constituir fundaciones y asociaciones con el objeto de financiar proyectos.

Dos son las interpretaciones sobre este fenómeno: la gubernamental y la proveniente de las propias organizaciones. La primera lo atribuye al cambio gestado desde el Estado, cuando el gobierno impulsó reformas para abrir el juego político a otros actores, lo que a su decir dio pie al surgimiento de numerosas organizaciones y a una mayor participación democrática. La otra vertiente señala que fue la misma presión de los movimientos sociales la cual dio origen al cambio democrático y, con ello, a nuevas formas de organizar la participación ciudadana.

Pretendiendo forjar una gama de grises, a partir de los claroscuros de la historia, la transición democrática sí puede ser atribuible tanto a la presión de la sociedad

civil como al cambio y fortalecimiento de las instituciones, promovido por las elites políticas así como a la reacción a fenómenos de crisis.

#### “LA SITUACIÓN”

Si observamos hoy el marco jurídico mexicano, vemos la aparición de leyes que si bien son pequeños avances abren el gobierno a la sociedad. Algunos ordenamientos son:

- la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, de junio de 2003, que constituye un momento definitorio en el proceso de transición democrática, ya que es una pieza clave en el sistema de contrapesos y controles políticos, para establecer una nueva relación entre ciudadanos y gobierno, toda vez que asegura un ejercicio transparente de la función pública, modifica y legitima de manera importante el concepto que el ciudadano tiene de su gobierno y de los servidores públicos;
- la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con la finalidad de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas al interior de las políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, así como promover el diálogo entre los sectores público, social y privado para la mejora continua de estas políticas y;
- el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de Política Exterior publicado en el Diario Oficial en marzo de 2005 por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es claro en cuanto a definición de acciones de fomento, pues establece los instrumentos institucionales para el diálogo, reflexión y presentación de propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior.

Existen además otras leyes relacionadas que establecen normatividad referente a la participación social en sectores y áreas específicas, como son: desarrollo social, asentamientos humanos, agricultura, salud, protección civil, derechos humanos,

pueblos indígenas, entre otros. De igual manera contamos con seis leyes de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad al nivel estatal y otras leyes relacionadas. Podemos observar así que, en cuanto a ordenamientos jurídicos, contamos con insumos, aún y con las deficiencias existentes y el hecho de que falte mucho aún por recorrer y mejorar.

Al respecto de las limitaciones y alcances de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas en México, los grupos que la integran mantienen una competencia entre sí no sólo por fondos o poblaciones objetivo, sino por intereses, ideologías y proyectos, dando pie a las más diversas formas de acción de individuos, grupos, organizaciones e instituciones. Esto genera dispersión y poca influencia en tareas y generación de verdaderos cambios en el entorno gubernamental.

En la práctica, la mayor apertura a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas es en lo relativo a la implementación de la asistencia, no así en la definición de la agenda. No obstante, existen ejemplos notables de participación, sea el caso de la defensa de los derechos humanos en México y los procesos electorales, en donde se condujo a la formación de numerosas organizaciones locales que posteriormente se integraron en redes, las cuales coadyuvaron al ciclo de reformas jurídicas e institucionales que culminaron con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Instituto Federal Electoral y sus similares en las entidades federativas.

Muchas organizaciones sociales fueron creadas para adaptarse a entornos sociales y políticos restrictivos y poco democráticos, razón por la cual orientaron su actividad en contra de prácticas e instituciones autoritarias, corporativistas y clientelares. En la actualidad, el escenario político ha dado cabida a la alternancia y, con ello, se ha modificado el entorno en el cual las organizaciones deben desarrollarse. Por ello es necesario no solo un cambio en los paradigmas

gubernamentales sino también en los de las organizaciones de la sociedad civil para responder a los nuevos retos que la gobernabilidad democrática conlleva.

La participación social pasó de ser un fenómeno altruista a uno por la defensa de derechos, valores o protección de recursos. El surgimiento de nuevas temáticas propiciado por la globalización, la articulación en redes internacionales respecto a éstos, así como las crisis internas, han influido de forma decisiva en la generación de nuevas formas de organización en México.

La apertura democrática y la modificación del marco jurídico han dado lugar a mayores espacios para la participación transformando, de forma directa, la relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada. Esta relación no tiene aún la confianza como común denominador, ha sido incluso accidentada y difícil y no fue siempre una relación de construcción. Actualmente ambos, gobierno y sociedad civil continúan aprendiendo nuevas y mejores alternativas para relacionarse.

## EL “HOY”

Nos encontramos ante sociedades cada vez más alejadas de los mecanismos políticos tradicionales --partidos y elecciones-- y con ciudadanías más fragmentadas y faltas de cohesión. Con dificultad en la construcción de consensos y en el acercamiento entre gobernantes y gobernados, obligándonos a repensar, modificar y establecer nuevas formas de participación de los ciudadanos en los asuntos que atañen a las sociedades en su conjunto.

En el caso de México se han logrado avances en términos de gobernabilidad democrática, en materia de organización de elecciones y competitividad política, pero la realidad demuestra que aún queda mucho por hacer. Curiosamente coexisten en el país un descrédito de la política y una valoración de la democracia, razón por la cual no es de extrañar que la sociedad civil mexicana —a través de sus organizaciones, movimientos y manifestaciones sociales— esté

reapropiándose del espacio público y redefiniendo, por lo tanto, el ámbito de lo político.

El papel de la sociedad civil mexicana ha ido cambiando al igual que las modalidades de la relación que ésta guarda con el gobierno. Ha adquirido una nueva dimensión en su composición, espacios y mecanismos de actuación, producto de sus propias conquistas y de los cambios implicados en el proceso mismo de democratización y cambio político.

En los últimos años el crecimiento en el número de organizaciones ha sido notable, así como los avances en la atención gubernamental, particularmente a través de la puesta en marcha de diversas políticas públicas orientadas a ello. Sin embargo, aún podemos considerar que la relación gobierno-sociedad civil está en un proceso de maduración en el cual ambas partes tienen carencias inherentes tanto a sí mismas como a la construcción de confianza y trabajo común.

La organización interna de las OSC es muy diversa. Por una parte, existen las plenamente consolidadas en materia legal, administrativa, contable y financiera, como en sus mecanismos de negociación y maximización de sus impactos. Por otro lado, encontramos a las que carecen de todo o parte de lo anterior.

Por eso, las organizaciones requieren desarrollar, entre otras, mayores capacidades administrativas y de planeación estratégica, e integrar mecanismos novedosos de calidad, transparencia y rendición de cuentas.

Respecto al gobierno, este no ha consolidado las estructuras y prácticas administrativas para incluir la participación de la sociedad civil, y persiste un centralismo en la gestión que acrecienta las dificultades para extender la participación de las OSC en los espacios públicos. Precisamente porque existen reticencias a incluir dicha participación, consideramos necesario establecer mecanismos institucionales para que ésta deje de ser producto de las decisiones personales de los funcionarios públicos, al tiempo que se desarrolle una visión

estratégica de la relación en el corto, mediano y largo plazo tomando en cuenta la heterogeneidad temática, ideológica, regional y organizacional del sector que nos ocupa.

#### “QUÉ TENEMOS Y QUE NECESITAMOS”

Se requiere avanzar hacia la construcción de un verdadero federalismo en la gestión pública, generar los marcos normativos para que el fomento a las actividades de las organizaciones sea homogéneo a lo largo del país y se generen los incentivos para la cooperación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad. La aplicación de las leyes y las prácticas de gobierno deben estar diseñadas para atender a la gran diversidad de organizaciones, y no sólo a las que ya cuentan con mayores capacidades que se ubican, por lo general, en las regiones metropolitanas o de alta politización.

En México no existen los canales que lleven a la sociedad civil a ejercer un control ciudadano de la gestión pública, debido a que su participación se ha limitado, en gran parte, a aspectos de consulta, manipulación, información y a veces de diálogo. La participación no sólo está acotada por los diversos ordenamientos, sino también por la decisión de los funcionarios en turno en los distintos niveles de gobierno quienes, de manera independiente, definen cuáles deben ser los temas abiertos a ésta.

Merezca mención el hecho que en los últimos cinco años las políticas gubernamentales con respecto a la sociedad civil han demostrado una mayor pluralidad e inclusión.

Las modificaciones al marco normativo en la materia, fundamentalmente a nivel federal pero también a nivel estatal, demuestran avances en el reconocimiento de la importancia de la participación social para crear políticas públicas legítimas. Sin embargo el camino es muy largo aún.

El análisis de las carencias gubernamentales ha sido extenso, pero es importante reflexionar sobre aquellas de la sociedad civil y sus organizaciones. Organizaciones que requieren capacidad de respuesta, organización, liderazgo y capacidad de diálogo. Confianza mutua y relaciones de trabajo con otros grupos sociales, sean afines o no.

La sustentabilidad económica es un tema que requiere profundizarse para lograr la permanencia de las mismas. Este factor impide a muchas organizaciones trabajo profesional y profundo en temas de la agenda que les ocupa.

### EL "MAÑANA"

La relación futura entre el gobierno y la sociedad civil debe recuperar las experiencias en diversos ámbitos y avanzar hacia un camino en el cual prevalezca el diálogo, la información, la capacitación y, sobre todo, la responsabilidad compartida y cooperación mutua. Para ello se propone emplear instrumentos de comunicación, rendición de cuentas, planeación estratégica, responsabilidad social e incluso la reorientación de actitudes personales. En el ámbito de la comunicación es esencial difundir los logros y negociaciones que vayan surgiendo y que la sociedad civil cuente con canales permanentes para establecer un diálogo con las esferas gubernamentales.

Es necesario avanzar en la rendición de cuentas tanto de las OSC como del gobierno. Una mayor transparencia en el origen y empleo de los recursos promueve la confianza mutua y la legitimidad de las acciones emprendidas. En la actualidad, el gobierno mexicano ha desarrollado instrumentos que le permitan una mayor rendición de cuentas.

Empero, las OSC solamente rinden cuentas a sus donadores y/o patrocinadores, y es muy difícil conocer de ellas información contable, financiera, programas de trabajo, informes de resultados, constitución y cambio de sus órganos directivos, entre otros datos.

Las organizaciones mexicanas requieren desarrollar en sus líderes la capacidad de negociación con el gobierno y con los actores sociales, además de llevar a cabo programas de trabajo ya que sin éstos cada vez les resultará más difícil obtener los recursos necesarios para sus acciones.

Existe un déficit importante tanto para el gobierno como para la sociedad en materia de planeación estratégica, por lo que se requieren nuevas fórmulas que permitan tener claridad en una misión, visión, estrategia, iniciativas y objetivos que guíen la relación a un corto, mediano y largo plazo.

Resultaría conveniente para todas las partes aprovechar los espacios de responsabilidad social de las empresas privadas, ya que esto ayuda a las OSC a obtener financiación a través del desarrollo de nuevos nichos de actividad y de la venta de productos y servicios.

Empero, en el ámbito gubernamental mexicano el concepto de responsabilidad social no es todavía una práctica cotidiana conocida y por ello no se ha aprovechado. Para ello es necesario, entre otros aspectos, establecer normas y estándares de responsabilidad social y desarrollar mecanismos interinstitucionales que optimicen el impacto de los programas y sus resultados con relación a las organizaciones y al desarrollo de indicadores.

La construcción de la relación entre la sociedad civil y el gobierno partiendo de una base teórica, reflejada en distintos momentos de la historia de México, nos muestra lo que este actor ha influido en el diseño de lo que hoy somos como país. Este tema mantendrá una constante de desarrollo y seremos testigos de ello.

Debe trabajarse en la institucionalización del diálogo con la sociedad civil que así lo desee. No obstante, el diálogo sólo se da cuando se abren las dos vías: la apertura gubernamental y la voluntad de las organizaciones además de aceptar el disenso como una característica de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Susan R. "Rendición de Cuentas y el Estado de Derecho en la Consolidación de las Democracias" En: Perfiles Latinoamericanos. Núm 26. Julio – Diciembre 2005. Pag. 9 – 54. México.
- Agg, Catherine. (2006), "Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations. Is the 'Global Age' of NGO Behind Us?", Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD.
- Aguilar Camín, Héctor (1989), *Después del milagro*, México, Editorial Cal y Arena.
- Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo (1990), *A la sombra de la revolución mexicana*, México, Editorial Cal y Arena.
- Aguilar, Luis, et al. (1994), *Sociedad Civil. Organizaciones No Gubernamentales. Transición a la democracia*, México, Editorial Porrúa.
- Aguilar, Luis F. (2003), "Participación Ciudadana: Una Visión de la Administración Pública", ponencia en el *Taller de Participación Ciudadana*, México, Secretaría de Gobernación.
- Aguilar Villanueva, Luis. (1994), "Cuidemos a las ONGs. En *Sociedad Civil*", México, Editorial Porrúa
- Alonso, Jorge, "La sociedad civil en la óptica gramsciana", En *Sociedad Civil: Análisis y Debate*, 1996, México, Editor Rubén Aguilar Valenzuela, pp. 12- 29.
- Arango, Manuel, "Philanthropy in México: Challenges and Opportunities", en *Revista-Giving and Volunteering in the Americas, Harvard Review of Latin America*, 2002.
- Arnstein, Sherry, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol.35, 1996, pp. 55-71
- Arriola, Carlos (1994), *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Porrúa.
- Astorga Ortiz, Fidel (1998), "Las agrupaciones políticas nacionales en el marco de la transición política en México", documento presentado durante el *XXI International Congress of the Latin American Studies Association*, Chicago, <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Astorga.pdf>.
- Attina, Fulvio (2001), *El sistema político global*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (2001), *Del viejo orden a los gobiernos de alternancia*, En prensa, pp. 29.
- Baca Olamendi, Laura (2001), *Diálogo y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- Bahmueller, Charles F. (1996), "El Papel de la Sociedad Civil en la Promoción y Conservación de la Democracia Liberal Constitucional". En *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Editor Rubén Aguilar Valenzuela. Pp. 64-74.
- Bautista, José (2001), "Las organizaciones civiles ante el gobierno de Fox", *Avances*, Iteso. P.105.
- Becerra, Ricardo (et.al) (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

Beck, Ulrich (1998), *La invención de lo político, para una teoría de la modernización reflexiva*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

Bell, Daniel, "American Exceptionalism; revisited: The role of the civil society". En: Eberly, D.E, (2000), *The Essential Civil Society Reader. The Classic Essays*, USA. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. pp. 373-390

Bendaña, Alejandro. (2006), "*NGOs and Social Movements. A North/South Divide?*", Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD.

Bentley, Arthur F. (1949), *The process of Government*, Evanston, Ill.: Principia Press.

Bobbio, Norberto (1989), *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (2001), *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1990), *Liberalism and Democracy*, London, Editorial Verso.

Borja, Jordi (2001), "Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana", *Tercer Encuentro Nacional sobre la Participación Social y Privada en el Desarrollo Urbano*. México.

Brown, N. (2003), "The Role of the Non-Governmental Community in Building a Culture of Responsibility. A Human Imperative for the Twenty-first Century", en Hamad, T., Swarts, F., y Smart, A. *Culture of Responsibility and the Role of NGOs*, Estados Unidos, Paragon House.

Cadena, Jorge (comp.) (2004), *Las organizaciones Civiles Mexicanas hoy*. México, Colecciones Alternativas. UNAM, Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Calvillo, Miriam y Favela Alejandro (2004), "*Dimensiones Cuantitativas de las Organizaciones Civiles*", en *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, pp. 74-75

Cansino, César y Sergio Ortiz Leroux. (1997), "*Nuevos enfoques sobre la sociedad civil*", en *Metapolítica*, Vol. 1, Num 2, México, pp.22-35

Canto Chac, Manuel (1998), "*La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas*", en: *De lo cívico a lo Público: una discusión de las organizaciones civiles*. México. Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos.

Cardozo, Fernando (2005), *Sociedad civil y la gobernanza mundial*. [http://www.un.org/spanish/civil\\_society/sc\\_gm.html](http://www.un.org/spanish/civil_society/sc_gm.html).

Castells, Manuel (2000), *La Era de la Información, Vol. II El Poder de la Identidad*, México, Siglo XXI Editores.

Castells, Manuel (2001), *Sociedad red*, México, Etcétera.

Castoriadis, Cornelius (2000), *Ciudadanos sin brújula*, México, Ed. Coyoacán.

Chester, Barnard, I. (1938), *The Functions of the Executive*, cap. XI, "The Economy Incentives", Cambridge Mass.: Harvard University Press, pp. 139-160.

Clark, John D. (2003), *Worlds apart, civil society and the battle for ethical globalization*, USA, Kumarian Press.

Cohen, J y Arato, A. (2001), *Sociedad Civil y Teoría Política*. México, Fondo de Cultura Económica.

Coloquio Internacional. *El Futuro de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Incidencia e Interés Público*. "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las transformaciones del régimen político". Relatoría de la Mesa 1. México. (17- 19 de noviembre 2004). Documento sin publicar.

Conclusiones y propuestas de la *Mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición* en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada. Reporte final, diciembre del año 2000, pp. 26.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1996), México, Miguel Ángel Porrúa.

Córdova, Arnaldo (1989), *La formación del poder político en México*, México, Editorial Era.

Corporación Latinobarómetro. *Latinobarómetro 2004 Informe – Resumen. Una Década de mediciones*. Santiago de Chile. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Agosto 13, 2004

Dahl, Robert (1991), *Los Dilemas del Pluralismo Democrático, autonomía versus control*, México. Alianza Editorial.

Dahl, Robert (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.

Dahl, Robert (1992), *La democracia y sus críticos*, España, Editorial Paidós.

Dahrendorf, Ralf (1959), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, pp. 13.

Desmond King and Gerry Stoker (eds.) (1996), *Rethinking Local Democracy*, USA, Macmillan.

Escalante G., Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios*, CES-COLMEX, 1a. Edición, México, pp. 308

Etzioni, Amitai (2003), *The Spirit of Community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda*, New York, Crown Publishers Inc.

Fernández Santillán, José (2001), *Sociedad Civil, Democracia y Espacio Público*. México.

Fernández Santillán, José (2003), *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Editorial Océano.

Fisher, Julie (1998), *Non governments: NGO'S and the political development of the third world, USA*, Kumarian Press.

Foro Nacional "Participación Política de la Sociedad Civil", 10 y 11 de septiembre de 1999, Centro Cultural San Ángel, San Ángel, México D.F. Convocan: Alianza Cívica, Convergencia, Ceaal y Cencos.

Fundación Ecología y Desarrollo (2003), *Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Responsabilidad Social Corporativa. Algunos casos destacables*. España, Fundación Avina.

García García, Sergio (2005), "Las organizaciones cívicas en México: criterios de representatividad para la participación en políticas públicas", En: Coloquio Internacional: El Futuro de las

Organizaciones de la Sociedad Civil: Incidencia e Interés Público, México, Ediciones Navarra, pp. 119-127

Giacaman, Viviana / Faúndez, Rocío (2003), *Participación Ciudadana en Política Exterior: un análisis de la participación en los foros internacionales*, Corporación Participa, Chile.

Gómez Hermosillo, Rogelio, "La observación electoral desde la sociedad civil: la experiencia de Alianza Cívica en México" en *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil*, Red Alforja, Cifs Iteso, 2000, pp. 59.

González, Humberto (1995), "El movimiento del Barzón: Una contrapropuesta al neoliberalismo autoritario del Estado Mexicano". Ponencia presentada en el Simposio: *Impactos Regionales de la Apertura Comercial en el Occidente de México*. México. Universidad de Guadalajara y Universidad de California.

Gordon, Sara. (1998). "Reflexiones en torno a la relación Estado - organizaciones civiles" en: *De lo cívico a lo Público: una discusión de las organizaciones civiles*. México. Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C., pp. 41-52

Hailey, J. (1999), "Charismatic Autocrats or Development Leaders, Characteristics of First Generation NGO Leadership". Paper presented to the *Development Studies Association Conference*. Uk, University Of Bath.

Hare, Paul, *Study of Interaction and Consensus in Different Sized groups*; en *American Sociological Review*, XVII, junio de 1952, p. 261-268

Hare, Paul, Borgatta, Edward F. Y Bales, Robert F. (1955), *Small Groups*, Nueva York Ed. Alfred Borgatta y A. Knopf.

Hernández, Luis, "Las Coordinadoras de Masas. Diez años de trincheras" en *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, julio-agosto 1990, Núm. 36.

Hilhorst, D. (2003), *The Real World of NGOs*, Londres, GB, Zed Books, Ltd.

Houtart, François y Polet, François. Coord. (2001), *El otro Davos. Globalización de resistencias y de luchas*. México. Editorial Plaza y Valdez.

[http://www.diputados.gob.mx/comisionessglegislativa/participacion\\_ciudadana/progrtab.htm](http://www.diputados.gob.mx/comisionessglegislativa/participacion_ciudadana/progrtab.htm)

<http://www.fas.harvard.edu/drclas/publications/revista/Volunteering/tcontent.html>

Hwan Kwak, Ch. (2003), "NGO Core Values and True Responsibility" en Hamad, T., Swarts, F., y Smart, A., *Culture of Responsibility and the Role of NGOs*, U.S.A., Parangon House, pp. 11-14.

Instituto Nacional de Desarrollo Social. Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil, ( 2005), en: <http://sios.sedesol.gob.mx/sios/basesios/index.htm>.

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). Censo estadístico (2000).México. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Kalpna, Sharma (2000), *Governing our cities, will people power work?*, London, The Panos Institute.

Karns, P. and Mingst A. (2004), *Nonstate Actors: NGO's, Networks, and Social Movements in International Organizations, The Politics and Processes of Global Governance*, U.S.A., University Bookstore

Labastida, J. y Lopez Leyva Miguel (2004). "México: Una transición prolongada (1988-1996-97)", en *Revista Mexicana de Sociología*. Año 66. No. 4, Octubre-Diciembre, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, pp.749-806

Lagos, Martha, "Las Razones de la Ingovernabilidad", En: *Foreign Affairs en Español*. Vol.5, Núm. 4, 2005, ITAM, México, pp. 15 -34.

Laski, Harold (1939), *A Grammar of Politics*, 4ª ed., Londres, George Allen & Unwin.

León y Ramírez, Juan Carlos (2004), "La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia". México.

León y Ramírez, Juan Carlos y Mora Velásquez, Salvador (Coord). (2006), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, UNAM-FCPYS, pp. 354

Locke, E. (1991), *The Essence of Leadership*, Inc. New York, Macmillan.

Magallón Ibarra, Jorge Mario. (2000), "Derechos del propietario", México, Instituto Politécnico Nacional/Universidad Autónoma de México.

Marx, Karl Y Engels, Friedrich (1933), *The Communist Manifesto*, Nueva York: League for Industrial Democracy, pp. 82.

Medina Peña, Luis (1994), *La transición mexicana*, México, Editorial Porrúa.

Méndez, José Luis (1998), "Problemática de las organizaciones civiles en México y agenda de investigación" en: *De lo cívico a lo Público: una discusión de las organizaciones civiles*. México. Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C.

Merino, Mauricio (1999), *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos y divulgación democrática, México, Instituto Federal Electoral.

Meyer, Lorenzo (1995), *Liberalismo Autoritario: Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano*, México, Editorial Océano.

Moore, Mark H. (1995), *Creating public value. Strategic management in government*, U.S.A., Harvard University Press.

Morales, María Eugenia (2001). *Reflexiones sobre democracia y Mercado*. <http://www.gerontología.uchile.d/docs/chien1.htm>

Mosca, Gaetano (1939), *The Ruling Class*, Nueva York, McGraw-Hill.

Olson, Mancar (1992), *La lógica de la Acción Colectiva*, 1ª Edición, Ed. Limusa, pp. 192

Olvera, Alberto (1999), *La Sociedad Civil, de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, pp. 343

Olvera, Alberto, *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización*, Cuadernos de la Sociedad Civil 1, Universidad Veracruzana, 2001 p.44.

Olvera, Alberto (2001), *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de alianza cívica en México*. Cuadernos de la sociedad Civil No. 6, Sociedad Civil y gobernabilidad en México, Universidad Veracruzana.

Olvera Rivera, Alberto J. (1996), "El Concepto de Sociedad Civil en una perspectiva Habermasiana", en. *Sociedad Civil, análisis y debates*, México, Editor Rubén Aguilar Valenzuela, pp. 31-45

Parsons, Talcote y Bales, Robert F., *Family* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1955) p. 9 y *Working Papers Theory of Action* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1953).

Pasquino, Gianfranco (1999), *La democracia exigente*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

Paz, Octavio (1979), *El ogro filantrópico*, México, Editorial Joaquín Mortiz.

Pratz, Joan (2005), "Pero, ¿Qué es la gobernanza?", Revista internacional para el desarrollo humano, Ed. 17. Martes 1 de febrero 2005. <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&14369>

Putnam, Robert D. Ed. (2002), *Democracy in flux: the evolution of social capital in contemporary society*, U.S.A., Princeton University Press Inc.

Ramírez Cuevas Jesús (2005), "La resistencia de 1968 y 1988: los movimientos que forjaron el nuevo rostro de México", *La jornada electrónica, suplemento dominical: Masiosare* 383. 24 de abril 2005. México. <http://www.jornada.unam.mx/2005/abr05/050424/mas.jesus.html>

Ramírez Mauricio. (2004), "Democracia y mercado", *Revista Academia Polis, Universidad Bolivariana* número 7. México. <http://www.revistaspolis.cl/7/rami.doc>

Ramírez, Sáiz, Juan Manuel, "Ciudadanos bajo sospecha. El movimiento Alianza Cívica y el gobierno panista de Guadalajara" en Revista *Sociedad Civil* No 8, 1999.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2001), *Democratizar la sociedad y el sistema político*, en prensa pp. 20.

Rawlings, J. (2003), "Standards for NGOs. NGO Legitimacy, Integrity, Accountability, and Responsibility", en Hamad, T., Swarts, F., y Smart, A., *Culture of Responsibility and the Role of NGOs*. U.S.A., Parangon House.

Rawls, John. (1978), *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Reygadas Robles Gil, Rafael (1998), *Abriendo veredas: 2 iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones de la sociedad civiles por la democracia*. México. Ed. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Reygadas Robles Gil, Rafael (2001), *Historia de las Organizaciones Civiles en México*, México, UIA/UAM.

Rosell, Mauricio (2000), *Congreso y gobernabilidad en México*, México, Porrúa.

Sánchez González, José Juan (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Porrúa.

Sandoval Álvarez, Rafael (1998), "La quiebra del sistema del 6 de Julio de 1988: El cambio político" <http://www.agora.net.mx/analisis/prd1.html>.

- Sartori, Giovanni (2000), *Teoría de la Democracia*, España, Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, España, Editorial Taurus.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2005). "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior", en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 2005, México, pp. 13-14
- Seminario Internacional *Democracia, Política y Estado* (2004), México. Secretaria de Relaciones Exteriores y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sheffer, G. (1993), *Innovative leaders in International Politics*, U.S.A., Albany: State University of New York Press.
- Síntesis general: Seminario sobre retos de las organizaciones civiles en el sexenio de Vicente Fox*, Coyoacán, México D. F., 26 de junio de 2001.
- Sullivan, John D. (1996), *Las instituciones del mercado y la democracia. Economic reform today*. Center for International Private Enterprise. <http://www.ape.org/publications/fs/ert/ert.htm>
- Tomassini, Luciano (1993), *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Monografías núm.9. BID, Washington, D. C. p.5.
- Tenzer, Nicolás (1991), *La sociedad despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política*, Argentina, Editorial Paidós.
- Thiebaut, Carlos (1998), *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*, Barcelona, Buenos Aires, México, Ed. Paidós.
- Truman, David B. (1958), *The Governmental process*, Alfred. A. Knopf, Nueva York, pp. 35-36.
- Ugalde, Luis Carlos (2004), "México y España: Transiciones a la democracia y retos para su consolidación desde una perspectiva", Intervención presentada durante el *Seminario Las Perspectivas desde la normatividad democrática Electoral en México*, celebrado en Madrid, España el 24 de noviembre de 2004. <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/votoext/giras/ponencia-lugalde-esp-11-04.pdf>
- Ugalde, Juan Carlos. "Democracia y Gobernabilidad en México. Avances y Retos". En: *Foreign Affaire en Español*. Vol.5, Núm. 4. 2005. Pág. 117 -132. ITAM. México.
- Unidad de la Crónica Presidencial. (1994), *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Síntesis e Índice Temático*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Valadez, Diego. (2001), *El nuevo poder del Congreso en México: La reforma del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Valencia, E., participante en *Evaluación Inter Pares Desarrollo y Paz*. 2001.
- Varios, Mesa Redonda, "Gobernanza y gobernabilidad democráticas", en Documento de debate No. 60, UNESCO, México, 2001, <http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm#nota1>
- Villaseñor Gómez, Elio Arturo (2005), "De la exclusión a la inclusión ciudadana", ponencia presentada en el *Seminario de hábitat de desarrollo e inclusión social*, Ciudad de México.
- Woldenberg, José. (2002), *La construcción de la democracia*. México. Plaza Janes.