



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

**INCIDENCIA PÚBLICA DE LAS REDES DE  
ORGANIZACIONES CIVILES EN BAJA CALIFORNIA**

Tesis presentada por

**J. Ascención Moreno Mena**

para obtener el grado de


**DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS**

Tijuana, B. C.  
2005


032627  
COLEF BIBLIOTECA

# CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

  
\_\_\_\_\_ Dr. Germán Vega Briones

Aprobada por el Jurado Examinador:

1.- Dr. Pablo Vargas González   
Nombre y firma

2.- Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle  
Nombre y firma

3.- Dr. Alberto Hernández N. J. Hernández  
Nombre y firma

4.- Dr. RAFAEL G. ALCÁNTARA Acosta Prefa D. Almirante  
Nombre y firma

5.- \_\_\_\_\_  
Nombre y firma

Dr. Germán Vega Briones

## AGRADECIMIENTOS

La realización de un trabajo de investigación no es empresa de una sola persona, por lo cual deseo agradecer a quienes contribuyeron a orientar mis estudios de doctorado y ha desarrollar mi trabajo de tesis.

A las organizaciones civiles de Baja California y sus miembros que tuvieron la paciencia y la confianza de aportar información, sin la cual no hubiera sido posible continuar con el estudio.

Mi más profundo agradecimiento al Dr. Germán Vega por su acertada dirección y a los miembros del sínodo que participaron en la revisión del trabajo, en especial a Alberto Hernández, por sus valiosos comentarios y observaciones

A Lourdes Angulo y Mayra Hernández, egresadas de la licenciatura en Administración Pública, les agradezco su ayuda en la búsqueda de la información documental y de campo. A Marcela Reyes, quien me proporcionó gentilmente su base de datos y algunas entrevistas a líderes de organizaciones civiles.

A mis compañeros del doctorado que juntos disfrutamos de las amenas charlas y discusiones en el aula y fuera de ellas.

Agradezco a la Universidad Autónoma de Baja California, por el apoyo institucional en los estudios doctorales y al Colegio de la Frontera Norte y sus profesores por darme la oportunidad de compartir con ellos el conocimiento.

Una beca del Programa para el mejoramiento al Profesorado (PROMEP) fue crucial para desarrollar los estudios doctorales, por lo que agradezco también su apoyo.

Finalmente quiero expresar mi gratitud a Rosa María Avendaño por su comprensión y apoyo en las buenas y las malas, a Tlalli Zacnité, Itzel Ashanty, Erandi Sacbé y Paul Yasser, que son la mejor obra de mi vida.

INDICE

**AGRADECIMIENTOS**..... 3  
**INTRODUCCIÓN**.....7  
 Antecedentes y el estado del arte.....9  
 Objetivos de la Investigación.....13  
 Hipótesis.....14  
 Aspectos metodológicos.....15  
 Alcances y limitaciones de la investigación.....16  
 Estructura de la Tesis.....17

**Capítulo I. La sociedad civil y las redes de las organizaciones civiles.**

1.1-La vertiente sociedad civil-organizaciones no gubernamentales.....18  
 1.1.1-Un interludio: la mediación de Hegel.....23  
 1.1.2-El marxismo clásico.....24  
 1.1.3-La recuperación neomarxista del concepto de sociedad civil.....25  
 1.1.4-El uso del concepto de sociedad civil para convocar a la lucha política.....27  
 1.1.5-La sociedad civil en el pensamiento social contemporáneo.....30  
 1.2-El Tercer Sector.....37  
 1.3-La vertiente endógena o alternativa.....48  
 1.4-Las *redes* de las organizaciones civiles (ROCS).....55

**Capitulo II- El espacio, formas de organización y las acciones de las ONGs.**

2.1. ¿Las organizaciones civiles y sus redes ¿nuevos movimientos sociales?.....64  
 2.2. La acción colectiva de las organizaciones civiles.....69  
 2.3-El espacio de las organizaciones civiles.....70  
 2.3.1. Sobre lo público y lo privado.....73  
 2.4.-La cuestión del poder desde una perspectiva relacional.....75  
 2.5. ¿La representatividad de las organizaciones civiles?.....77  
 2.6. La globalización y las organizaciones civiles y sus redes.....80

**Capítulo III. Las políticas públicas y la incidencia de las redes de organizaciones civiles**

3.1-La concepción de políticas públicas moderna.....85  
 3.2-La incidencia en políticas públicas.....96.  
 3.2.1-Capacidades y destreza para la incidencia:.....99  
 3.2.2-Valorización de la incidencia.....101  
 3.3-Herramientas metodológicas para medir la incidencia.....102  
 3.4. Mecanismos de acción de las organizaciones civiles: *lobby*,  
*cabildeo*, participación ciudadana, movilizaciones.....106  
 3.4.1.Gestión pública y participación de las organizaciones civiles.....107  
 3.4-2. Mecanismos innovadores de incidencia internacional.....112

## Capítulo IV. Redes de organizaciones civiles en Baja California

|   |     |
|---|-----|
| 4.1-El surgimiento de las organizaciones civiles en México.....   | 119 |
| 4.1.1. Antecedentes de la <i>asistencia</i> , la filantropía y la promoción.....  | 119 |
| 4.1.2. Los años sesenta y setenta: surgimiento de las organizaciones<br>civiles modernas.....   | 124 |
| 4.1.3: De los ochenta a la actualidad: de las reivindicaciones al protagonismo<br>La irrupción y construcción de las redes de organizaciones civiles modernas.... | 127 |
| 4.1.4. El impacto de las <i>redes de organizaciones civiles</i> en México.....  | 132 |
| 4.2. Las organizaciones civiles y sus redes en Baja California.....   | 138 |
| 4.2.1. Antecedentes de las organizaciones civiles en la frontera norte y en<br>Baja California.....   | 138 |
| 4.2.2. El despertar de un nuevo actor social.....   | 142 |
| 4.2.3. La construcción y participación en redes en Baja California.....   | 147 |
| 4.3. Características de las organizaciones civiles y sus redes en Baja California.....  | 158 |
| 4.3.1. Características generales de las organizaciones civiles articuladas en redes<br>en Baja California.....  | 162 |
| 4.4. Características de las redes de organizaciones civiles en Baja California.....   | 177 |
| 4.4.1. Cobertura y antigüedad.....  | 178 |
| 4.4.2. Estructura, funcionamiento y articulación.....   | 179 |

## Capítulo V-El potencial de incidencia de las redes de organizaciones civiles en Baja California

|   |     |
|---|-----|
| 5.1. Incidencia de las organizaciones civiles en el ámbito público de<br>Baja California.....   | 181 |
| 5.2-Incidencia de las redes en ámbitos legislativos.....  | 188 |
| 5.3. Incursión de las redes en la diplomacia ciudadana y regionalismo<br>transfronterizo.....   | 191 |
| 5.4 Hacia la construcción de modelos para medir la incidencia pública<br>de las redes de organizaciones civiles.....  | 201 |
| 5.4.1 Estudios de casos sobre incidencia pública de las organizaciones civiles de<br>Baja California.....   | 202 |
| 5.4.1.1 Estudio de caso número uno: El programa interinstitucional de<br>apoyo al migrante.....   | 202 |
| 5.4.1.2 Estudio de caso número dos: Programa Estatal de apoyo<br>al Migrante: un ejemplo de corresponsabilidad en la atención de un<br>problema público entre redes de organizaciones civiles y gobierno..... | 206 |
| 5.4.1.3 Estudio de caso número tres: Ley rehabilitación y reintegración social de<br>personas con problemas de drogadicción y alcoholismo para el Estado de<br>Baja California .....                          | 209 |
| 5.4.1.4 Estudio de caso número cuatro: Reformas a la ley de Alcoholes.....  | 212 |
| 5.4.1.5 Estudio de caso número cinco: <i>La polarización</i> en torno a la iniciativa<br>por la vida y el Instituto de la mujer.....  | 214 |
| 5.4.1.6 Estudio de caso número seis: La apuesta en la agenda nacional de un<br>problema privado: el caso Paulina.....   | 218 |
| 5.4.1.7-Estudio de caso número siete: La experiencia del concierto  |     |

|  |      |
|--|------|
| de organizaciones civiles de Mexicali.....   | 221. |
| 5.4.1.8 Estudio de caso número ocho: Reforma a la Ley del Medio Ambiente de Baja California.....                                 | 223  |
| 5.4.1.9 Estudio de caso número nueve: El movimiento contra la instalación de empresas contaminantes en playas de Tijuana.....    | 226  |
| 5.4.1.10 Estudio de caso número diez: La lucha del Colectivo Chilpancingo contra la empresa maquiladora Metales y Derivados..... | 230. |
| 5.4.1.11 Estudio de caso número once: La oficina para la defensoría de la niñez en Tijuana.....                                  | 234  |
| 5.4.1.12 Estudio de Caso número 12: la ley de fomento para las actividades del desarrollo social.....                            | 235  |
| 5.5- Impacto de las acciones públicas de las redes.....  | 243  |
| Consideraciones finales.....   | 247  |
| Bibliografía.....  | 264  |
| Anexo metodológico.....  | 275  |

## Introducción

A menudo se cree que el *boom* de las organizaciones civiles (antes organizaciones no gubernamentales) es un fenómeno reciente a nivel mundial. Sin embargo, la realidad es que en las últimas tres décadas su importancia se ha visto reflejada en el reconocimiento y la legitimidad de gobiernos, organismos, agencias internacionales, medios de comunicación y opinión pública en general (Balbis, 2001).

Asimismo, su protagonismo e incidencia pública las ha puesto, junto con sus redes, en el escenario político como un nuevo actor social más. Esto se debe fundamentalmente a aspectos como: *a)* las transformaciones registradas a partir de los años noventa en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que dieron un papel protagónico a las organizaciones en el desarrollo social y en la construcción de la ciudadanía; *b)* la consolidación y profundización de las democracias en el continente, los procesos de descentralización, así como las redefiniciones del papel del Estado (benefactor) en materia de formulación de políticas públicas e implementación de programas sociales; *c)* los lineamientos de los organismos multilaterales (Banco Mundial, BID, etcétera), que promueven una mayor participación de las organizaciones ciudadanas en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas locales; *d)* la crisis de los movimientos sociales tradicionales y el desencanto de los partidos políticos, que ya no responden a las demandas de sus bases (González y Garay, 1999).

En este nuevo contexto, el marco institucional en que se dan las relaciones de las organizaciones civiles con los gobiernos en los países de América Latina se ha ampliado, y multiplicado los espacios para la participación en procesos de consulta, decisión, gestión; control e incidencia en las políticas públicas. Esto ha propiciado la necesidad de que las organizaciones civiles se articulen en redes y coaliciones, inaugurando así nuevas relaciones horizontales de colaboración y participación voluntarias (Cadena, 2004). De esta forma se les ha facilitado

potenciar sus acciones y presentarse como interlocutores “fuertes” ante el Estado para lograr sus demandas; asimismo fortalecerse y obtener recursos.

A pesar de haber ampliado sus posibilidades de incidencia en las políticas públicas y de haber incrementado su acción en la esfera pública, los estudios sobre las redes de organizaciones civiles sólo han enfatizado aspectos organizacionales relacionados con la gestión y la administración de los servicios sociales, el surgimiento y la historia, la identidad y la presencia en eventos políticos, dejando en un segundo plano los aspectos relacionados con la deliberación pública y la influencia en políticas públicas. Estas últimas funciones, esenciales para la democracia, tampoco han sido objeto central del desarrollo teórico sobre el sector, ni ejes para la documentación de prácticas de las organizaciones civiles; a juicio de Balbis (2001) las organizaciones civiles no tienen un nivel adecuado de sistematización que permita aprendizajes necesarios. Este es un trabajo que apenas está empezando a desarrollarse y que debe profundizarse, pues resulta fuente esencial para el desarrollo de la capacidad institucional de las propias organizaciones civiles.

Según González y Garay (1999), también se requiere tener marcos de referencia y avances de investigación que permitan dar respuesta a interrogantes como: ¿las organizaciones civiles participan en políticas sociales? ¿quién participa, organizaciones civiles y otros actores de la sociedad civil?, ¿por qué se participa?, etcétera. Debido a que son pocos los autores latinoamericanos que se han ocupado de estas temáticas (Arroyo y Monroy, 1996; Becerra, 2002; Balbis, 2001; Clemente, 2003; González y Garay (1999) Heredia y Hernández; y la organización Equipo Pueblo, 1996. Tomando como punto de partida lo anterior, el desarrollo del presente estudio tiene como objetivo fundamental estudiar las redes de organizaciones civiles y su incidencia pública en Baja California.



## **Antecedentes y estado del arte**

Los trabajos de las organizaciones civiles y las estructuras organizativas ciudadanas predominantes en la literatura sobre el tema son de origen anglosajón sobre todo estadounidense, aunque también los hay europeos, si bien éstos son escasos, la razón de esto puede encontrarse en el desarrollo que han tenido estas sociedades respecto a las democracias, la cual ha permitido una participación importante de la ciudadanía en los asuntos públicos. Una vertiente importante centra su análisis en la recuperación de una nueva forma de filantropía y en el potencial que tiene el voluntariado para ayudar a resolver algunos problemas sociales derivados del abandono del Estado de bienestar (Salomón y Anheir, 1995). Los seguidores de esta escuela se refieren al Tercer Sector<sup>1</sup> para diferenciar a las organizaciones civiles del mercado y del Estado (Coraggio, 2000).

Otra línea dominante de la literatura anglosajona y europea es la que analiza los procesos de la sociedad civil en relación con la reciente globalización, incluye redes y a la sociedad civil global, así como el papel que éstas están desempeñando como interlocutoras frente a los Estados en temáticas, como derechos humanos, desarrollo sustentable, ciudadanía y democracia (Castells, 1999; Giddens, 1999, Habermas, 1997, Beck, 1998; Cohen y Arato, 2000). Esta vertiente, busca por un lado, la recuperación de la participación histórica de la ciudadanía para la construcción de la democracia, pero desde la perspectiva de la sociedad civil; por otro, la recuperación de la categoría de sociedad civil como un instrumento político que contribuya al cambio de las sociedades autoritarias de América Latina y Europa del Este; finalmente están también las vertientes que desde la sociología tratan de explicar el surgimiento de nuevas formas asociativas y grupos de ciudadanos relacionadas con los movimientos sociales (Touraine, 1992; Offe, 1992; Melucci, 1990).

---

<sup>1</sup> Según Balbis (2001), este concepto fue acuñado hace algunas décadas por el autor estadounidense W. Nielsen.

En América Latina y en México, aun y cuando existen antecedentes que datan de los años sesenta, en realidad hay una escasa producción de análisis sistemáticos y de estudios empíricos sobre el tema. Específicamente, en nuestro país la mayor parte de los autores reconoce que es a partir de los años ochenta cuando el tema de las organizaciones civiles comenzó a llamar la atención como objeto de estudio, en función del notable desarrollo que tuvieron estas organizaciones; sin embargo, la proliferación de artículos y estudios comenzó a darse hasta principios de los noventa (Núñez, 1992; Armendares, 1994; Jelin, 1994; Cortéz, 1994; Gómez Hermosillo, 1994; Canto, 1995; FAM, 1995; Hernández, 1995 ),<sup>2</sup>. Estos autores estaban preocupados por hacer visible la presencia de las organizaciones civiles en los procesos educativos, los derechos humanos y en la construcción de ciudadanía; en este último ámbito destacan en particular los trabajos del mexicano Alberto Olvera (1999, 2001, 2002, 2203).

En los últimos años ha venido emergiendo en América Latina una corriente, que con base en las teorías sociológicas contemporáneas busca una identidad propia para explicar el papel de las organizaciones civiles en el fortalecimiento de la sociedad civil; esta vertiente alude, entre otras, las distintas formas de organización no gubernamental, la interacción de los individuos, los nuevos sujetos sociales, los movimientos sociales de nuevo tipo, la articulación de redes. Esta corriente se erige como una alternativa ante la avalancha de estudios provenientes de los países desarrollados y se aventura a sistematizar sus prácticas cotidianas y a construir una categoría teórica que dé cuenta de las nuevas manifestaciones organizativas. El deslinde que se hace del concepto de *organizaciones no gubernamentales* (por la poca claridad de la definición) y la propuesta de nuevos conceptos, como *organizaciones de la sociedad civil* (Balbis, 2001), *organizaciones civiles de promoción para el desarrollo* (Reygadas, 1998; Canto, 1995) y *organizaciones civiles* da cuenta de la búsqueda de una entidad que permita integrar la gran diversidad de organizaciones existentes y la riqueza de su participación.

---

<sup>2</sup> La mayoría de los autores concuerda de que a partir del sismo de 1985 en la ciudad de México, las organizaciones civiles comenzaron a tener presencia en la vida pública.

En esta investigación se utilizará el concepto de *organizaciones civiles* porque a nuestro parecer engloba a los procesos organizativos que están más cercanos a la realidad, a diferencia de los conceptos como *organización no gubernamental*, *organizaciones no lucrativas* y *organizaciones del Tercer Sector*, que aparte de ser parciales expresan algunas cualidades de la organización pero omiten otras. Además las organizaciones civiles forman parte del universo de las organizaciones de la sociedad civil, representan un segmento. También utilizaremos el concepto de *incidencia pública* como un proceso desarrollado por un sujeto en activo (movimiento), en este caso la ciudadanía organizada, que pretende influir, persuadir o afectar decisiones de las elites que tienen poder y capacidad de decisión, el cual puede ser intencionado, con un plan deliberado que busque un cambio en determinadas políticas, o bien inconsciente. La incidencia implica corresponsabilidad entre los distintos actores que ponen en juego su capacidad de poder, y por lo regular conlleva cambios en las políticas o en el curso que toman las acciones para solucionar un problema público: la intencionalidad de la incidencia es el bien público. Entre los pocos estudios que intentan sistematizar las experiencias sobre incidencias públicas de las organizaciones civiles y sus redes se encuentra el trabajo *Incidencia Pública de las organizaciones civiles en México* coordinado por Reygadas y Zarco (2003), y el coordinado por Jorge Cadena (2004), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. En la frontera norte las organizaciones civiles son un fenómeno social relativamente nuevo. Si bien existen algunos grupos que se conformaron desde hace más de veinte años, es hasta mediados de los años ochenta cuando comenzaron a tener una presencia importante en la región. En lo que se refiere al ámbito estatal, las organizaciones civiles de Baja California han establecido redes y coaliciones al interior del propio estado, pero también se han enlazado con otros proyectos similares a nivel nacional, binacional e incluso internacional.

En cuanto a los estudios regionales sobre las incidencias públicas de las redes en la frontera norte-y particularmente en Baja California- éstos son escasos, a pesar de que en este estudio, se detectaron en el estado más de 600 organizaciones civiles y 13 redes temáticas . A

pesar de que se ha observado una importante participación en la esfera pública, pues se han presentado procesos en políticas públicas y cambios legislativos locales en el estado que han trascendido al ámbito nacional, donde las redes han participado de alguna forma, estos hechos, sin embargo, no han sido estudiados.

Los pocos estudios que hay están relacionados con la temática del medio ambiente, las mujeres, los grupos comunitarios, la migración (Zabin, 1997; Alfie, 2002; López, 2002; Foro Migraciones, 2000), y se refieren principalmente a la presencia de estos grupos en los distintos procesos binacionales, derechos humanos y procesos contestatarios frente al Tratado de Libre Comercio o el análisis de ciertas formas de diplomacia ciudadana (Thorup, 1995; Jonathan Fox, 2001). También existen algunos artículos y ponencias que abordan las organizaciones civiles locales, en el mayor de los casos tratando de caracterizar el fenómeno y estableciendo formas de coordinación binacional (Avendaño y Moreno, 1996; Ruiz, 1999). Recientemente se han escrito dos tesis relacionadas directamente con la temática- una de doctorado de Sheila Delhumeau (2004) y otra de maestría de Marcela Reyes (2004)- las cuales abordan la relación entre organizaciones civiles, Estado y políticas públicas y abren nuevas perspectivas de análisis para los estudios de las organizaciones civiles en Baja California. Por nuestra parte consideramos importante estudiar a las redes de organizaciones civiles por las siguientes razones:

1. Son importantes para las ciencias sociales actuales como fenómeno social emergente, sobre todo para explicar la acción colectiva y los cambios sociales contemporáneos.
2. La incidencia de la sociedad organizada en la vida pública es tema central del debate actual sobre los procesos de democratización en países como el nuestro.
3. Su estudio nos puede acercar al conocimiento de nuevas formas de hacer políticas públicas, donde la ciudadanía no sólo sea objeto sino agente del devenir político, económico y cultural de su comunidad.
4. Se han presentado procesos de influencia en políticas públicas y cambios legislativos locales en el estado que han trascendido el ámbito nacional, los cuales no han sido estudiados.

De esta manera el interés del presente estudio surge de la necesidad de tener un conocimiento más profundo de la acción colectiva que lleva a las redes a incidir en el ámbito público y por la carencia de estudios sobre la región de Baja California. En ese sentido, una de las interrogantes principales fue: ¿las redes de organizaciones civiles de Baja California, realmente están incidiendo en políticas públicas?, y si es así: ¿en qué fases precisas de la política pública tienen mayor participación? Al profundizar en el trabajo empírico, se derivaron otras preguntas más específicas: ¿de qué forma las redes de organizaciones civiles han influido en las políticas públicas locales? ¿qué impacto han causado a nivel local y nacional sus acciones de incidencia?, ¿con qué otros actores se articulan para tener influencia? ¿qué tipo de recursos han desplegado para llevar a cabo sus acciones?, ¿qué tipo de estrategias utilizan para cumplir sus objetivos?

Para contestar a estas interrogantes nos propusimos desarrollar los siguientes objetivos:

#### **Objetivos generales**

1. Caracterizar a las redes de organizaciones civiles en cuanto a su estructura y funcionamiento.
2. Analizar la acción colectiva de las redes de organizaciones civiles en cuanto a su incidencia pública en Baja California.
3. Determinar el nivel de la incidencia en políticas públicas y cambios legislativos de las redes de las organizaciones civiles en Baja California.

#### **Objetivos particulares.**

1. Identificar las formas en que las redes de organizaciones civiles han influido en las políticas públicas locales y los cambios legislativos en el estado.
2. Conocer las estrategias que han desplegado las redes de organizaciones civiles en la prosecución de sus objetivos.

Considerando lo anterior, el presente estudio se desarrolló de acuerdo con las siguientes hipótesis:

## **Hipótesis generales**

- Las acciones colectivas de incidencia en políticas públicas de las redes de organizaciones civiles de Baja California se presentan fundamentalmente en las dimensiones conceptuales y sustantivas, es decir, en la identificación del problema público, la puesta en la agenda, la negociación y la formulación de la política pública, por lo tanto la incidencia es de bajo perfil, debido a que la mayoría de las organizaciones civiles existentes en Baja California siguen siendo de carácter asistencial y en pocas ocasiones se involucran en acciones de evaluación, control y rendimiento de cuentas.
- Las pocos procesos de influencia en el estado, por parte de las organizaciones civiles, han sido producto de su articulación en redes, ya sea locales, nacionales o transfronterizas, lo que les ha permitido potenciar sus capacidades y sus márgenes de negociación con los actores gubernamentales.

## **Hipótesis particulares**

Con el establecimiento de lazos o intercambios con otros actores u organizaciones y con identificación de objetivos comunes se logró incrementar las acciones de las organizaciones civiles y su presencia en la esfera política de Baja California.

El estudio pretende ampliar el conocimiento de las organizaciones civiles y sus redes en el estado, y al mismo tiempo identificar las debilidades en el proceso de incidencia pública para poder proponer estrategias para su fortalecimiento.

## **Aspectos metodológicos**

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se desarrollará primero una discusión teórica con el fin de ubicar a nuestro objeto de estudio y a partir de las definiciones conceptuales delimitaremos y precisaremos el universo de las redes de organizaciones civiles que pretendemos estudiar; posteriormente nos detendremos en la interrogante de ¿qué es lo que vamos a estudiar de las redes de organizaciones civiles? Y en su respuesta: la acción colectiva que lleva a la incidencia pública.

Para la caracterización se escogieron ocho redes de organizaciones civiles del estado, bajo el criterio que fueran las más dinámicas, que tuvieran una permanencia constante y que hubieran intentado desarrollar acciones de incidencia en los ámbitos públicos locales y nacionales, siendo las siguientes: Red de Mujeres de la Península de Baja California; Coalición Pro Defensa del Migrante (Coalipro); Comité Coordinador de Centros de Rehabilitación y Reintegración de Adicciones (Coccera); Asociación de Centros de Rehabilitación de Mexicali; Alianza para la Protección de la Niñez en Situación de Calle; Red de Centros de Apoyo a los Migrantes de Pastoral Social (RCAMPS); Red Promoción Acción para el Servicio (PAS) y Consejo de Educación Ambiental de las Californias (CEAC). Se aplicó un cuestionario estandarizado tipo censal a las organizaciones que las componen; solamente en dos casos, cuando el universo era grande, se recurrió a tomar muestras representativas ( esto se detalla al final en un anexo metodológico).

Para el análisis de la incidencia, se realizaron 12 estudios de caso de acciones de incidencia de redes de organizaciones civiles en Baja California. Para ello se aplicaron entrevistas estructuradas a dirigentes y miembros de las redes; aquí no se recurrió únicamente a las experiencias de las redes seleccionadas, sino que se integraron otras, que a nuestro juicio son importantes mencionar. Para evaluar el nivel de incidencia se hizo uso de las herramientas que nos proveen las políticas públicas, especialmente el modelo de análisis de las fases o dimensiones por las que pasa la política pública conceptual, sustantiva, operativa y control

(González y Peláez, et.al. 2000) y el modelo que propone Canto (2002b); y recurrimos a construir una serie de indicadores que nos permitirán poder desarrollar el análisis de manera práctica. Es pertinente aclarar que se hizo uso de otras entrevistas realizadas para el estudio de Marcela Reyes, quien amablemente autorizó a utilizarlas, y entrevistas levantadas con anterioridad para otros objetivos. Para complementar y contrastar la información obtenida, se recurrió a los archivos del Congreso del estado, al periódico oficial del estado y a información hemerográfica, fundamentalmente.

### **Alcances y limitaciones de la investigación**

El trabajo que se expone en estas páginas centra su atención en los actores y sus experiencias, por lo que la interacción que se dio entre éstos y el investigador permitió comprender la acción colectiva que desarrollan, sin embargo el riesgo de caer en la subjetividad estuvo siempre presente. Para tratar de evitar, en la medida de lo posible, un sesgo en la información, se trató de contrastar las afirmaciones de los entrevistados con información documental. El trabajo no pretende abarcar el universo de las organizaciones civiles en el estado en su totalidad, puesto que la mayoría no está organizada en redes, sino únicamente al segmento más representativo en cuanto a incidencia pública se refiere, y sobre todo las redes que han alcanzado cierto grado de madurez.

### **Estructura de la tesis.**

El trabajo se estructura en cinco capítulos. En los tres primeros se hace una revisión teórica de los principales conceptos utilizados; y en los dos siguientes el contexto y el resultado del trabajo empírico. En el primer capítulo se presentan las distintas vertientes teóricas que han bordado en el análisis social de lo que se conocía como organizaciones no gubernamentales (ONG) y hoy se conoce como organizaciones civiles; se hace una revisión de los conceptos *sociedad civil*, *Tercer Sector*, así como de los conceptos alternativos que surgen del deslinde que intentan hacer



distintos autores del concepto de organización no gubernamental, en este caso el de *organizaciones civiles*. Asimismo se revisará el concepto de *redes* de las organizaciones civiles; aquí, más que el aspecto metodológico, nos interesan las innovaciones prácticas que las organizaciones civiles y sus redes desarrollan cuando se articulan en objetivos compartidos.

En el segundo capítulo se profundiza en la discusión sociológica sobre la identidad de las organizaciones civiles y su identificación con los nuevos movimientos sociales. Se trata de comprender cómo pueden conceptualizarse sus acciones y discutir el espacio en que se mueven. Asimismo, se hace un análisis sobre la participación y la representatividad de las organizaciones civiles; donde se retoma la discusión del poder. Para finalizar se toca, de manera breve, la relación entre la globalización y las redes de organizaciones civiles.

En el tercer capítulo, se describen las formas de acción concretas de las redes de la sociedad civil organizada, se recuperan sus formas novedosas de participación e incidencia en las políticas públicas. Se analizan los conceptos de *políticas públicas e incidencia* para, a partir de ahí, rescatar algunas herramientas y modelos que pueden servir para medir el nivel de incidencia.

El capítulo cuarto da cuenta de la aparición de las organizaciones civiles y sus redes en nuestro país, especialmente en Baja California; se realiza una caracterización general de las organizaciones civiles en este estado y de las redes estudiadas. Asimismo se analiza la importancia que han tenido éstas en el ámbito fronterizo.

En el capítulo quinto se presentan las acciones colectivas que desarrollan las redes desde la perspectiva de los propios actores, y se evalúa, mediante estudios de casos, el nivel de incidencia pública de las redes en Baja California. Finalmente, se presentan las conclusiones generales de la investigación y algunas propuestas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles.

## **Capítulo I. La sociedad civil y las redes de las organizaciones civiles.**

El objetivo del presente capítulo es presentar, en cuatro grandes apartados, las distintas vertientes que han bordado en el análisis social de lo que conocíamos como *organizaciones no gubernamentales* (ONG) y hoy conocemos como *organizaciones civiles* (en adelante OCS). En el primer apartado realizamos una revisión teórica de la vertiente *sociedad civil* y los organismos a estudiar, tratando de entender su ubicación en este espacio social. Después abordamos la vertiente denominada *Tercer Sector*, más enfocada a la ayuda asistencial o filantrópica, para describir el papel que desempeñan los ciudadanos comunes en el ámbito de la solidaridad comunitaria. En el tercer apartado analizamos la vertiente que los propios actores vienen construyendo en un intento endógeno por generar conceptos alternativos; describimos cómo se conciben las propias organizaciones, el deslinde que intentan hacer con el concepto de ONG y las propuestas alternativas para suplir este término por el de *organizaciones civiles* (OCS). Para finalizar, incursionamos en el estudio de las *redes de las organizaciones civiles* (ROCS), propuesta considerada muy novedosa en la articulación de estos grupos.

### **1.1. La vertiente sociedad civil-organizaciones no gubernamentales**

El concepto de ONG fue utilizado por vez primera el 25 de junio de 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial y el reconocimiento oficial de la denominación *Organización No Gubernamental* se da en la Carta de Naciones Unidas, capítulo X, que en el artículo 71 faculta al Consejo Económico y Social (ECOSOC) para entablar relaciones con las llamadas *organizaciones no gubernamentales* (Balbis, 2001). Junto con el carácter no gubernamental, la ONU precisó posteriormente la necesidad de que estas organizaciones fueran reconocidas en el ámbito internacional para dar voz en el citado Consejo a las instituciones internacionales independientes o las que gozaban de cierta autonomía respecto de los gobiernos (Balbis, 2001).

Respecto al concepto de *sociedad civil* (en adelante SC) éste resulta espinoso para algunos autores ya que consideran que al representar dicho concepto una noción demasiado amplia impide reconocer a actores con proyectos distintos. Para otros autores, la dificultad comienza cuando observan que la sociedad civil ha presentado cambios a lo largo de su historia. Sin embargo, el origen y la evolución del concepto de *sociedad civil* puede permitirnos clarificar la ubicación de estos grupos en el contexto actual, pues con frecuencia se confunde *sociedad civil* con las organizaciones civiles. En todo caso estamos de acuerdo con Flyvbjerg (2001) cuando afirma que: “pretender hallar definiciones claras en la literatura sobre el tema es inútil, no porque se carezca de definiciones, sino que son demasiadas en cantidad y variedad como para que aporten claridad”.

El cuadro 1 muestra un breve recorrido histórico del concepto de *sociedad civil*, contemplando las concepciones teóricas más importantes. Sin embargo, es necesario aclarar que no abarca ni están todas las visiones ni todos los autores y que las clasificaciones fueron hechas de manera arbitraria, tomando en cuenta sólo algunos rasgos de coincidencia entre las posturas.

Según Van Rooy, citado por Steven Lee (2002), el concepto de *sociedad civil* surgió en el antiguo imperio romano bajo la concepción de la comunidad política, en donde dicha asociación estaba limitada de manera exclusiva sólo a los varones libres y en oposición a la vida doméstica o privada. La sociedad civil era así un espacio público distinto de la comunidad familiar donde los romanos llevaban a cabo su vida social (incluida la creación del Estado como un instrumento de la propia sociedad y donde, como es de suponer, se excluía a la mujer.

En el feudalismo, el concepto denotaba el conflicto entre el poder de los soberanos y la Iglesia, y se hacía la distinción entre *sociedad civil* y *sociedad religiosa* (Serrano, 1999). La complejización de las sociedades que dejaban de ser campesinas para transformarse en urbanas, influyó en ese sentido. Giovanni Vicenzo Gravina (1664-1718) fue uno de los primeros pensadores que se refirieron a la sociedad civil en su acepción moderna (Serrano, 1999). Dicho autor intentó separar el concepto de *sociedad civil* del de sociedad política.

**Cuadro 1. Evolución histórica del concepto de *sociedad civil***

| Corrientes teóricas   | Periodo                       | Principales autores   | Postulados Generales   |
|---|-------------------------------|---|--|
| Filosofía clásica, griega y romana  | Edad antigua                  | Aristóteles, filósofos romanos,   | La <i>sociedad civil</i> espacio público, distinto de comunidad familiar.  |
| Filosofía renacentista  | Feudalismo, siglos XVI y XVII | Vicenzo Gravina   | Distinción entre <i>sociedad civil</i> y sociedad religiosa. Intentos por separar sociedad civil de sociedad política,   |
| Liberal-republicana: los clásicos de la ciencia política. El iusnaturalismo                                 | Siglos XVII y XVIII.          | Rousseau, Locke, Montesquieu y Hobbes   | Sociedad civil como sinónimo de Estado. Antítesis del estado de naturaleza. Diferenciación entre sociedad y estado. Distinción entre lo público y lo privado   |
| Liberal-republicana: los clásicos de la economía política   | Siglos XVII, XVIII y XIX      | Smith, Ferguson, Stuart Mill  | Tendencia secularizadora. La mano invisible del mercado. El papel neutral del Estado.  |
| Liberal-republicana   | Siglo XIX                     | Tocqueville   | Rescate del papel de las organizaciones intermedias en la vida democrática.  |
| Interludio: el manantial hegeliano  | Siglo XIX                     | Hegel   | Considera a la sociedad civil una forma estatal imperfecta. Un intermedio entre la familia y el Estado. Una mediación.   |
| Marxismo  | Siglo XIX                     | Marx y Engels   | La sociedad civil restringida al ámbito de las relaciones económicas.  |
| Neomarxismo   | Siglo XX                      | Gramsci   | La sociedad civil como un arma política para la liberación. Los derechos humanos como categoría política. La sociedad civil como terreno fértil para la intervención política. Un espacio de contienda ideológica en el capitalismo.               |
| Otro interludio: utilización de la sociedad civil como fuerza política.                                     | Finales del Siglo XX          | Havel, Konrad, O. Kolakwski, Milnar, Vajad, Michnik, Cardozo y Faletto, O'Donnell y Schmitter                               | La sociedad civil como arma de liberalización de los regímenes autoritarios. La sociedad civil contra el Estado, la antipolítica. La sociedad civil como reserva moral de la política; como terreno ético-político para las demandas igualitarias. |
| La sociología contemporánea; postmarxistas, postestructuralistas, neo estructural-funcionalistas, etcétera. |                               | Touriane, Offe, Giddens, Ulrich, Arato y Cohen, Habermas, Bobees Bourdieu, Foucault, Alexander, Castells, Ronfeldt, Olvera. | Una categoría de análisis social. Un espacio de negociación. Un espacio público plural no homogéneo. Diferenciación entre estado <i>sociedad civil</i> y mercado. Un espacio de conflictos donde se procesan intereses y principios.               |

Fuente: elaboración propia con base en la bibliografía citada.

Durante la incipiente modernización, los ilustradores se dieron a la tarea de buscar categorías que erosionaran el derecho divino de los reyes y acabaran con el antiguo paradigma escolástico, y en su búsqueda se encontraron con el concepto de *sociedad civil*, mismo que logró incrustarse en las teorías racionalistas y en la concepción iusnaturalista, fundadoras de la democracia occidental. De igual forma ocurrió con la teoría política y la economía política clásicas, adosadas con el republicanismo de Tocqueville. De ahí que a esta gran vertiente pueda denominársele liberal-republicana.

Una de las primeras premisas surgidas del concepto de sociedad civil fue considerada como antítesis del estado de naturaleza, como lo concibieron Hobbes, Locke y Rousseau, según Arditi (2004). Otro aporte de estas corrientes fue identificar una relativa diferenciación entre sociedad y Estado, en donde la sociedad civil era considerada el *público cívico*, consciente y vigilante del poder del Estado (Lee, 2002) y así como la distinción entre lo público y lo privado que comenzó con Jhon Stuart Mill, quien diferencia las acciones que afectan a terceros de las que sólo afectan a quienes las ejecutan. Según este autor, el Estado y la opinión pública sólo pueden intervenir en asuntos relacionados con el primer tipo de acciones, legislando y opinando sobre ellos, mientras que en el caso de las otras acciones, nadie tiene derecho de intervenir. Así, la sociedad civil fue concebida como un terreno en el que el individuo podía tratar de desarrollar su propio potencial humano sin temor a la presión de las mayorías o del poder público (Arditi, 2004: 9) En la segunda mitad del siglo XVIII la noción de sociedad civil adquiriría una connotación novedosa. Fue durante este tiempo que surgió en Escocia una nueva camada de pensadores antiabsolutistas (Smith, Ferguson), paralela a la ilustración europea, cuyo rasgo principal era una tendencia secularizadora, un interés por lo auténticamente humano en oposición a lo divino y con un claro afán racionalista, al intentar explicar la existencia del mundo por causas naturales (Soriano,1974), a diferencia de la concepción russoniana, aquí la sociedad civil no era producto de algún contrato social, sino de un largo proceso natural donde el “conflicto ha estado presente y ha sido motor de ese desarrollo” (Soriano, 1974 ). El elemento central de esa sociedad civil ya no

residía en su organización política sino en la organización de la civilización material. Se preparaba así una nueva identificación (o reducción): la de *sociedad civil y económica*, como la afirma Cohen y Arato (2000).

Para Smith, la sociedad civil surge de las necesidades humanas y tiene como núcleo la actividad económica, en especial el intercambio mercantil que hace posible integrar a los propietarios privados (Serrano 1999). La economía, por su parte, está regulada por leyes naturales que le permiten conducirse, por la acción de esa “mano invisible”, hacia su óptimo desarrollo.

En cuanto a la concepción del Estado, para Smith, así como para todos los demás economistas liberales clásicos, éste es un mal necesario que debe cumplir un papel de garante del ámbito civil. De igual manera, las organizaciones de ciudadanos pudieran ser un estorbo para las actividades económicas.

En la vereda del pensamiento liberal-republicano encontramos también al francés Alexis de Tocqueville (1996), quien realiza un aporte sustancial a la teoría de la democracia moderna. Después de un viaje a Estados Unidos, Tocqueville a mediados del siglo XIX, escribió la *Democracia en América*, y en el apartado denominado “El uso que hacen los norteamericanos de la Asociación en la vida civil”, alude a las asociaciones que se forman en la sociedad civil. En cierta forma Tocqueville, incluso antes que Gramsci, distingue entre sociedad política, *sociedad civil* y Estado. Asimismo establece una interrelación entre las distintas asociaciones, sin embargo, las separa al otorgarle a las *asociaciones políticas* en los países democráticos el privilegio de aspirar a dirigir el poder del Estado. Tocqueville consideraba a los grupos intermedios como claves en la vida política, ya que acotaban el poder administrativo del Estado, por eso propone reestablecer las asociaciones intermediarias de la *sociedad civil* y la *sociedad política* en una forma democrática.

En resumen, este gran bloque de pensadores agrupados en una corriente liberal-republicana basa sus fundamentos en la teoría política y en la economía clásica más que en la sociología, respondiendo a un proceso histórico que demanda respuestas a una forma de organizar

la naciente sociedad capitalista diferente a la etapa feudal. Así los pensadores de la Ilustración buscaron los fundamentos de un nuevo régimen político que considerara las libertades fundamentales de los hombres, en un gran pacto donde éstos refrendarían su compromiso con la sociedad; en ese camino lograron diferenciar entre *sociedad civil* y Estado.

En este gran bloque, el liberalismo económico clásico considera que la instancia fundamental de la sociedad civil es el mercado, surgido éste de un largo proceso de desarrollo de las relaciones entre los individuos en su actividad productiva, como lo planteaba Ferguson y también Smith más tarde, es decir, se introdujo así el factor económico (línea que retomará Marx posteriormente).

Para la posición republicana, paradójicamente, el núcleo de la sociedad civil ésta en el conjunto de las asociaciones autónomas de los ciudadanos, las cuales son factor de equilibrio para evitar el riesgo de la disolución del orden social debido a ambiciones individuales y a luchas internas que pudieran desencadenarse, el antídoto pues, es la permanente participación de dichas asociaciones en la vida pública, como lo recomienda Tocqueville (1996).

Convergen finalmente éstos pensamientos en la necesidad de la participación de la sociedad civil en la vigilancia y el control del Estado para garantizar la estabilidad y el orden evitando así que intereses egoístas superen a intereses generales. De esta forma el Estado se erige en árbitro imparcial capaz de paliar controversias o conflictos entre individuos, así como proteger sus propiedades.

### **1.1.1. Un interludio: la mediación de Hegel**

Respecto a la corriente liberal-republicana, podría decirse que es Hegel quien contribuye a tender los puentes para que surjan las convergencias de estas dos posturas, otrora enfrentadas. Pero, paradójicamente, también de este filósofo se nutrió otro nuevo bloque de pensadores que buscaban sentar las bases de una nueva sociedad, en este caso el socialismo.

Aparentemente, el ámbito de la sociedad civil, visto desde la perspectiva hegeliana, se reduce a la institucionalidad corporativa exclusivamente económica. Sin embargo, en su análisis queda abierto el espacio para incluir otras estructuras organizativas cuyos fines no serían ni exclusiva ni primordialmente económicos, sino sociales. Según Hegel, la sociedad civil aparece organizada en sus asociaciones, comunidades y corporaciones, las cuales mantienen de este modo una conexión política, de ahí pues que no se restringe sólo al ámbito del mercado. Son “una suerte de momento intermedio entre familia y el Estado” (Arditi, 2004:3) que contiene tres momentos precisos: *a)* el sistema de las necesidades, que remite a lo económico; *b)* la administración de justicia y por último, *c)* el de la corporación y de la autoridad pública o policía, que funciona como contrapeso de las contingencias propias de los otros dos momentos y vela por el interés común. Para Artiditi (2004: 7), la sociedad civil en Hegel es una forma incompleta de Estado que incluye lo económico, la justicia y la autoridad, pero aún no es propiamente un Estado en su concepto y plena realización histórica. Esta ambigüedad abrirá nuevas líneas para otros pensadores del siglo XX.

### **1.1.2. El marxismo clásico**

Para el marxismo clásico, la sociedad civil es el terreno donde descansa el Estado, y la economía es el principio de inteligibilidad de la sociedad civil; es decir, el desarrollo de ésta se da como una expresión de la economía, como observaba años antes Smith.

La sociedad civil constituye la base o condición de posibilidad del Estado, en la medida en que éste, como una categoría superestructural, es externo a la economía y depende de ella. Para *Marx*, “la sociedad civil es expresión de los intereses egoístas que sólo logran su emancipación cuando como sociedad política adquiere, a través del sufragio universal, el objetivo colectivo que le permite encontrarse con su ser. Será el proletariado organizado y con intereses



políticos que podrá emanciparse a los efectos del poder del estado” ( citado por Villarreal, 2000: 3).

Esta visión reduccionista, influenciada por Hegel mas tarde, será rebasada por los neomarxistas y posmarxistas.

### **1.1.3. La recuperación neomarxista del concepto de *sociedad civil***

En el segundo bloque el aporte de Gramsci, pensador italiano, es de gran importancia, pues él recupera en gran medida lo que Marx no desarrolló (Bobbio,1976). Cohen y Arato (2000), sostienen que al hacer una relectura de Hegel, Gramsci comprende que el aspecto asociativo no necesariamente forma parte de la lógica de lo público y lo privado, de la economía y del Estado, sino que va mas allá, como la recreación de tejidos sociales más antiguos que la Revolución industrial y la Revolución francesa, en una forma nueva y postradicional. Gramsci reintroduce el contenido ético (como lo había propuesto antes Hegel) en la noción de sociedad civil, al destacar la importancia de la educación y la cultura en el ámbito de lo estatal para elevar, en forma ciertamente diferenciada, la formación de los ciudadanos y su socialización. En su concepto de *bloque histórico*, Gramsci diferencia claramente, dentro del Estado, la *sociedad civil* de la *sociedad política*, de manera que ambos términos aparecen ligados. Además la categoría de sociedad civil aparece dentro de la superestructura ideológica (Portelli, 1983), constituida por una serie de aparatos hegemónicos de Estado que la clase dominante utiliza para mantener su hegemonía cultural e ideológica sobre la sociedad. De esta manera Gramsci incluye dentro del concepto de sociedad civil la enorme variedad de organismos considerados privados: escuelas, iglesias, órganos de prensa, asociaciones de individuos, etcétera. Vale la pena mencionar que con esta noción, Gramsci aportó al marxismo la claridad de que las causas de los problemas sociales

no deben verse únicamente en las motivaciones de tipo económico (objetivo) ya que también las de carácter subjetivo influyen en la base económica para provocar cambios<sup>3</sup>.

Para Gramsci la sociedad civil no está muy alejada del Estado, en cierta forma pertenece a él aún y cuando esté constituida por una serie de fuerzas en esencia ideológicas y culturales que se expresan materialmente y permanecen en continuo conflicto por el control de la sociedad (Lee, 2002). En ese sentido, Gramsci redefinió el término de sociedad civil como un espacio de contienda ideológica en la sociedad capitalista, y no de mediación, como la había planteado Hegel, y antes que él la corriente republicana, así ya no es pues el espacio de la pluralidad social y el consenso, con lo que se da la pauta para el desarrollo de proyectos políticos que tiendan a ganar la hegemonía y tener acceso al poder. A diferencia de Marx, que vinculó la sociedad civil más al ámbito de la economía sin soslayar la existencia de la superestructura, Gramsci la interpretó como el complejo de la superestructura ideológica y así abrió la posibilidad de una estrategia política para el bloque comandado por los obreros. Como lo afirma Olvera (1999, 2002), Gramsci desarrolló un nuevo sentido del concepto de *sociedad civil*, como parte de una estrategia de acción política, privilegiando el combate político que se libra en el interior de la misma la sociedad civil: la guerra de movimiento, fundada en el asalto rápido y efectivo, debe ceder paso a la guerra de posiciones, que en este caso debe buscar la conquista de esa aquiescencia del grueso de la ciudadanía mediante las armas del convencimiento y la persuasión. Después de Gramsci vendrá una camada de teóricos que utilizará a la sociedad civil como una categoría de análisis política.

Una de las críticas más importantes a la visión Gramsciana es que nunca pudo desligarse de su concepción clasista, lo que le impidió ver que en la sociedad civil se manejan proyectos disímbolos y hasta contradictorios, porque es un espacio plural que no tiene un sometimiento claro de la clase dominante, como lo afirma Serrano (1999). En ese sentido, Cohen y Arato

---

<sup>3</sup> Esta idea ya la había intuido Max Weber en su obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1984), cuando sostiene que el factor religioso del calvinismo influyó en la construcción de la sociedad capitalista.

(2000) también manifiestan que Gramsci no fue capaz de desligar la sociedad civil del Estado por lo que las repercusiones de su visión nos llevan a una imagen exagerada de una determinada estructura de dominación.

#### 1.1.4. El uso del concepto de *sociedad civil* para convocar a la lucha política.

En los albores del siglo XXI, inspirados en la concepción Gramsciana de *sociedad civil*, el concepto es redescubierto y utilizado por las oposiciones a los regímenes del llamado *socialismo real* en Europa del Este (influenciadas a su vez por el catolicismo conservador) y las organizaciones sociales opuestas a las dictaduras de América Latina (con influencia de la Iglesia católica progresista); curiosamente, también la sociedad civil es invocada en el resquebrajamiento de regímenes autoritarios como el de México.

En las postrimerías de la década de los ochenta, con el auge de la *Perestroika* y la *Glasnost*, algunos intelectuales y líderes sociales, incluyendo a pensadores neomarxistas, consideraron atractiva, en términos políticos, la categoría de *sociedad civil*, incluso, para algunos, representaba una fuerza disruptora de los Estados autoritarios; otros se basaron en el concepto para fundar el principio de la autonomía social (Cohen y Arato 2000; Lee, 2002; Olvera, 2002).<sup>4</sup>

Sin embargo, la idealización que hicieron de la sociedad civil algunos disidentes de los países del socialismo real llegó al extremo de plantear la desaparición del Estado y sustitución por la sociedad civil. Efectivamente, a pesar de la importancia del Estado para el apropiado funcionamiento de las democracias, en Europa del Este la lucha contra los regímenes autoritarios llevó a que algunos disidentes rechazaran su existencia y pidieran a sus ciudadanos invertir sus energías en tareas de asociacionismo civil exclusivamente, éste fue el caso del líder húngaro

---

<sup>4</sup> De algunos pensadores neomarxistas de Europa del Este, como Kolakowski, Milnar, Vajad y Michnik, sólo conocemos su obras por las referencias de los estudiosos del concepto de *sociedad civil*, véase al respecto Cohen y Arato (2000).

George Honrad, quien sostenía que la sociedad civil era una alternativa al Estado, surgiendo así el concepto de *antipolítica* (Guerrero, 1998).

Durante los meses de euforia posteriores al derrumbe del socialismo, varios analistas de Occidente coincidían en señalar que la sociedad civil era una de las variables cardinales para explicar el colapso de los regímenes autoritarios en Europa del Este, Guerrero (1998). Asimismo Ulrich Beck, menciona que desde la perspectiva de Fukuyama, los eventos desarrollados en Europa Oriental representaron una victoria de la postura de Hegel sobre la de Marx, ya que al tomarse en cuenta los movimientos democráticos se redescubrió, de nuevo, la forma de las ideas en la historia por encima de la economía (Beck, 1990) sobre la economía.

La idea de una sociedad civil activa no sólo fue retomada en los países de Europa del Este, sino también en América Latina, especialmente en los países del Cono Sur, donde se habían incrustado las dictaduras militares. En Chile, Argentina y Brasil surgieron desde los años sesenta, nuevos movimientos sociales con un contenido clasista (Melucci, 1989; Touriane, 1995)<sup>5</sup>, y las organizaciones sociales sectoriales que no lograron desprenderse de la tutela del Estado. Concepciones como la *teoría de la dependencia*, que pregonaba la gran alianza de las clases obrera, campesina y popular con ciertos sectores del Estado, para llevar primero al país a una sociedad industrial más avanzada y democrática, después, y segundo, para impedir la llegada del fascismo a los Estados donde la dictadura todavía no se instauraba y así acumular fuerzas para el futuro (Cardozo y Faletto, 1978)<sup>6</sup>. Estas posturas sirvieron a algunos gobiernos para mantener

---

<sup>5</sup> Touriane (1995), al referirse a los nuevos movimientos sociales predominantes en los años sesenta, nos dice que en el Tercer Mundo priva constantemente la oposición entre movimientos clasistas y nacionalistas, y no su unificación. Sobre este mismo aspecto véase también Melucci (1989).

<sup>6</sup> Cardozo y Faletto (1978), establecieron, junto con otros sociólogos influenciados por el marxismo, toda una teoría que estaría en boga durante varias décadas y que en su *versión económica*, se desarrollaría en la Escuela de la CEPAL. Asimismo, ambos sociólogos, retomando el concepto de *hegemonía* de Gramsci, indican que “la pugna efectiva no es entre el corporativismo y la tradición democrática, sino entre el elitismo tecnocrático y una visión del proceso de formación de la sociedad industrial de masas que sea capaz de proponer lo que es popular como lo específicamente nacional que consiga transformar la reivindicación de una economía más desarrollada y de una sociedad más democrática en la expresión de dimensiones que se articulen en el Estado como manifestación de vitalidad de fuerzas realmente populares, capaces de buscar formas socialistas para la organización social del futuro” (Cardozo y Faletto 1978).

corporativizados a los distintos sectores sociales, sin embargo, debemos reconocer que estos sucesos fueron el antecedente de la nueva sociedad civil que surgiría en los años ochenta.

En efecto, en la década de los ochenta aparece una nueva concepción de sociedad civil impregnada de una severa crítica a las prácticas políticas vigentes desarrolladas al interior del Estado, tanto al gobierno autoritario como a los partidos tradicionales que sólo reproducían los mismos esquemas, y planteaba la necesidad de buscar una nueva comprensión por parte de los nuevos actores sociales. Con este esquema la toma del poder no es el objetivo, sino crear las bases futuras para que las acciones del Estado sean fiscalizadas socialmente. Bajo esta perspectiva la sociedad civil se concibe como una pluralidad de asociaciones que intentan institucionalizar prácticas culturales, políticas, económicas, democráticas innovadoras para el futuro. La innovación y la permanencia se presentan como dos variables que caracterizan a esta nueva sociedad civil. Si en el populismo de algunos regímenes del Cono Sur el concepto de *autonomía*, había sido postergado por una “santa alianza” entre todos los sectores sociales, ahora adquiere un valor nodal en la construcción de los espacios democráticos.

Curiosamente, en los nuevos movimientos sociales surgidos para acabar con las dictaduras fascistas del Cono Sur, la vanguardia de la sociedad civil, en determinadas coyunturas, fueron las entonces llamadas *organizaciones no gubernamentales* (ONG) así como las Iglesias progresistas que desempeñaron un papel muy importante en las demandas de democratización.

Algunas de estas visiones también llegaron a plantear una dicotomía de la *sociedad civil* contra el Estado (Arditi, 2004; 4) similar a las de Europa del Este. Aquí se llegó a mitificar a la sociedad civil como reserva moral de la política, como ámbito no corrupto de pulsiones innovadoras capaces de rescatar a la política de sus vicios (Arditi, 2004).

### 1.1.5. La sociedad civil en el pensamiento social contemporáneo.

En este tercer bloque confluyen autores contemporáneos que de alguna u otra forma están influenciados ya sea por la corriente liberal-republicana o por la escuela marxista; algunos incluso, retoman ideas de uno y otro bloque.

Un primer grupo de autores que han tratado de recuperar el concepto de *sociedad civil* son las denominadas corrientes “posmarxistas” (Olvera, 1999a). A diferencia del marxismo clásico, esta nueva versión posmarxista acepta tácitamente la inevitabilidad de estructuras, es decir, la existencia del Estado y del mercado “como un reclamo de la especificidad de lo social, en tanto ámbito de la economía y la política” (Olvera, 1999a). Los posmarxistas dan prioridad a la movilización y consideran a la sociedad civil como un elemento sustancial de la expansión de la democracia. Un común denominador de estos autores, a pesar de las diferencias importantes, es que todos hacen una relectura del capitalismo y sus fases actuales, así como las consecuencias que ha traído la concepción neoliberal del Estado de Bienestar. Una parte importante de estos pensadores forman la “segunda generación de la escuela de Frankfurt” o bien está muy influenciada por sus análisis. Entre estos pensadores, Olvera (1999) ubica a la cabeza al alemán Habermas, y a los de la escuela norteamericana Cohen y Arato. En efecto, Habermas (1997) es uno de los teóricos que recupera la noción de *sociedad civil*, en su *teoría de la acción comunicativa*, donde incluye el *consenso* como fundamento de la interacción social y un tipo de acción social que se diferencia de las instituciones y las prácticas de la denominación y explotación, cuya universalidad deriva de las necesidades intrínsecas (prácticas) de la comunicación humana.

Para este pensador alemán, el núcleo institucional de la sociedad civil está constituido por asociaciones voluntarias fuera de los ámbitos del Estado y de la economía, como iglesias, asociaciones culturales y academias, pasando por los medios o foros e iniciativas de ciudadanos hasta asociaciones de profesionales, sindicatos y organizaciones alternativas; en otras palabras, la

sociedad civil estaría compuesta por organizaciones civiles, grupos empresariales, organizaciones sociales, clubes deportivos, sociedades de debate, el clero activo, organizaciones educativas, medios de comunicación independientes, asociaciones profesionales, sindicatos, etcétera:

La Sociedad Civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que la constelación de problemas de la sociedad encuentra en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados.(Habermas, 1998: 447).

Habermas, al igual que en su tiempo Tocqueville, recupera el concepto de *opinión pública* y lo desarrolla con gran elocuencia para explicar el poder de los medios en los procesos de transición política; además nos muestra cómo las organizaciones civiles pueden influir en las agendas de los gobiernos, en las políticas públicas e incluso en los cambios políticos, como se constata en el importante papel que tuvieron los medios de comunicación en las transformaciones que ocurrieron en la Europa del Este; al respecto Habermas(1994) nos dice:

[...] los acontecimientos en Checoslovaquia y en Rumania formaron un proceso en cadena que no sólo representa un acontecimiento histórico transmitido por televisión, sino un acontecimiento que se ha ejecutado a sí mismo al modo de una transmisión televisiva. Los medios masivos fueron decisivos para el contagio de la difusión mundial.

El mayor aporte de Habermas al concepto contemporáneo de *sociedad civil* es la construcción de un modelo dual de ésta (Cohen y Arato,2000), donde esa dualidad estará sintetizada en el sistema-mundo de vida . Sin embargo, según estos autores, Habermas se queda corto, porque:

[...] las categorías abstractas de sistema y mundo de vida sólo indican donde cae el peso de la coordinación en un marco institucional dado. Las instituciones que reproducen lo social, lo cultural y la personalidad tienen su centro de gravedad en formas comunicativas normativas de acción coordinada. Al hablar normativamente, esto nos permite hablar de descolonización sobre la base de las posibilidades inmanentes dentro de dichas instituciones (Cohen y Arato, 2000).

En una línea similar se encuentra el pensador alemán Claus Offe (1984, 1992), quien destaca la emergencia de la sociedad civil y la aparición de las organizaciones civiles, así como

su participación en la esfera política. Offe sostiene la presencia de una degradación mundial de la representación política, así como una tendencia autoritaria en el seno de los partidos políticos, la cual lleva a crear oligarquías políticas que generan lealtades poco críticas; sin embargo también están surgiendo en el seno de la sociedad civil alternativas a los problemas sociales, basadas en la solidaridad, la paz y la seguridad ecológica. Claus Offe sugiere comenzar a hablar de un segundo ámbito de la política, donde se desenvuelven los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil (Arditi, 2004).

En el mismo tenor, el sociólogo alemán Ulrich Beck (1998:27) llegará un poco más allá que su compatriota Offe. Al analizar la sociedad contemporánea, Beck advierte cómo los efectos de la individualización en las estructuras trae situaciones que acentúan la incertidumbre del individuo en lo que él denomina “sociedad del riesgo”. El individualismo emergente no sólo actúa en el plano personal, sino también en el conjunto de las instituciones, de ahí la crisis en los valores, la inestabilidad conyugal, el escepticismo, la marginación, los problemas de legitimación de los partidos y la crisis de los sindicatos; este autor sostiene asimismo, que dentro de la globalización, en sentido amplio y no sólo en la visión reduccionista de su dimensión económica, se abre un vasto campo para la acción colectiva, fuera de los límites territoriales, que puede permitir nuevos pactos sociales tendientes a contrarrestar el excesivo peso del mercado y sus efectos, así como aminorar los riesgos. Las organizaciones de ciudadanos y las organizaciones civiles, según la visión de este pensador, tienden a ser cada vez más importantes en este cometido por su capacidad de registrar los elementos del riesgo, no en vano surgen las demandas por los derechos humanos, donde lo más importante es que estas demandas ya no son locales sino globales<sup>7</sup>. Es precisamente éste, uno de los mayores aportes de Beck al identificar el surgimiento de lo que él llama la “subpolítica”, la cual tiene su origen en las experiencias cotidianas pero que invocan una legitimidad más allá de las soberanías nacionales. Sin embargo, esta “subpolítica”

---

<sup>7</sup> Aquí el autor se está refiriendo a los movimientos civiles internacionales que un día el entonces presidente de México Ernesto Zedillo estigmatizara como “Globalifóbicos” y que en la actualidad son conocidos como “altermundistas”.



también atraviesa la gestión de los Estados, donde se forman tecnocracias que toman decisiones, basadas en las recetas de las organizaciones multilaterales, por encima de los actores políticos, poniendo en riesgo la estabilidad de los gobiernos (Beck, 1998).

El aporte de sociólogos como Manuel Castells y Ronfeldt en torno a la sociedad civil es importante porque introducen el análisis metodológico de las *redes*, lo que da pie para observar las distintas articulaciones que las organizaciones civiles establecen entre sí, aunque su visión está encaminada más a caracterizar a los grupos que actúan en la sociedad civil como el Tercer Sector.

Podría decirse que los dos teóricos contemporáneos más influyentes respecto al tema de la *sociedad civil* actual, son el sociólogo Andrew Arato y la politóloga Jean L. Cohen (1999)<sup>8</sup> cuya influencia en los pensadores de la sociología política latinoamericanos es evidente; su ubicación teórica podría enmarcarse entre los pensadores posmarxistas con una mezcla de *la teoría de sistemas*. Son seguidores de Habermas, de quien recuperan el concepto *mundo de vida* como espacio sociológico del espacio sociocultural (Olvera, 1999, 2002).

Al igual que otros pensadores europeos y estadounidenses, Cohen y Arato (2000) han comenzado la búsqueda de nuevos conceptos de sociedad civil que permitan construir una alternativa al capitalismo salvaje, regido por el mercado, y a los estados burocráticos que inhiben la democracia. El concepto de sociedad civil que proponen es el siguiente:

Es una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. Se crea mediante autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante leyes y derechos que estabilizan la diferenciación social (Cohen y Arato, 2000).

Ambos autores proponen ir más allá del planteamiento de Habermas, al insistir en la posibilidad de democratizar las instituciones políticas y económicas, es decir al Estado y al mercado. No soslayan el peso de la coordinación institucional y sostienen que es posible introducir la acción comunicativa a las instituciones económicas o del Estado, ya que todos los

---

<sup>8</sup> Nota. En ocasiones los nombres de estos autores aparecen invertidos en sus obras, en algunas son Arato y Cohen, y en otras Cohen y Arato. Esta aclaración es pertinente para no crear confusiones.

tipos de acción pueden tener lugar en las instituciones de la sociedad, donde incluso ni el mercado está exento.

Siguiendo su argumentación, lo que ellos denominan *los públicos* pueden construirse incluso al interior de las instituciones que son coordinadas sistemáticamente, el problema es cómo introducir espacios públicos en las instituciones económicas y del Estado (sin eliminar mecanismos dirigentes o de acción estratégico instrumental) al establecer una continuidad con una red de comunicación de la sociedad consistente en esferas públicas, asociaciones y movimientos (Cohen y Arato , 2000).

En cierta forma, la solución que estos autores hacen es la reconstrucción de la sociedad civil delimitada por un nuevo tipo de derechos, con los relativos a la comunicación como núcleo, más que como propiedad y una autonomía ante el Estado. Lo anterior implicaría también nuevas formas de control social sobre el Estado y sobre la economía de mercado (mediante un sinnúmero de instituciones representativas dentro de ella). En la propuesta se retoma la figura del Estado Benefactor acotado, con los beneficios que ha logrado por la clase obrera a través de sus luchas, y un mercado también acotado, “sin mano invisible”, con una fiscalización claramente distinguible a cargo de las organizaciones civiles.

La propuesta es similar, en algunos aspectos, a la de Anthony Giddens en su “Tercera Vía” (1999), pero la diferencia radica en que este sociólogo inglés basa su teoría en términos de la participación eminentemente política al refundar la socialdemocracia.

Giddens habla de una sociedad basada en una economía mixta, que busque las sinergias entre los sectores públicos y los privados, con un equilibrio entre la regulación y la desregulación tanto a nivel transnacional como nacional. Obviamente una economía de mercado, pero donde lo económico como lo que no es (lo “social” le llama él) mantengan también un equilibrio, y lo uno junto lo otro sea igualmente importante (Giddens,1999).

En un segundo gran grupo podemos ubicar a los autores que centran la discusión en el conflicto. Ya desde Gramsci se hablaba de la sociedad civil en términos de un conjunto complejo

y heterogéneo de prácticas, culturales, económicas e institucionales, en un espacio donde se dirimen los conflictos mediante la construcción de hegemonías. Posteriormente, Bourdieu, con su teoría general de los campos, explora el conflicto al definir el espacio social como un campo de fuerzas entre agentes (Bourdieu, 1997), en ese sentido, la sociedad civil se convierte en un campo donde se da una lucha política. Después Foucault introduce el concepto de *poder* en la vitalidad social, en la discusión sobre la construcción de ciudadanía, donde hace responsables a las propias personas de lo que producen en términos sociales, abre posibilidades en la identificación y construcción de espacios microsociales, lo que en cierta forma podría entenderse como que el poder no es privativo del Estado, pues existen micropoderes que alcanzan toda la actividad social, lo que a su vez pudiera interpretarse como un “empoderamiento” de los sectores ciudadanos.

Un tercer grupo incorpora, entre otros, a los teóricos de los nuevos movimientos sociales, Touraine y Melucci, quienes no hablan en sentido estricto del concepto de *sociedad civil*, sino que recuperan el término de *movilización social* en el contexto de la sociedad post-industrial, en el cual los objetivos y demandas de los movimientos tradicionales sindicales y urbanos, cambian hacia otros más ideológicos y culturales, dando origen así a los nuevos movimientos feministas, ambientalistas, por los derechos humanos, etcétera (Delhumeau, 2004). En la misma línea, Bobes citado por (Delhumeau, 2004) establece una relación entre sociedad civil y estos movimientos al vincularlos con los objetivos perseguidos y el espacio donde se presentan. Desde su punto de vista los movimientos sociales tienen como objetivo central la creación de espacios públicos, democráticos, plurales y democráticos, mientras la acción colectiva ciudadana tiene lugar en la esfera pública como espacio de comunicación de la sociedad civil (Bobes, citado por Delhumeau, 2004)). Para este autor los nuevos movimientos sociales son un componente importante de la sociedad civil actual.

En otro grupo de teóricos sociales encontramos a los sucesores del estructural funcionalismo estadounidense, seguidores de Parson y de los funcionalistas que consideran a las

esferas de la acción individual como instituciones cuya finalidad es garantizar que la totalidad de la vida social funcione, mas si una de ellas deja de hacerlo, entonces la misma sociedad sustituirá con el fin de preservar la estabilidad de la estructura social (Delhumeau, 2004). Jeffrey C. Alexander es otro de los pensadores que más aporte han hecho a esta corriente sociológica contemporánea, además de explicar la existencia histórica de la sociedad civil y demostrar que está no siempre ha tenido las mismas características. Actualmente, nos dice este autor que la sociedad civil representa un espacio de solidaridad en la que el universalismo abstracto y las versiones particularistas de la comunidad se encuentran tensionalmente entrelazados (Alexander, 2000), sin embargo, la sociedad civil es vista como una utopía que siempre se persigue pero nunca se alcanza completamente. Alexander considera que para tener un conocimiento más preciso de la sociedad civil actual es necesario interpretar las representaciones y los imaginarios que construyen los límites de solidaridad de la misma, con lo que recupera la dimensión sociocultural del concepto. Según Olvera (2004), Alexander considera que el eje de la sociedad civil: " es una red de valores y principios institucionalizados que propician y estabilizan las capacidades asociativas de los ciudadanos, reproducen los valores de la tolerancia y respeto a la ley e inducen a un activismo cívico que tendencialmente construye canales de influencia hacia el mercado y el estado".

Para Alexander, la sociedad civil actual está compuesta por los medios de comunicación de masas, la opinión pública, organizaciones voluntarias y movimientos sociales, pero también por elites oligárquicas. Asimismo este autor advierte sobre los discursos polarizantes que dan institucionalidad a la democracia y que ordenan los imaginarios colectivos, pues estos definen la pertenencia o no a la sociedad civil, según las acciones de una persona, si son racionales o irracionales, o si la institución se concibe apegada a la ley o se le considera arbitraria (Alexander, 2000).

Finalmente, tenemos el pensamiento de Alberto Olvera, un joven teórico mexicano estudioso de la sociedad civil que comienza a tener influencia en los ámbitos del pensamiento

social latinoamericano, en especial en lo referente a la sociedad civil, movimientos sociales y espacios públicos.

Para este autor, la sociedad civil como un asociacionismo cívico, no es un cuerpo social homogéneo, sino por el contrario, en ella confluye un contingente de actores sociales que aportan diversas miradas, con distintos intereses. Para Olvera, la sociedad civil es un espacio que abarca incluso las tendencias más conservadoras, que actúan desde una perspectiva muy distinta y claramente divergente de otras más radicales y transformadoras en lo ideológico, en la forma de entender el mundo y en la manera de concebir la sociedad y el país. Para él las organizaciones civiles forman parte de esa sociedad civil.

Como se observa, el concepto de *sociedad civil* ha sido utilizado según los fines: algunas veces a favor del mercado desdeñando la participación del Estado, otras contra el autoritarismo (de derecha y de izquierda), así como para buscar nuevos espacios de participación de la ciudadanía y para lograr consensos sobre la equidad social (Canto, 2004).

## 1.2. El Tercer Sector

En este subapartado se incluye a la corriente contemporánea, desprendida del pensamiento liberal-republicano, que le otorga mayor importancia a las organizaciones de la sociedad civil en un sentido filantrópico y casi empresarial del concepto<sup>9</sup>, por tal motivo se incorporan los principales conceptos manejados por esta escuela como *capital social*, *responsabilidad corporativa*, *governancia*, etcétera. Consideramos que el tema del Tercer Sector debería ser tratado aparte porque es mucho más difuso que el concepto de ONG, y nos lleva a una mayor confusión al momento de querer identificar a nuestro objeto de estudio.

Verduzco (2003 ) al tratar el tema del Tercer Sector, menciona que esta vertiente hace uso de una serie de conceptos (que están en construcción) para explicar la aparición de un nuevo

---

<sup>9</sup> En esta visión se ubica también la corriente denominada “pluralista”, que no es más que la secuencia del pensamiento liberal del mundo occidental de la segunda mitad del siglo XX (Delhumeau, 2004).

actor que no es el mercado ni el estado, y menciona términos como *capital social*, *governancia* y *responsabilidad social corporativa*.

El concepto de Tercer Sector tradicional, también llamado “sector solidario o sector no lucrativo” pretende diferenciar entre el mercado y el Estado, entre la esfera pública y la privada, según sus teóricos incluye una gama de organizaciones de la sociedad civil que dedican gran parte de sus esfuerzos a resolver problemas tanto sociales como de los miembros de una organización. En el Tercer Sector se incluyen, organizaciones que inciden en la calidad de vida, la construcción de la democracia, la cohesión del tejido societal; organizaciones que participan en la vida económica, que gestionan recursos, promueven proyectos y que cumplen con un papel de primer orden en la organización de determinados mercados, principalmente de aquellos que responden a las nuevas necesidades sociales emergentes. También incluye a iniciativas que adquieren formas de autoempleo, microempresas e, incluso, iniciativas económicas informales, que nacen y se desarrollan para dar respuesta a las necesidades sociales no cubiertas por las empresas tradicionales ni por el sector público. La beneficiaria directa de las actividades de este sector es la comunidad en abstracto.

Otra visión del Tercer Sector se refiere al gran movimiento mundial de hombres y mujeres que en grupos o de forma individual, se unen para emprender objetivos por cuenta propia con el fin de modificar las sociedades donde viven (De Oliveira, citado en FAM, 1995).

Es importante aclarar que los conceptos evolucionan conforme se presentan cambios sustanciales en las sociedades, por lo tanto ya no es sólo una visión la que priva sobre el Tercer Sector, sin embargo, se mantiene un común denominador en los grupos de la sociedad civil que contempla, y éste es que su carácter siga siendo no lucrativo. Brauhn (2001), por ejemplo, concluye que a pesar de que los actores del Tercer Sector son privados, proveen fines públicos, y son solidarios en el sentido de que remiten a su carácter no lucrativo. Para Lester Salomón, uno de los teóricos más importantes de esta corriente, el concepto de “sector sin fines de lucro o Tercer Sector” es más amplio que el de *organizaciones civiles* (Salomón y Anheir, 1995) y se

diferencia del mercado y del Estado. Aunque algunos autores latinoamericanos consideran que en realidad no hay ninguna diferencia respecto al concepto de organización no gubernamental (Tarrés, 1998).

José Luis Piñar (2001) en su libro sobre el Tercer Sector en Iberoamérica, establece cuatro características que a su juicio, tiene este concepto:

1. Son entidades o agrupaciones dotadas de forma jurídica y con una determinada organización.
2. Carecen de ánimo de lucro.
3. Son de naturaleza y origen privado.
4. Su finalidad principal, siempre de interés general, es de índole altruista o filantrópica

A esta definición operativa Salomón (1998), agrega el hecho de que deben ser autónomas, capaces de controlar sus propias actividades, que basen su quehacer en el trabajo voluntario y en la colaboración estrecha de los ciudadanos, y algo muy importante, que no distribuyan entre sus asociados las ganancias obtenidas a partir de las actividades realizadas.

Como se observa, dentro de estas entidades no están excluidas las organizaciones religiosas, políticas o empresariales, como tampoco las organizaciones transnacionales, se excluyen, eso sí, las organizaciones no registradas, las que no tienen figura jurídica formal y las que persiguen fines diferentes al altruismo. En cuanto a los campos de acción, están abiertas a cualquier actividad humana.

Para los autores del Tercer Sector, los conceptos como *voluntariado* y *sector no lucrativo* son claves para explicar nuevas formas de filantropía, así como para fundamentar a lo que denominan “unión comunitaria del compromiso”(Chavarri, 2001) que, según sus partidarios implica: altruismo ciudadano, proximidad de la privacidad, asociacionismos afectivos, autenticidad responsable, pragmatismo solidario, sensibilidad al dolor de los seres humanos que pone en el centro el aprendizaje de la tolerancia y la diversidad como realidades y como valores reconocidos; en cierta forma, esta visión tiene sus raíces en el bloque de pensadores liberales-republicanos que pretenden eludir el conflicto como forma de transformación de la sociedad.

En cuanto al concepto de *capital social* Vale la pena hacer un paréntesis por la importancia que revierte y el uso que de él se hace cuando se estudian las organizaciones civiles:

Pero antes hay que aclarar que este no es utilizado únicamente por lo teóricos del Tercer Sector, sino también por aquellos que tratan e encontrar vínculos entre los procesos micro y macro de la acción colectiva y que tratan de conciliar los intereses individuales con los colectivos, en el marco de una sociedad moderna globalizada. El concepto de *capital social*, como todo concepto en construcción, ha dado pie a múltiples escritos y posiciones, lo que denota una gran falta de homogeneidad. No hay concordancia entre los autores sobre los elementos constitutivos del capital social<sup>10</sup>, ni tampoco si es causa o efecto, o si son los recursos utilizables o factibles de ser utilizados por los individuos relacionados entre sí. Sin embargo, es utilizado para explicar las relaciones complejas entre los individuos de una sociedad determinada, donde las normas y los arreglos institucionales tienen un papel fundamental en la organización de su vida social (Natal, 2004).

Al parecer fueron Bordieu y posteriormente Coleman (Natal, 2004) los que desde una perspectiva sociológica comenzaron a mencionar el concepto. Bordieu empezó por distinguir los tipos de capital que existen en el espacio social, y mencionó que las sociedades poseen un *capital económico*, que incluye la riqueza; un *capital cultural*, formado por los niveles de educación y los buenos gustos de la gente; un *capital simbólico*, que es el poder impartido a aquellos que obtuvieron suficiente reconocimiento para estar en condiciones de imponer el reconocimiento (Bordieu citado por Natal, 2004) y finalmente el *capital social* que tiene que ver con el ámbito de las relaciones (Lechner 2002). James Coleman (citado por Natal, 2004) por su parte distingue del *capital social*, el *capital físico* y el *capital humano*; también, incluye cuatro elementos distintivos del capital social, como el potencial de información, las normas y sanciones efectivas, las relaciones de autoridad y finalmente la participación de la organización social. Y esto último es

---

<sup>10</sup> Los distintos autores hablan de redes sociales, normas, recursos morales, relaciones de reciprocidad, el papel de las organizaciones sociales, la conformación de activos, instituciones formales e informales, instituciones de cooperación, etc.



tal vez lo que más puede ser retomado para el estudio de la participación ciudadana, puesto que él considera que es el espacio donde se constituye el capital social al ponerse a disposición de los individuos para ser usados por estos, de ahí que el autor considere a toda organización social como un bien público. Esto es porque permite que los individuos y la sociedad en su conjunto puedan apropiarse de sus recursos.

Casi todos los autores consultados concuerdan que quien popularizó el concepto fue Putman (Lechner, 2002, Natal, 2004, Delhumeau, 2004) con su obra *Para hacer que la democracia funcione*, para este autor el *capital social* tiene que ver con las “características de la organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas” (Putman, 1994, citado por Natal, 2004). Y a partir de este autor, han surgido diferentes percepciones sobre el uso de esta categoría para analizar el desarrollo en el sistema actual, las cuales podemos agruparlas en tres grandes bloques:

1) Los apologistas del desarrollo actual como los neoliberales, que festejan la posibilidad de una sociedad autoorganizada y autorregulada para resolver las fallas del mercado, sin la intervención del estado (Lechner, 2002) y los que critican muy poco la globalización como los neoinstitucionalistas North y Olson, quienes plantean que las instituciones tienen una injerencia importante sobre el ritmo y la pauta de desarrollo económico, o aquellos que consideran que el *capital social* son un conjunto de activos que obtienen las personas para participar en forma espontánea y colaborativa en organizaciones o colectivos en los que comparte propósitos comunes y que se encuentran regulados por normas explícitas de colaboración. En esa visión el *capital social* sólo corresponde a actividades asociativas que producen incremento de recursos y activos cuyo uso puede ampliar el espectro de oportunidades personales.

2) En el otro extremo, se tiene a los autores que ven el uso del *capital social* en las condiciones actuales, como un inminente riesgo, en tanto que fortalece las diferencias sociales al enfatizar la competitividad, el mercantilismo el individualismo y todas aquellas características que presupone

el modelo económico neoliberal. Pues este tiende a destruir las identidades culturales y por ende el capital social. Estos autores mejor proponen que la cultura, la confianza, el *capital social* no deben ser medios en miras al desarrollo, sino fines que serán alcanzados solo a condición de modificar radicalmente el modelo de desarrollo basado en la lógica del mercado (Rist, 2000).

3) Finalmente una perspectiva intermedia que busca los vínculos micro macro; que visualizan la complementariedad de políticas públicas y asociatividad ciudadana; que propone un capitalismo que no arrase con los valores humanos y morales de la sociedad; que tenga como punto de partida el humanismo, que fomente la educación, que mejore los niveles de distribución del ingreso y alivie la desigualdad social; que elimine la visión de que los sectores público y privado son antagónicos y finalmente que tienda hacia el fortalecimiento de la sociedad civil.

En esta perspectiva pudiéramos ubicar a autores tan distintos como Ostrom (2000) quién relaciona el *capital social* con la acción colectiva y las políticas públicas rompiendo con la visión de que el *capital social* se limitaba a las relaciones individuales que tienen los individuos con los demás y a Lechner (2002), quien partiendo del planteamiento de Putman, sostiene que *capital social* sería el mecanismo que media entre la experiencia cotidiana de la gente y el desarrollo económico y el desempeño de las instituciones democráticas. Según Lechner, las posiciones extremas, los que están a favor y los que están en contra, ciegan el análisis y de lo que se trata es de proporcionar elementos explicativos sustantivos del *capital social* y los procesos de individualización íntimamente ligados a él, de ahí su postura que relaciona ambas perspectivas desde la complementariedad. Para esta postura, la transformación del *capital social* debe ser analizada en relación a los cambios de identidad individual y a la transformación de la sociedad. Entonces el *capital social* será un conjunto de activos individuales y colectivos que permite el desarrollo económico; pero, el significado político del capital social radicaría en el su aporte a la base social de la democracia, nos dice Lechner (2002)

Siguiendo a este mismo autor, el *capital social* es el grado de confianza que se tienen los individuos en una sociedad, pero también es la cultura y los valores compartidos y la capacidad

de actuar en conjunto que posee una población y que le permite la constitución de redes que converjan en la posibilidad de proyectos sociales comunes. La eficacia de la acción gubernamental y el logro de ciertos objetivos, están fuertemente influidos por la implicación de los ciudadanos en los asuntos que concierne más bien a sus comunidades.

Lo común que se puede encontrar en todas las vertientes, es la asociación que hacen entre el *capital social* y los conceptos de democracia y desarrollo, de ahí que sea sumamente aceptado en el medio académico y por las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el FMI, el PND, etc. Estas últimas entidades incorporan el concepto de *capital social*, entendido en su acepción económica y en sus dimensiones culturales y éticas. Los organismos multilaterales, a diferencia de las clásicas concepciones sociológicas que consideran al CS como la capacidad específica de movilización de recursos por parte de un grupo, se remiten a la disponibilidad de *redes* de relaciones sociales y a una serie de valores (Delhumeau, 2004). El Banco Mundial (BM) se refiere al CS como las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad de las interacciones sociales de una sociedad (BM, citado por Arraigada, 2003: 563). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contempla a su vez varios factores, entre ellos el clima de confianza, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y la cultura (Arraigada, 2003). Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende al CS como las relaciones informales de confianza y cooperación de diverso tipo, acompañado de un marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico (Arraigada; 2003).

La visión de los organismos multilaterales destacan el consenso, la cooperación y la coordinación, aspectos que, como es natural están relacionados con la confianza y con la posibilidad de entregar herramientas y capacidades a los que menos tienen, lo cual contrasta con la visión de Pierre Bourdieu (citado por Arraigada, 2003) quién había advertido que la noción de *capital social* se centra en el conflicto, y no en el consenso como afirman los autores del Tercer Sector, al destacar la existencia de desigualdades en las dotaciones de *capital social* y en el uso de

éste para mantener posiciones de poder. Según Arraigada (2003) para Bourdieu es en el espacio social, definido éste como un campo de fuerzas en pugna entre distintos agentes, donde se presentan precisamente las relaciones de fuerza entre los distintos tipos de capital para dominar el campo correspondiente

También los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, hacen uso del concepto *governance* o *governancia* que, según su concepción, implica habilitar y fortalecer la participación y el control ciudadano en su diversidad de formas a efecto de encontrar equilibrios complejos que no reduzcan el desarrollo a un único actor, sea éste el Estado o bien el mercado. En esta perspectiva, en vez de considerar a los gobiernos como los principales gestores del desarrollo, estas agencias miran ahora hacia el sector privado, a quien corresponde un papel central en la búsqueda de formas más democráticas de gobierno, o “buen gobierno”, y en la cual, según ellas, el Tercer Sector es un actor central.

Al respecto Zicardi (1998) sostiene que no debemos confundir los términos de *governance* y *governabilidad*, puesto que el primero es la capacidad de gobernar, lo cual suele medirse con los indicadores de eficacia, eficiencia, honestidad, transparencia, responsabilidad; mientras que *governabilidad* va más allá, al incluir los elementos antes considerados pero incorporando también aquellos que surgen del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación y finalmente de la legitimación que deben generar las acciones gubernamentales. Esta autora propone, retomando a Lechner, una gobernabilidad con adjetivos, en este caso una gobernabilidad democrática, que significaría “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política” (Lechner, citado por Zicardi, 1998). Para Zicardi no basta un uso más eficiente y honesto de los recursos, sino que deben agregarse las innovaciones en relación con las formas en que se procesan y atienden las

demandas ciudadanas. En esa tónica, la gobernabilidad estaría basada en relaciones de diálogo entre funcionarios, los políticos y la ciudadanía.

Otros de los conceptos que comienzan a acuñar los teóricos del Tercer Sector es el de *responsabilidad social (RS)* o *responsabilidad social corporativa (RSC)* también conocida como *responsabilidad social de la empresa (RSE)*. Si bien estos conceptos tienen su origen en los años cincuenta y sesenta a raíz de las guerras de Estados Unidos con Corea y Vietnam, lo cierto es que no fueron promovidos explícitamente en el ámbito internacional sino hasta principios de 1999, cuando en la reunión del “Foro Económico Mundial de las Naciones Unidas” en Davos, Suiza, se acordó el “Pacto Global”. Este pacto fue firmado por representantes del sector empresarial y de la sociedad civil con el fin de apoyar valores universales y los negocios responsables. Los conceptos de RS, RSC o RSE, son términos que hacen referencia al conjunto de obligaciones y compromisos, legales y éticos, nacionales e internacionales, que se derivan de los efectos que la actividad de las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental y de los derechos humanos. Su objetivo es promover la creación de una ciudadanía corporativa global, que permita la conciliación de los intereses y procesos de la actividad empresarial con los valores y demandas de la sociedad civil, así como con los proyectos de la ONU, organizaciones internacionales sectoriales, sindicatos y organizaciones civiles.

En distintos países, pero especialmente en los llamados “bloques económicos”, han surgido diferentes iniciativas mundiales impulsoras de la incorporación de la responsabilidad social en la estrategia empresarial. Esas iniciativas tienen el propósito de promover y fomentar el comportamiento socialmente responsable de las empresas. Generalmente todas estas iniciativas o proyectos incluyen una serie de normas o recomendaciones que si bien no son de obligado cumplimiento, sí incorporan un compromiso por parte de los Estados adheridos para fomentar su desempeño en el entramado empresarial de sus respectivos países.

Como se puede observar, el concepto de Tercer Sector es un tanto difuso para poder dar cuenta de la diversidad de agrupaciones ciudadanas; además de romántico, esconde las contradicciones que existen entre las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo conlleva una especie de idealismo que ignora el conflicto y el poder, por tal motivo es sumamente cuestionado por distintos autores, por ejemplo: para Villarreal (2000:3) el Tercer Sector es una concepción liberal restrictiva de la *sociedad civil*, “es sólo la bisagra no lucrativa entre el Estado y el mercado”. En cierta forma, el concepto de Tercer Sector se aleja de la concepción del *Estado de Bienestar* y está más a tono con el modelo neoliberal al darle un papel insignificante al Estado en las políticas sociales. Aunque para Salomón y los teóricos de esta corriente el Tercer Sector es heterogéneo, en realidad, tratan de enmascarar las contradicciones de clase y pretenden homogenizar la realidad heterogénea.

Jerez y Revilla (1997) hacen una crítica a la vaguedad del concepto, puesto que no existe consenso ni en su definición, mucho menos sobre su conceptualización ni tampoco sobre las formas de relación y organización que en él se incluyen. Para reforzar su argumento, Jerez y Revilla citan a otro autor, en este caso a Ascoli, que dice textualmente “Se ve claramente que el Tercer Sector es una mera convención carente de todo valor teórico y práctico y que sólo sirve para designar globalmente una enorme área de sujetos no incluidos ni en el *business* ni en el *gobement*, un área de gran complejidad y absolutamente heterogénea “(Ascoli, citado por Jerez y Revilla, 1997:31).

Según Jerez y Revilla (1997) una de las debilidades del concepto de Tercer Sector es que las organizaciones aparecen como un sector apolítico, alejado de los intereses políticos, a lo cual sostienen que no es así, que al existir el financiamiento público, eso los liga inmediatamente con el poder, y los supedita a un sistema clientelar, de dependencia gubernamental, de competencia entre ellas, lo que lleva a la discrecionalidad y a una serie de intereses que son enmascarados por el sentido no gubernamental y sin fines de lucro. También advierten que en las organizaciones que se definen dentro de este sector, hay una tendencia a la mercantilización en la medida que

compiten con las empresas privadas de servicios. Finalmente, también hay una tendencia hacia la burocratización porque cada vez más las organizaciones destinan el 70% de su presupuesto a gasto de personal. Critican la posición de los teóricos del tercer sector porque eluden el conflicto y abogan por la complementariedad (Jerez y Revilla, 1997).

Al tratar de trasladar el concepto de Tercer Sector a la realidad mexicana, Verduzco (2003) observa serias dificultades para el análisis y dice lo siguiente:

- 1) En primer lugar, el concepto está acuñado bajo la visión de la tradición asociativa norteamericana, que ya Tocqueville había observado en su visita a Estados Unidos, donde, según este autor: “se privilegia la espontaneidad y autonomía de las acciones colectivas de las personas que como ciudadanos privados buscan una finalidad común bajo una estructura de interacción voluntaria relativamente estable” (Verduzco, 2003:27) a diferencia de las experiencias asociativas en nuestro país que, como el mismo reconoce, han estado permeadas desde la época de la Colonia hasta la actualidad por circunstancias coercitivas, en marcos donde el autoritarismo ha privado, y, el clientelismo y el corporativismo han sido aspectos medulares de la cultura política mexicana, y apenas, en décadas recientes ha surgido un sector de la ciudadanía que apela a la autonomía y desarrolla acciones que promueven una democracia participativa. Por lo que existen serias dificultades para ubicar a las organizaciones que entrarían dentro del tercer sector.
- 2) La definición-operativa estructural que enarbolan los teóricos del Tercer Sector, especialmente su máximo exponente Lester Salomón, tal vez encaja perfectamente en la realidad estadounidense, pero cuando se intenta una aproximación semejante con la realidad mexicana y la latinoamericana en general, resulta bastante complicado por las condiciones socioeconómicas y culturales, que el mismo Verduzco (1997) reconoce como distintas. El ejemplo más claro es cuando tratamos de identificar a las organizaciones del Tercer Sector, tomando como punta de lanza la voluntariedad y el solidarismo para compararlas con las organizaciones mexicanas. Estas atribuciones, que en las condiciones estadounidense, pudieran resultar una virtud, no ayudan al análisis de la participación política en sentido amplio de las organizaciones mexicanas; además el

concepto de tercer sector imperante es bastante inclusivo y agrupa a actores heterogéneos, lo cual tiende a confundirse con el de organizaciones de la sociedad civil.

3) La ausencia de un marco teórico en la definición del concepto lo hace parecer muy ambiguo y confuso o cuando menos en igualdad de condiciones de los otros conceptos de organizaciones sociales, ONG, etc. El mismo Verduzco manifiesta que el término ha surgido más bien como una referencia indicativa o locativa que un conjunto teórico aunque pueda sostenerse su valor heurístico.

Con todos los bemoles que tiene el concepto, sin embargo, Verduzco (2003), considera que el concepto puede ser útil para explicar la existencia en determinados periodos históricos, de un actor que podría tener semejanza al Tercer Sector, así como las regularidades de los comportamientos de la sociedad mexicana contemporánea, lo cual lo pone como una vertiente más del análisis de las distintas formas de asociacionismo. En eso concuerda con Jerez y Revilla (1997) ya que ellos reconocen que hay una serie de acciones de actores privados en el ámbito público, que surgen en un contexto de crisis del estado de bienestar y de la democracia liberal que los analistas ubican dentro del Tercer Sector, por eso es importante tratar de explicarlas.

Con el aporte de Verdugo (2003) se clarifica el porqué del deslinde con el abordaje del Tercer Sector sobre el concepto de *organizaciones civiles*, en el contexto mexicano. Para nuestra visión, el concepto de Tercer Sector no llena completamente las expectativas del objeto de estudio a investigar, sin embargo no hay que desecarlo.

### **1.3. La vertiente endógena o alternativa**

A partir de los años ochenta, surge una fuerte corriente dentro de las propias organizaciones de la sociedad civil que buscan una identidad como nuevos sujetos sociales y políticos. En primer lugar, estas organizaciones cuestionan el concepto de *organización no gubernamental* (ONG) con el argumento de que la propia definición ya trae consigo un carácter



de negatividad, expresado en la acepción de *no gubernamental, no fines de lucro, no integrante de estructuras mayores, no representativas, etcétera.*

Lo anterior implica una forma de subordinación, pues no recupera la identidad ni la historia específica de un conjunto de actores sociales (Reygadas, 1998; Fernández, citado en FAM, 1995). Al respecto, es interesante la siguiente observación:

Digamos ya desde ahora que el acrónimo "ONG" nos desagrada por varias razones. En primer lugar, porque no parecen rigurosas las definiciones negativas: no es correcto definirse por lo que uno "no es" -no gubernamental, en nuestro caso-. En segundo lugar, porque no es decir demasiado de lo definido: también son no gubernamentales "el clan de los Charlines" o el cada vez más largo "Banco Bilbao Vizcaya Argentaria etc., etc.", y no nos sentimos nada identificados ni con el uno ni con el otro. Y en tercer lugar, porque definimos sólo con relación a lo gubernamental nos parece una reducción peligrosa y tal vez interesada (Segovia, 2001).

Un segundo argumento es de autores como Lopezllera (citado en FAM, 1995), quien considera que tal término fue impuesto desde otras realidades, lo cual no definía a las organizaciones por lo que eran y hacían, dejando de lado su gran riqueza y potencialidad como organizaciones civiles, organizaciones de promoción social, organizaciones alternativas o de la sociedad civil en busca de cambios profundos.

Un tercer argumento hace alusión al carácter histórico de las llamadas ONG (Canto, 2004). Para este autor, las organizaciones no gubernamentales fueron concebidas como antagónicas a los Estados autoritarios en los años posteriores al derrumbe del Muro de Berlín, y siempre estuvieron más preocupadas por cambios normativos que por incidir en las políticas públicas. Así dentro de las ONG tenían cabida principalmente las organizaciones ciudadanas por los derechos humanos y las organizaciones de fomento a la educación, así como las que desarrollan *diplomacia ciudadana*. Las ONG, así entendidas tuvieron un nuevo auge a nivel internacional en los procesos de globalización actuales. Con esa argumentación, la diferencia entre *organizaciones no gubernamentales* y *organizaciones civiles* estriba principalmente en las prácticas cotidianas: las *organizaciones civiles* estas últimas se centran más en la participación y

en el diseño o ejecución de políticas públicas, mientras que las ONG, en el cabildeo en el ámbito internacional.

Asimismo algunos autores consideran que el término de ONG no da cuenta de la abundancia de opciones, por lo que prefieren distinguirlas como *organizaciones no gubernamentales para el desarrollo* (ONGD), *organizaciones* autónomas de promoción social y desarrollo (OAPSD) o simplemente organizaciones civiles (OC); éste es el caso del Foro de Apoyo Mutuo (FAM, 1995) que propone una clasificación bastante interesante, que presentamos en cuadro 2.

En América Latina, en la búsqueda de alternativas, los propios militantes de las organizaciones de la *sociedad civil* son los que han tratado de construir conceptos nuevos que den cuenta de sus experiencias, por ejemplo Raúl Martínez (2001), de la prestigiada organización Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) de Uruguay, propone dos denominaciones, basadas en su experiencia propia, que considera más adecuadas para sustituirlas por ONG, están son: *Organizaciones Civiles de Desarrollo Social* (OCDS) u *Organizaciones Civiles de Desarrollo Humano* (OCDH).

A su vez, para Reygadas el término de ONG es muy amplio para poder explicar este tipo de grupos, e introduce una nueva categoría: las *Organizaciones Civiles de Promoción para el Desarrollo* (OCPDs), las cuales hacen referencia a “una parte organizada de la sociedad civil en su lucha por la paz, por la democracia y por el reconocimiento de su identidad como sujeto promotor del desarrollo sustentable” (Reygadas, 1998:152).

Con esto, el autor trata de darle identidad a una serie de organizaciones que han irrumpido recientemente en América Latina, sobre todo en procesos de intervención política, como por ejemplo la Paz en Chiapas, la observación electoral, las denuncias sobre derechos humanos en los países de las antiguas dictaduras militares, las luchas ambientalistas de amplios sectores y la oposición a los tratados de libre comercio. Sin embargo, este autor deja de lado en su denominación a las organizaciones filantrópicas-asistenciales y de autoayuda.

## Cuadro 2. Clasificación de las ONG, según el FAM

a)-*Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo.* Bajo esta denominación, se engloba al conjunto de organizaciones orientadas a promover el autodesarrollo de las comunidades, que no dependen del financiamiento estatal sino más bien de recursos del extranjero, principalmente fundaciones católicas de países europeos, preocupadas por la pobreza imperante en América Latina.

Estos grupos mantienen una independencia de todos los sectores gubernamentales y partidos políticos. Su intencionalidad es más promocional que asistencial. Se sitúan en una posición alternativa y una opción preferencial por los pobres. Por lo regular, surgen de iniciativas ligadas a la Iglesia Católica, como centros especializados en alguna temática o población determinada; cuentan con personal profesional para desarrollar sus acciones.

Son cuestionadoras del orden existente y se presentan con proyectos alternativos, innovadores, que permitan ir desarrollando una sociedad más justa.

Entre sus limitaciones se les señala que se dejan absorber con frecuencia por la dinámica de las microexperiencias, desconectándose de las políticas sociales masivas; también su trabajo con financiamiento externo las puede poner en estado de dependencia y debilidad institucional.

b)-*Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo (Lópezllera, citado en FAM, 1995).* Estas estarían conformadas por las organizaciones que en esencia no responden explícitamente a objetivos de desarrollo socioeconómico, pero que integradas a procesos amplios pueden llegar a cumplir esa función. Aquí encajarían los centros de apoyo popular, asociaciones civiles, centrales de servicio, etcétera.

La motivación principal de estos grupos es lograr un servicio social, sin fines de lucro, que pueda trascender el sentido meramente religioso y filantrópico, hasta llegar a tener cambios inmediatos que influyan en procesos más amplios y que impliquen rupturas con el sistema vigente.

En su mayoría los grupos están conformados por personas de las clases medias, pero en ocasiones surgen de los sectores populares, como sindicatos y cooperativas; se les vincula directa o indirectamente a movimientos sociales amplios; por lo regular se dedican a promover a la población de escasos recursos, en la perspectiva de mejorar sus niveles de vida y su situación estructural dentro de la sociedad; en ese camino, tocan tópicos tan contrapuestos como la asistencia social y la lucha política, sin pretender constituirse en instituciones de caridad ni partidos políticos.

c) *Organismos civiles.* Diferenciados de las organizaciones no gubernamentales porque a éstas se les adjudican objetivos meramente asistenciales, mientras que las organizaciones civiles, tienen como propósitos el perfeccionamiento del tipo de sociedad, la implementación de modelos de desarrollo que satisfagan las necesidades de las mayorías, la reforma del Estado, la democratización de la vida social y la demanda de un "desarrollo social con rostro humano".

Algunas organizaciones nacen con una intencionalidad filantrópica, pero luego toman conciencia de la necesidad de influir en los procesos estructurales para cambiar la realidad existente; su actividad deja de ser muy reducida para pasar a un ámbito público más amplio y entonces evolucionan a organizaciones civiles.

En esta denominación encajan los organismos de ciudadanos que luchan por la democracia desde la *sociedad civil*, los grupos que se constituyen como observadores electorales, los críticos del sistema organizados en grupos ciudadanos, las *redes* de ciudadanos contra el concepto de desarrollo económico, marginador y antidemocrático. En fin, todas ellas son iniciativas ciudadanas no lucrativas alejadas del dominio gubernamental.

d) *El Tercer Sector.* Refiere al gran movimiento mundial de hombres y mujeres, grupos y personas, unidos para hacer cosas por su cuenta y así modificar las sociedades donde viven (De Oliveira, citado en FAM, 1995). Igualmente son iniciativas ciudadanas no lucrativas alejadas del dominio gubernamental.

Fuente: FAM (1995)

Reygadas, junto con otros autores, consideran que el término más apropiado para rescatar la especificidad de las organizaciones que han contribuido a la democratización del país es organismos de la *sociedad civil* (OSC) u organizaciones civiles (OCS) pero no con el contenido que algunos autores del Tercer Sector pretenden adjudicarles, es decir, como organismos homogéneos y no antagónicos al Estado: al contrario, ellos reconocen la disputa por espacios de poder con distintos actores y con el propio estado.

Balbis (2001) considera que el concepto de *sociedad civil* resulta muy amplio para explicar a las ONG, pues incluye hasta individuos; él propone hablar de *organizaciones de la sociedad civil* (OSC) como entidades que aluden su pertenencia a la *sociedad civil* y que van más allá del grupo de organismos e individuos denominado como el Tercer Sector. Para este autor las *organizaciones no gubernamentales* (ONG) forman parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) e incluyen a su vez a las *organizaciones para el desarrollo* (ONGDs) como una subcategoría y a las filantrópicas asistenciales como otra. Esta subcategoría surge al hacer la distinción al interior de las ONG entre aquellas entidades de carácter asistencial o de beneficencia y las de promoción y desarrollo social, que se involucran específicamente en el estudio, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo, en acción directa con los grupos y organizaciones sociales (Padrón, 1985, citado por Balbis, 2001). Mientras que las primeras no privilegian el proceso de participación comunitaria como un medio para lograr mayor poder social de los grupos involucrados en los proyectos, las segundas, sólo orientan sus acciones a la satisfacción de las necesidades puntuales de individuos, familias, grupos o comunidades, sino también promueven los valores las actitudes para trascender las necesidades inmediatas de los destinatarios de su acción, utilizando los recursos tanto materiales como sociales para alcanzar una mayor participación comunitaria, basada en criterios de equidad, solidaridad y democracia, y como un instrumento para influir en las variables que determinan las condiciones de vida de los pobres (Padrón, 1985, citado por Balbis, 2001).

Curiosamente, a nivel internacional el concepto de OSC ha sido incorporado a los discursos de las instituciones multilaterales y a ser apropiado por algunos gobiernos. En México ya se desarrollaron marcos normativos para regular las relaciones entre las organizaciones civiles y el Estado, nos referimos a Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por organizaciones de la *sociedad civil* aprobada en 2003 por el Congreso de la Unión<sup>11</sup>.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, así como en diferentes discursos oficiales, el término de *organismos de la sociedad civil* fue retomado con frecuencia, aunque el sujeto al que se refiere no siempre queda claro, por ejemplo, en una reunión con organizaciones mexicanas el presidente Vicente Fox expresó lo siguiente: “Se estimulará de manera intensiva el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil bajo el concepto de capital social” (26, de agosto de 2004, <http://www.vicentefox.org.mx/noticias017.htm>).

Autores prestigiados como Luis F. Aguilar, han tratado de darle contenido al concepto de *organizaciones civiles* y prefieren hacer un deslinde entre *organismos civiles* y *organizaciones ciudadanas*, a las primeras las conciben como organizaciones que forman parte de la sociedad civil, distinta de la sociedad política y de la sociedad económica, cuyas características son la libertad de asociación y de intercambio, que se rigen por la libre manifestación de sus ideas, la paridad de los participantes y el empleo de medios pacíficos en la consecución de sus objetivos, las cuales a su vez se desempeñan en el ámbito público como el social, involucrándose en la atención de las necesidades, problemas e intereses de personas o grupos de la sociedad. En las segundas destacan su cualidad personal de ciudadanía y sus derechos a asociarse libremente, sus derechos políticos, a participar de manera independiente en los asuntos públicos y su dedicación a la defensa y promoción de los derechos humanos (Aguilar, 2002).

Otros autores, como Segovia (2001), hacen una crítica a la connotación negativa de lo gubernamental:

---

<sup>11</sup> Anteriormente se habían aprobado versiones similares en el D.F. y en Baja California.

Preferimos otros términos que se han ido acuñando con definiciones positivas: "tejido social solidario" (TSS), "colectivos sociales altruistas" etc. El tejido social solidario se caracterizaría por la gratuidad y la inmediatez en la respuesta (fundamentalmente temporal, en cuanto capacidad de pronta respuesta, y secundariamente espacial en cuanto que es el primer cinturón del entorno el que inicialmente responde, aunque se vaya ampliando a sucesivos cinturones hasta llegar a la solidaridad internacional).

Las discrepancias respecto a este concepto han llevado a algunos militantes del movimiento de organizaciones civiles mexicano a plantear la necesaria disputa teórica del término, pues consideran que ha sido incorporado por el sector gubernamental sin un contenido apropiado. Canto (2004) desarrolla una interesante discusión sobre las diferencias entre *sociedad civil* y organismos civiles y propone una conceptualización que ayudaría a dar una mayor identidad a los grupos que pretenden incidir en las políticas públicas:

Por OCS ha de entenderse: la organización libre, voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica (Canto, 2004).

Alberto Olvera (2004), en su tipología de las distintas formas de asociacionismo de la sociedad civil, reconoce que existe una diversidad de actores y que éstos son un reflejo de los diferentes espacios y formas de acción colectiva, que van desde lo que él denomina "privatismo" y "particularismo", hasta la acción pública con fines culturales. Este autor menciona que en la sociedad civil podemos encontrar, sin ser exhaustivos: 1) las asociaciones de carácter económico-gremial; 2) las asociaciones políticas formales; 3) las asociaciones de matriz religiosa; 4) las asociaciones de tipo cultural; 5) las Asociaciones urbano-gremial; 6) los movimientos y asociaciones de comunidades indígenas; 7) los movimientos estudiantiles y, finalmente, 8) las organizaciones civiles, las cuales, a su vez, se subdividen en *asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos, organizaciones de promoción, desarrollo y servicios comunitarios (ONG) y asociaciones de asistencia privada.*

Para efectos de nuestro trabajo, el concepto de organizaciones civiles que proponen Canto, Reygadas y algunos teóricos latinoamericanos nos resulta útil para abordar a las

organizaciones que pretendemos estudiar, especialmente si se articulan en *redes*, pues esto es indicio de un nivel de evolución superior en ellas, que si bien, dicho nivel no puede generalizarse a todas las organizaciones del país, la tendencia indica que hacia allá se camina; sin embargo, es importante acotar que en su definición quedan fuera aquellas organizaciones que no tienen la pretensión explícita de influir en las políticas públicas, por ejemplo las que desarrollan acciones filantrópico-asistenciales (que rescata en su concepto de organizaciones civiles, Olvera). No obstante, con sus prácticas cotidianas, aunque no se lo propongan explícitamente, este tipo de organizaciones tienden a influir en la vida pública, sobre todo en los marcos legislativos o al resolver problemas de los grupos vulnerables que el Estado ha dejado a la deriva. por ende el contenido del concepto organizaciones civiles que adoptamos, desde nuestro punto de vista, deberá contemplar también a ese sector.

#### **1. 4. Las *redes* de las organizaciones civiles (ROCS)**

Para iniciar este subapartado, partimos de las siguientes preguntas ¿Cómo se organizan las organizaciones civiles entre ellas? ¿Qué caracteriza a las redes de organizaciones civiles? Para que sirve articularse en red? ¿Qué hay de nuevo con las *redes*?

Antes que nada, es necesario hacer una precisión sobre el concepto de *redes* a las que llamaremos redes de organizaciones civiles: regularmente cuando se hace alusión a las *redes*, se discute en dos vertientes, una de carácter metodológica y otra de carácter empírica, como lo bien lo ha mencionado Cadena (2004).

En la perspectiva metodológica, el análisis de redes considera a cualquier estructura social desde el punto de vista de las relaciones que sus partes integrantes establecen entre si [...]toda estructura social por más abstracta que sea, se puede concebir y representar (gráfica y matemáticamente) como una red compuesta por nodos [...]cada uno de los nodos puede representar, personas, familias, organizaciones, países o cualquier otro actor (según la unidad y nivel de análisis del que se trate) integrado en un sistema de relaciones con otros sistemas.

Visto de esta manera, cualquier organización civil podría concebirse como una red, incluso hay autores que así lo sostienen. Granovetter (1978), plantea que las *redes* pueden estar

constituidas por individuos o por colectivos de individuos<sup>12</sup>; Ronfeld (1999), por su parte, define a estas formas asociativas “como una red segmentada, policéntrica e ideológicamente integrada”, la cual tiene una estructura horizontal, no verticalizada, en forma de red segmentada; es decir en forma de células, y puede ser policéfala o acéfala, e ideológicamente integrada; la cual comulga para el bien común. Las *redes* además son multiorganizativas, ya que la revolución informática, tanto en los aspectos tecnológicos como no tecnológicos, favorece su surgimiento (Ronfeldt y Thorup, 1998).

En las ciencias sociales hay un acervo importante de trabajos que parten del análisis de *redes*, por ejemplo en la sociología, la antropología y en la ciencia política<sup>13</sup>, Asimismo se ha utilizado desde hace tiempo el concepto de *redes sociales*, para referir a vínculos relacionados con la vida cotidiana, con la intimidad como las relaciones de amistad, de familia sustentadas en lazos fuertes, en relaciones de lealtad, seguridad, confianza, reciprocidad, control, etcétera (Reygadas, 1998). Para efectos de este trabajo, lo más importante es revisar las articulaciones que las organizaciones civiles hacen en la actualidad, sobre todo las innovaciones prácticas que han aportado en sus procesos, al confluir en objetivos compartidos.

Al respecto, resulta interesante el punto de vista de Edwards y Tapia (citados por Reygadas, 1998:91) quienes comentan que las *redes* existen desde hace miles de años: sin embargo, es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando aparecen como las conocemos actualmente. Las *redes* surgieron como una necesidad de asociación ante el agotamiento de la organización burocrática, centralista y de control social que caracterizó a las sociedades de fines del siglo XX. Según Edwards y Tapia, las características generales de las *redes* son una antítesis de las formas de organización dominantes, ya que tratan de romper las jerarquías, promover las

---

<sup>12</sup> Distinciones similares han sido realizadas por otros autores, denominándolas de distinta forma: redes egocéntricas y totales (Wellman, 1988) o redes globales e individuales, por ejemplo.

<sup>13</sup> Autores como Radcliffe-Brown, Simmel, Wright Mills, Melucci, entre otros, han hecho grandes aportaciones al respecto (Cadena, 2004); también existe en los instrumentos de política pública la teoría de redes (*networks theory*) que en realidad es una metodología descriptiva y de modelización inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores (Roth, 2003).



relaciones horizontales, atender problemas de la vida cotidiana además de que su actividad o existencia dependerá de la iniciativa de cada una de sus partes o nódulos.

Cuando estos autores hablan de *redes* (Reygadas, 1998), no se refieren a las viejas redes sociales informales entre individuos, ni a las que operan como grupos de iguales, con costos elevados de transacción, y que requieren flujos densos de información así como elevados niveles de confianza y reciprocidad mutuos, que no permiten la toma de decisiones de manera expedita sino de manera lenta, porque todos los miembros tienen que dar su opinión, si no a las llamadas redes multiorganizativas que tienen resueltos los problemas de comunicación gracias a la revolución informativa y a las innovaciones administrativas, las cuales erosionan las jerarquías, diluyen el poder, ignoran las fronteras e incitan a los sistemas cerrados a abrirse.

Siguiendo a Reygadas (1998), las redes multiorganizativas se componen de organizaciones, muchas veces pequeñas, o parte de instituciones que se enlazan para actuar en conjunto, requiriendo flujos de información confiable<sup>14</sup>.

Este tipo de redes han surgido en el ámbito del Estado, pero también en el mercado, y aunque tal vez las más evolucionadas se encuentren entre las organizaciones civiles que se identifican con la sociedad civil y se dedican al activismo social y a la defensa de causas progresistas, lo que puede llevar a un nuevo equilibrio en las relaciones entre el Estado, el

---

<sup>14</sup> Al respecto, resulta también interesante la propuesta de Ronfeldt y Thorup (1998) sobre el nacimiento de las redes. Ellos sostienen que las redes son una nueva forma de organización societal y no sólo una importante tendencia mundial. En su propuesta construyen un marco al que denominan "TIMR", el cual contempla cuatro formas de organización de la sociedad a lo largo de su historia; cada una de estas cuatro formas ha cobrado fuerza a ritmos diferentes y madurado en una época histórica distinta durante los últimos cinco mil años. Según estos autores, las primeras formas de organización fueron las tribus o clanes, posteriormente las instituciones jerárquicas (ejército, Iglesia y Estado), y continuaron los mercados. Y al parecer las redes multiorganizativas son la siguiente etapa. La noción de clase social se excluye en este planteamiento, porque no es considerada una forma básica del marco propuesto, sino resultado de las interacciones entre las otras formas de organización. En una perspectiva histórica, según este marco, la evolución de una sociedad depende de su capacidad para utilizar y combinar estas cuatro formas de manera sucesiva.

mercado y la sociedad civil. En esto coinciden también Ronfeldt y Thorup (1998)<sup>15</sup>. Un punto de vista crítico sobre las redes es el de Jerez y Revilla (1997) que sostienen que “desde el planteamiento neoliberal, la articulación de redes en la sociedad civil, configuran una situación idónea que complementa y mitiga los efectos de la retirada del Estado de sus responsabilidades sociales (Jerez y Revilla, 1997: 29).

Lo importante del movimiento de las redes de organizaciones civiles, sea tal vez el vertiginoso crecimiento que han presentado en los últimos años, su destacada participación en ámbitos relacionados con la política social y, sobre todo, su gran capacidad para articularse e innovar prácticas distintas a las tradicionales. Thorup confirma esto al afirmar que “un fenómeno nuevo se está presentando en América del Norte y en todo el mundo, y éste es la transnacionalización de la participación cívica, mediante la construcción de redes y coaliciones de ONG que tratan de influir en las decisiones de política pública y política exterior” (1995:155).

En el mismo sentido, para Montero (2002: 372, 2004), una de las consecuencias positivas que ha traído la globalización es el surgimiento de una sociedad civil a escala mundial, que comienza a hacerse presente en diversos foros internacionales para tratar de influir en las negociaciones sobre asuntos que competen a todos los pueblos, como la condonación de la deuda externa de los países más pobres, el respeto a los derechos humanos, nuevas formas de integración regional y vías novedosas de participación democrática. A todo esto habría que agregar que en los países de América Latina también se ha presentado la construcción de redes locales, temáticas o multivariadas.

En cuanto a la temporalidad de las redes de organizaciones civiles, para algunos autores éstas son coyunturales y si se mantienen por largo tiempo pasan a ser coaliciones. Para Thorup (1995), por ejemplo una red se refiere más a una agrupación temporal de organizaciones, mismas que constituyen un foro de discusión e intercambio de información y socialización de prácticas y

---

<sup>15</sup> A pesar de ser incipiente este nuevo fenómeno, la apuesta hecha por los autores mencionados es que las redes innovadoras, multiorganizativas, basadas en las organizaciones civiles, ya están generando dinámicas que transformarán a la sociedad civil en los planos local, nacional, regional e incluso global.

metodologías de trabajo; en cambio, la coalición se refiere a una forma de organización más formal y permanente, donde los agrupamientos adquieren mayores compromisos con la entidad que los representa. Asimismo para Jonathan Fox la diferencia entre redes y coaliciones es que las primeras no coordinan necesariamente sus actividades, ni llegan a acuerdos en torno a acciones conjuntas específicas; en cambio las coaliciones, citando a Keck “son redes en acción, que tienen niveles más altos de coordinación, sin soslayar los riesgos” (en Fox, 2001).

Como se aprecia, las fronteras entre *redes* y *coaliciones* no están claramente definidas: en ocasiones de una red surge una coalición y viceversa. Sin embargo, en el universo de las organizaciones civiles hay un proceso de resignificación y apropiación de los conceptos tradicionales para aplicarlos a condiciones concretas, por lo que sería ocioso discutir si son redes o coaliciones, cuando la mayoría de ellas se asume como redes.

Desde nuestro punto de vista y para efectos de este trabajo, consideramos a estas articulaciones entre las organizaciones civiles como redes, sin importar que unas logren mayor nivel de institucionalización y permanencia, o las otras se diluyan al cumplir los objetivos inmediatos que les dieron origen. Nos interesa el concepto de *red* u *organización red*, porque permite explicar las modalidades de la acción colectiva que se pretende estudiar, en este caso la incidencia pública. Por ello, en términos generales, una *organización red* será aquella que permita que diferentes organismos mantienen relaciones de intercambio entre sí en forma reiterada, (ya sea de manera duradera o coyuntural), y simultánea además de mediar para resolver los conflictos surgidos durante esta interacción. Para Reygadas, las redes de organizaciones civiles significan: “los esfuerzos de articulación de dos o más grupos, movimientos u organizaciones, para enfrentar juntos propuestas y estrategias de desarrollo en relación con su trabajo en uno o varios campos de las prácticas sociales” (Reygadas, 1998: 89).

Las *redes* significan también, procesos de conformación de proyectos conjuntos, estrechamente relacionados con los procesos económicos, políticos y culturales, que permiten

generar nuevas formas de acción e intervención social con propuestas y alternativas viables y válidas para sectores específicos de la población del país.

A continuación se presentan, de manera resumida, algunas características identitarias de las redes de organizaciones civiles, según diferentes autores:

### **Cuadro 3. Características de las redes de organizaciones civiles actuales**

1) Las redes de organizaciones civiles se construyen en función de las coincidencias y los programas de acción, más que en posiciones ideológicas-políticas o de estrategias para la toma del poder. En este mismo tenor, según Melucci (2002), las redes emergen en relación con problemas específicos. Las redes permiten ampliar la cobertura y la capacidad de las organizaciones en cubrir un mayor territorio. Aunque sus objetivos suelen ser de corto plazo, no abandonan sus demandas cotidianas (Cadena, 2004).

2) Por lo regular, se conforman de manera democrática, voluntaria, con estructuras simples y con procesos dinámicos de intercomunicación y constituyen un circuito de intercambios sociales (Melucci 2002).

3) Casi siempre trabajan con coordinadores, que son profesionales comprometidos con la agenda de la red, quienes desarrollan el papel de voceros, buscadores de recursos e interlocutores con otras redes.

4) Son características primordiales de esta forma organizacional un alto nivel de confianza entre las partes así como una norma de reciprocidad que obliga a cada miembro a comprometerse con el otro sin obtener ventaja de la confianza establecida (Podolny y Page, 1998). El respeto a la autonomía de cada uno de los grupos es esencial para la permanencia.

5) Por lo regular son de carácter plural y pluriclasista, que pueden o no compartir objetivos estratégicos. Los lazos que las unen pueden ser débiles como fuertes, y en ellas predomina una lógica horizontal en la toma de decisiones, sin que por ello se piense en una simetría total en las relaciones de poder.

6) La construcción inicial y la existencia de redes está determinada también por la voluntad de algunas personas o instituciones, y por la incorporación de personalidades de amplia convocatoria, como científicos, artistas, académicos, deportistas; pero su pervivencia tiene que ver, particularmente, con la utilidad que representan para las organizaciones (Reygadas, 1998).

7) La red permite conservar, hasta cierto punto, la autonomía e independencia de sus miembros, así como evitar los controles jerárquicos. De la misma manera, la coordinación permite obtener una visión más amplia del conjunto, y multiplicar las posibilidades de éxito en las acciones de cabildeo o negociaciones de las agendas.

8) Las redes pueden llegar a institucionalizarse cuando sus miembros desarrollan intereses estratégicos. Sin embargo, eso implica dejar de lado los intereses individuales.

9) Aunque se autolimitan a la participación civil, especialmente en la intervención de políticas públicas, no son antipartidistas, pues buscan el acercamiento con esos actores para hacer llegar sus propuestas y establecer compromisos.

10) Desarrollan la planeación estratégica con miras a darle seguimiento a las agendas establecidas.

Fuente: elaboración propia con base en los autores citados.

¿Cuál es la utilidad de las redes de organizaciones civiles? Como ya vimos, las redes permiten a los miembros de las diferentes organizaciones civiles tener acceso en forma ágil a

información más completa sobre sus entornos; también, favorecen el aprendizaje ya que hacen posible sintetizar toda la información, dando como resultado una cualitativamente distinta de cada uno de los nodos que integran la red. La transmisión fluida de información resulta así en la generación de nueva información en el ámbito de la red (Castells, 1999). Las redes permiten también multiplicar la acción internacional cuando el objetivo es presionar para que un país cambie algunas leyes o políticas públicas, es decir, cuando hacen “diplomacia ciudadana”. Finalmente, permiten asimismo obtener recursos de una manera más ágil: a través de ellas, es posible negociar, con los funcionarios estatales y desarrollar un accionar autónomo.

Dentro del mundo de las redes, se identifican varias categorías:

*Redes coyunturales:* se conforman para participar en las llamadas cumbres o foros internacionales. Participan en acciones conjuntas, de plazos cortos, frente a demandas sociales urgentes que llevan a conformar una fuerza que interactúa, propone y negocia políticas públicas.

*Redes amplias y estables:* en un principio surgen como coyunturales y al adquirir importancia, ganarse el espacio y expresar la voluntad de sus participantes, pasan a ser medianamente permanentes; estas redes suelen denominarse comúnmente como *coaliciones*.

*Redes especializadas o temáticas:* aquí se incluyen organizaciones que tienen como común denominador la misma población a atender o desarrollan actividades similares, por ejemplo las redes de discapacitados, las redes de mujeres, etcétera (FAM, 1995: 42).

*Redes locales:* su influencia se ve limitada al ámbito municipal o estatal.

*Redes regionales:* a diferencia de las redes locales, en éstas su espacio lo define una región determinada; por ejemplo la red Regional sobre la Migración, que abarca los países de Centro América.

*Redes transnacionales*<sup>16</sup>: incluyen organismos que actúan en dos o más países, intercambian información y comparten valores político-culturales básicos, como es el caso de los movimientos ambientalistas, feministas o de derechos humanos.

### **Definición operativa**

Si hubiese que comenzar a caracterizar a las *organizaciones civiles* que pretendemos estudiar y a sus redes (ROCS), entonces sería necesario recurrir a algunos conceptos sociológicos: en primer lugar, las organizaciones civiles son organismos ciudadanos que desarrollan un tipo de *acción colectiva* ligada a cierta condición de institucionalización organizacional, es decir, son organismos con diferentes grados de *institucionalización* y desarrollo (lo cual nos habla de cierta estructura). Asimismo tienden hacia la horizontalidad en la toma de decisiones; la mayoría cuenta con personalidad jurídica (aunque esto no es indispensable) y con un equipo profesional y técnico, además de tener la capacidad de movilizar trabajo voluntario. Se caracterizan también por magnitudes desarrollar *gestión social* para buscar soluciones a los problemas de los sectores más pobres sin ánimos de lucro; la capacidad de relacionarse con los sectores y las comunidades les permite un reconocimiento social, con cierta estabilidad en el tiempo y cierto grado de sustentabilidad financiera (aportación voluntaria y recursos externos). Pueden realizar acciones de *asistencia-filantropía*, promoción, capacitación e intervención en asuntos y demandas de los sectores más vulnerables.

Tienen una participación activa, permanente o coyuntural en redes con presencia social, lo que les permite allegarse la información necesaria, para obtener recursos, capacitarse, llevar a cabo campañas masivas, cabildear o para desarrollar contrapesos ciudadanos y rendición de

---

<sup>16</sup> Ronfeldt y Thorup (1998: 271) prefieren hablar de redes transfronterizas; mientras que Fox se refiere a las redes binacionales cuando involucran a dos países. Uno de los casos específicos más significativos en la construcción de coaliciones feministas binacionales ha surgido del movimiento de los derechos reproductivos. La relación entre las ramas estadounidense y mexicana de Católicas por el Derecho a Decidir (Catholics for a Free Choice) es muy estrecha. Como en muchas otras coaliciones, su densidad descansa en la combinación de una ideología profundamente compartida (feminismo con fe católica), con un objetivo de campaña compartido.

cuentas; la articulación es de manera *voluntaria*, con un sentido de cooperación horizontal. Como redes, en ocasiones inciden en *políticas públicas* en distintas magnitudes, aun y cuando no sea una pretensión explícita. Tienen una voluntad de cambio o de transformación social, y buscan la defensa de los derechos humanos en sentido general, la equidad de género y la democratización de las instancias de decisión. Como redes, tienden también hacia la búsqueda de *independencia* o *autonomía* institucional y decisoria respecto a cualquier instancia gubernamental, intergubernamental u otra ajena a la institución, así como la transparencia, la rendición de cuentas y la horizontalidad. Sus estructuras son flexibles, sin jerarquías formales.

Si bien es cierto, que estos organismos carecen de una representación efectiva por mandato o delegación que las limitaría en sus alcances, su acceso a la voz pública produce un efecto de *representatividad simbólica* dentro de la sociedad civil, ya que asumen, por lo general, objetivos socialmente legítimos (Sara Gordón, 1997:63). Al ir de manera palatina suplantando a veces, o desarrollando acciones paralelamente a los agentes tradicionales de movilización social, como son los partidos políticos, los sindicatos, los movimientos sociales de viejo tipo, las *organizaciones civiles* articuladas en *redes* se convierten en lo que Giddens denomina *agentes colectivos* articuladores de discursos, demandas y propuestas de acción pública, que intervienen en las negociaciones sobre las decisiones de los programas de desarrollo y por ende en la disputa por los espacios políticos, así como en el impulso de programas y proyectos sociales, económicos y educativos<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Giddens en sus conceptos de *agente y estructura*, nos aclara cómo los espacios políticos son producidos socialmente y las decisiones que atañen a lo público son tomadas con base en una negociación en la que intervienen tanto agentes individuales como colectivos. Son estructuras en la medida en que se articulan en redes que potencian estructuras más amplias para la movilización de los grupos vulnerables (Cadena, 2004).

## **Capítulo II. El espacio, formas de organización y acciones de las organizaciones civiles**

El presente capítulo tiene como objetivo ahondar en la discusión sobre la identidad de las organizaciones civiles, tratar de entender, qué son en términos de la teoría sociológica, pretensión que nos acercará a los nuevos movimientos sociales estudiados por Touraine, Melucci, Offe y otros teóricos. También, tratar de comprender cómo pueden conceptualizarse sus acciones y discutir el espacio en que se mueven. Asimismo, se hace una discusión sobre la participación y la representatividad de las organizaciones civiles desde una perspectiva relacional; finalmente se toca de manera breve la relación entre la globalización y las *redes de organizaciones civiles*.

### **2.1. ¿Las organizaciones civiles y sus redes ¿nuevos movimientos sociales?**

Con frecuencia se tiende a conceptualizar a las organizaciones civiles como nuevos movimientos sociales, por ello nos preguntamos: ¿son las organizaciones civiles algún tipo nuevo de movimiento social? ¿En que se diferencian éstas de los llamados “nuevos movimientos sociales”?

En el primer capítulo mencionamos el concepto de “nuevos movimientos sociales”, y se argumentó que algunos autores recuperaron las experiencias de la organización de las sociedades contemporáneas, especialmente a partir de las movilizaciones de distintos actores de los años setenta, con la crisis de representación de los partidos políticos y los sindicatos, y a partir de ahí intentaron crear una sola categoría para explicar el sentido de estas acciones colectivas<sup>18</sup>. Sin embargo, es conveniente hacer aquí un pequeño paréntesis para profundizar en torno a ello.

---

<sup>18</sup> Aunque no es el propósito de este apartado buscar el origen de los “nuevos movimientos sociales”, sí conviene mencionar que autores como Jürgen Habermas (1985) comenzaron a estudiar a los movimientos sociales como una reacción a la cada vez mayor racionalización de la vida moderna. Recordemos que para Habermas y sus seguidores la sociedad civil está cada vez más permeada por las estructuras expansivas del Estado y la economía. Para este autor los movimientos sociales expresan las tensiones entre la sociedad y el sistema y por ello son reactivos, defensivos y con intereses muy particulares; la excepción es el movimiento feminista, cuya orientación, Habermas considera, es de ofensiva.



Según Mascot (1998), existen dos grandes escuelas analíticas de los "nuevos movimientos sociales": la primera, que ella nomina "la escuela europea", encabezada por Alain Touraine, Alberto Melucci y Claus Offe, se interesan más por los procesos de identidad y la pregunta central en ella es *¿por qué?*; la segunda, "la escuela norteamericana", de Ernesto Laclau, Mancur Olson y Anthony Downs, entre otros, está más preocupada por explicar la movilización de los actores sociales, aquí la cuestión más importante es *¿cómo?*.

Los supuestos de los que parten ambas escuela son diferentes. Por un lado, la escuela europea asume que los movimientos contemporáneos nacen de largos procesos de transformación social. Por el otro, los supuestos metodológicos de la corriente norteamericana tienden a ignorar los procesos culturales.

Las críticas a las escuelas europeas y norteamericana han sido diversas, pues ambas dejan de lado preguntas importantes. Para Mascot (1998) la crítica más fuerte a la escuela europea se debe a que:

Oscurece las preguntas relacionadas con las motivaciones que tienen los actores sociales para mantener movimientos sociales a lo largo del tiempo. Al mismo tiempo, deja de lado la cuestión de los recursos materiales necesarios para la actividad social e ignora las condiciones políticas que favorecen la acción colectiva.

En cuanto a la escuela norteamericana la misma autora comenta:

[...] sostiene una visión demasiado utilitarista de la política e ignora la importancia de la psicología y el comportamiento no "racional". Es por ello que se le puede considerar como una rama de las diferentes escuelas de pensamiento de la "elección racional" o "rational choice model" (Mascot, 1998).

Para entrar en la discusión sobre la identidad de las organizaciones civiles y sus redes, y sobre todo para identificar a los signatarios de sus actividades, es importante retomar el concepto de "nuevos movimientos sociales" de la escuela europea, aunque reconocemos sus debilidades actuales, la heterogeneidad que le es propia y, sobre todo, las grandes diferencias de los contextos en que se acuñaron los conceptos (puesto que la realidad latinoamericana dista mucho de la europea y la norteamericana).

Según la escuela europea, *el movimiento social*, desde su concepto mismo, no es un todo homogéneo ni claramente identificable con discurso único, sino algo difuso, pero en el que podemos reconocer un conjunto de actores en una cierta dirección (aunque, por definición, el movimiento tiende a la confrontación). En términos más operativos, los *movimientos sociales* serían conjuntos de personas que se organizan para conseguir metas, para conseguir que cambien patrones culturales y muy especialmente para que diversos poderes y elites tomen decisiones a su favor, o bien hagan caso a sus reclamaciones. Comúnmente utilizan la vía de la movilización para hacer valer sus demandas (González *et. al.*, 2000). Lo anterior permite identificar que uno de los fines primarios de los *movimientos sociales* es beneficiar a sus propios miembros; así, el *movimiento social* representa los intereses de sus miembros, lo que permite diferenciarlas de las organizaciones civiles que buscan beneficiar a terceros.

Por su parte, Jean Cohen (citado por Mascot, 1998), argumenta que cualquier movimiento social exitoso y perdurable precisa tanto de la construcción de una identidad propia como de la definición de métodos instrumentales y estratégicos. El proceso no es evolutivo, como algunos autores han sostenido, donde el primer paso sea establecer una clara identidad y el segundo definir estrategias, sino que se conforma simultáneamente. Este argumento considera que una gran parte de los actores colectivos luchan por la defensa y democratización de la sociedad civil y por su inclusión en la esfera de lo político. Por lo tanto, para Cohen, los *movimientos sociales* contemporáneos son defensivos y ofensivos al mismo tiempo. Y es aquí donde podemos engarzar los nuevos movimientos sociales y las organizaciones civiles.

En el universo de la sociedad civil, se observa un proceso rápido de constitución de un gran sector de las *organizaciones civiles* con cierta similitud de objetivos e, incluso, algunas estrategias de acción bastante compartidas que las lleva a construir redes de diferentes tipos y establecer alianzas con otros actores. Aunque no existe un diagnóstico común, ni la identificación de un conflicto central que defina identidades y oposiciones, así como una propuesta de cambio para el conjunto de la sociedad, las organizaciones civiles representan a un

sector de la sociedad civil, que poco a poco han ganado espacios, trabajando, en ocasiones, paralelamente con organizaciones sociales tradicionales que han dejado de cumplir su misión, partidos políticos, grupos de presión, etcétera, y también intentan cubrir espacios de la política social que el Estado abandona. En ese sentido las organizaciones civiles podrían ser consideradas como parte de los *nuevos movimientos sociales*. Sin embargo, habría que hacer una aclaración, las organizaciones civiles tienen un campo de acción acotado, como diría Olvera (2004), puesto que tratan de incidir en la esfera de lo público, es decir, no es su objetivo enarbolar un proyecto de cambio radical que aglutine a todos los sectores de la sociedad; en cambio los *movimientos sociales* y las organizaciones que se derivan de ellos tienden a desarrollar acciones de carácter político, sobre todo cuando los medios empleados y los objetivos de la acción llegan a ser asumidos por amplios sectores sociales (Offe, 1990) logrando transformaciones. Asimismo tratan de apropiarse de los espacios políticos, como sucede por ejemplo con los municipios gobernados por organizaciones campesinas y del movimiento urbano popular (Bolos, 2003).

Por otra parte, algunos teóricos ubican a las organizaciones civiles como si fueran *movimientos sociales*, María Dolores París (1990), quien divide a éstos en *simbólicos* y *comunitarios*. Los simbólicos se caracterizan por agrupar a un número reducido de individuos, quienes ejercen una profunda influencia ideológica en buena parte de la sociedad. Estos movimientos no tienen una demanda concreta, sino que afirman ciertos valores fundamentales. En esta categoría, la autora incluye a los grupos feministas, ecologistas, defensores de los derechos humanos, organizaciones juveniles, grupos gays, etcétera.

Los *movimientos sociales comunitarios*, los comunitarios casi siempre son masivos y tienden a agruparse en *coordinadoras* o *uniones*, sus prácticas son instrumentales, con demandas muy concretas que giran comúnmente en torno a las necesidades básicas (agua, escuela, alimentación, transporte, etc.). Son organizaciones orientadas hacia la identificación con la comunitaria, con base en lazos de solidaridad y cooperación. Dentro de esta categoría, París

(1990) ubica a las organizaciones barriales, las comunidades eclesiales de base, las bandas de jóvenes, las organizaciones cooperativistas y al nuevo sindicalismo.

Sin embargo, y tomando en cuenta la opinión de quienes consideran diferentes a las organizaciones civiles de los *movimientos sociales*, debemos advertir que la identidad de los beneficiarios de estos últimos viene dada por la adscripción laboral, de clase, territorial, religiosa, etcétera; a diferencia de las organizaciones civiles que como vimos pretenden beneficiar a un amplio sector que no presenta una adscripción determinada. Para Reygadas (2004), las organizaciones civiles son agrupaciones que desde su aparición han acompañado y apoyado a los *movimientos sociales*, sobre todo en los aspectos de educación.

Otro rasgo distintivo entre las organizaciones civiles y los *movimientos sociales* es que las primeras cuentan con fuentes de financiamiento distintas a sus miembros y beneficiarios, especialmente externas, públicas o privadas<sup>19</sup>, en cambio las segundas se sostienen con sus propios recursos, es decir, con las aportaciones de sus propios miembros; aquí el financiamiento externo es visto como una forma de manipulación con intereses ajenos a la organización. Finalmente, los *movimientos sociales* tienden a utilizar la movilización de masas como vía principal para hacer llegar sus demandas a diferencia de las organizaciones civiles, que casi no recurren a estas medidas.

En una visión intermedia, para Olvera (2004) algunas organizaciones civiles sí podrían considerarse como movimientos sociales, por ejemplo aquellas preocupadas por la defensa de los derechos ciudadanos y las que trabajan en la promoción y el desarrollo, en la medida que reflejan nuevos valores morales, políticos y culturales y proponen nuevas agendas sociales y políticas. No así las organizaciones filantrópicas y de asistencia pues no van más allá de proporcionar servicios humanitarios y de ayuda.

---

<sup>19</sup> Aunque habría que aclarar que algunas organizaciones civiles se mantienen con la aportación de sus propios miembros y simpatizantes, tal es el caso de los grupos de ciudadanos que pertenecen a Amnistía Internacional.

Como puede verse, no es fácil arribar a una conclusión definitiva, o bien nos encontramos frente a una nueva figura de acción colectiva, situada en un punto intermedio entre los movimientos sociales más ortodoxos y los grupos de interés público, o bien se consideran como parte integrante de los *movimientos sociales* de cooperación al desarrollo. O ambas cosas. En todo caso, las organizaciones aquí tratadas las organizaciones civiles y las redes de organizaciones civiles, se asemejan más a los movimientos sociales de tipo cultural que menciona Touraine (2003), ya que se centran en la afirmación de derechos culturales más que en el conflicto con un adversario, como sucede con los movimientos de carácter societal, es decir, son más culturales que políticas, aunque tienden a afectar las relaciones de poder.

## **2.2. La acción colectiva de las organizaciones civiles**

La discusión anterior nos permite incursionar necesariamente en el concepto de *acción colectiva* (AC), y sobre todo en los contenidos que nos permitan explicar las acciones del objeto de estudio, es decir, *las acciones de las organizaciones civiles*. En este caso, el concepto que plantea Melucci (2002), nos puede ser de gran utilidad. Este autor entiende por acciones colectivas a: “los eventos en que actúan colectivamente los distintos individuos, combinan diferentes orientaciones, involucran múltiples actores e implican un sistema de oportunidades y restricciones que moldean sus acciones”.

Bajo esta perspectiva habría infinidad de formas de asociacionismo, en este caso de carácter civil. Ahondando más en la definición, agrega que como acciones colectivas puede entenderse también “a los procesos a través de los cuales los individuos se comunican, negocian, producen sentido común y toman decisiones dentro de un campo o ambiente particular (Melucci; 1988:4)

Según Melucci (2002), las acciones colectivas pueden tener distintas dimensiones analíticas, según los fines, el medio y los ambientes en que se desarrollen, y como son

construcciones sociales, algunos fenómenos colectivos implican solidaridad, mientras que otros, simple *agregación*. Asimismo, algunos fenómenos colectivos implican la presencia de un conflicto, en cambio otros emergen mediante el consenso. Algunos también transgreden los límites de compatibilidad del sistema de relaciones sociales, mientras que otros son formas de adaptación al orden en el que se sitúan. En cierta forma, las organizaciones civiles son expresión de los nuevos espacios y de las acciones colectivas que se han presentado en los últimos años.

Para Bolos (2003) las acciones colectivas son el resultado de interacciones complejas dadas tanto en el interior de las organizaciones como hacia el exterior; se desarrollan en un campo de conflicto por recursos (materiales o simbólicos), siempre y cuando estas sean representadas colectivamente como problemas, a los que hay que darles una solución (Bolos, 2003). Los actores definen un adversario u opositor, al que se le adjudica una responsabilidad sobre las decisiones vinculadas al recurso demandado, pero según la autora, no siempre esta atribución implica inmediatamente un conflicto. Los actores sociales entablan procesos de negociación o en su defecto, de enfrentamiento con sus adversarios, pero no todas las acciones colectivas plantean un conflicto antagónico con el sistema (Bolos, 2003).

Para Bolos (2003), resulta interesante analizar la forma en que los actores orientan las acciones colectivas; por ejemplo, es muy probable que la acción colectiva de los partidos políticos y las organizaciones sociales devengan en procesos que tienden a llegar a constituirse en gobierno; en cambio, la acción colectiva de las organizaciones civiles y sus redes siempre estará dirigida a lo público.

La acción colectiva no puede manifestarse sin un conjunto de aspectos que la permitan (Bolos 2003), para ello se requiere de un ambiente propicio para que los distintos actores se manifiesten y expresen sus demandas. En un sistema donde las reglas del juego son transparentes y el Estado de derecho funciona apoyado en sus marcos jurídicos respetados; y donde existen canales de comunicación y se propicia la participación, es más factible que la acción colectiva no “implique el antagonismo hacia la lógica del sistema, sino más bien un impulso redistributivo”

(Melucci, 1994:122 citado por Bolos, 2003); por el contrario, en un sistema autoritario es de esperarse que las acciones colectivas de los actores sociales tiendan a ser más radicales.

En resumen, podemos establecer una diferenciación entre la acción colectiva de los movimientos sociales y la de las organizaciones civiles, mientras que los movimientos sociales se determinan por la búsqueda de la trascendencia de los actos realizados y pretenden cambios estructurales que lleven a la modificación del orden existente, las organizaciones civiles desarrollan un acción colectiva reivindicativa que pretende dar solución inmediata a los problemas identificados. Asimismo, la acción colectiva de las organizaciones civiles tiene que ver con el poder, pero no con el gubernamental sino con la disputa por espacios públicos.

### **2.3-El espacio de las *organizaciones civiles***

¿En qué espacios se mueven realmente las organizaciones civiles? ¿Qué diferencia hay entre lo público y lo privado?

Actualmente hay una discusión importante en relación al espacio en que se mueven las organizaciones civiles, por ejemplo, para los seguidores del concepto de “Tercer Sector” la solución está en diferenciarlas del mercado y del Estado, sin embargo la realidad es mucho más compleja.

En ese mismo sentido, el concepto de *esfera pública* es de mucha ayuda para tratar de explicar el espacio donde se desarrollan las acciones de las organizaciones civiles. Según Olvera (1999b), retomando a Habermas, el concepto de *esfera pública* alude, en primer término, a un espacio social en que individuos voluntariamente reunidos intercambian opiniones, emiten juicios, plantean demandas y procesan acuerdos. En un segundo nivel, esta noción nos remite al espacio y a los procesos por medio de los cuales los individuos reciben, interpretan y producen información a través de los medios masivos de comunicación. Asimismo Olvera considera a

dichos medios como el componente principal de la *esfera pública*, al situarse como una intermediación entre la sociedad civil, el mercado y el Estado (Olvera, 2004)

Sin embargo, para que el funcionamiento de la esfera pública se dé, es condición *sine qua non* la existencia de un Estado de derecho, que haga respetar y valer los derechos fundamentales y permita discutir libremente los asuntos de interés público (Delhmeau, 2004); asimismo es importante la existencia de medios e instituciones que ayuden en la creación de puentes de comunicación entre los distintos actores de la sociedad civil y los gubernamentales.

La construcción de más espacios públicos esta íntimamente relacionada con la aparición de nuevas demandas que los grupos tradicionales no habían enarbolado anteriormente. En ocasiones las organizaciones civiles generan cambios democráticos, sin proponérselo, al abrir nuevos espacios de participación e incidir en las políticas públicas y en la toma de decisiones gubernamentales; en el caso de nuestro país, los derechos políticos son un claro ejemplo: “Los espacios públicos más importantes en términos de capacidad de generación de ciudadanía son aquellos que se conforman como interfaces entre la sociedad civil y el sistema político” (Olvera, 2001a)

Sobre las mismas ideas, Offe (1992) ha definido el campo de acción de los grupos sociales como un “espacio de política no institucionalizada”: los grupos de la sociedad civil, al no sentirse ya representados por los partidos políticos, se brincan los canales de la política institucional y establecen negociaciones con los grupos de poder insertos en la estructura de los gobiernos para buscar cambios en las políticas públicas: también ejercen indirectamente presión al sistema político mediante la crítica, la denuncia y el convencimiento.

A diferencia de los grupos sociales en los países democráticos, que actúan fundamentalmente a través de la “política de la influencia” (Olvera, 2004), donde se da la intervención en la esfera pública y la presión sobre los espacios de intermediación entre la sociedad y otros sistemas, es decir, el Parlamento y el sistema de partidos, en nuestros países, con democracias incipientes, las organizaciones civiles se ven obligadas a buscar otras formas de



negociación con el gobierno, a veces particularistas y bajo la dependencia de recursos externos, y otras en las coyunturas que se abren en el sistema político, dando como resultado que su accionar político siga acotado. Sin embargo, las organizaciones civiles han ganado espacios, en lo que mejor saben hacer, esto es en las políticas de desarrollo social, aunque, como advierte Olvera (2004), con los riesgos de pérdida de autonomía, como ha ocurrido con algunas organizaciones que se dedican a la atención de jóvenes con problemas de conducta y adictos a las drogas, así como algunas que trabajan con personas que tienen capacidades distintas, las cuales han sido incorporadas tácitamente a los sistemas institucionales formales.

Para reconocer los espacios en que se mueven las organizaciones civiles es conveniente ahondar en las diferencias que existen entre lo *privado* y lo *público*, dado que la mayoría de las organizaciones a las que hacemos alusión, traslada problemas surgidos en el ámbito de lo privado al ámbito público, y en ocasiones al político, pero sin los intereses partidarios.

### **2.3.1. Sobre lo público y lo privado**

Lo público y lo privado siempre han estado permeados por el momento histórico que viven. Años atrás se identificaba lo público con el gobierno, de tal forma que las dependencias y empresas gubernamentales resultaban ser públicas, del mismo modo que los gobernantes eran reconocidos como actores públicos. Más tarde la regulación de la economía y la política social fueron incorporadas también al ámbito público. Sin embargo, estos dos aspectos fueron cuestionados por la corrupción imperante en los gobiernos y se planteó su retorno de nueva cuenta al ámbito privado. De esta forma, acciones de lo privado pasaban a formar parte de lo público y viceversa, complicando la frontera entre ambos espacios.

Por su parte, lo privado se circunscribía a los asuntos del hogar, de lo familiar; por eso cuando se habla de la vida privada, se refiere a aquello que comienza, sucede y se produce en un espacio cerrado que no es conocido públicamente. El concepto moderno que define esa vida privada es la *intimidad* y ésta termina cuando lo privado trasciende las “fronteras” de ese espacio

y se vuelve público. Toda práctica que tiene lugar frente a la mirada de otros es considerada como pública aunque no necesariamente se la entiende como política ni con una accesibilidad generalizada. Lo privado es lo singular o particular que, en su origen, pretende sustraerse del poder público, entendido como el poder de lo colectivo (del pueblo). Para Manuel Canto (2002:66a), lo público se refiere a:

[..] la pretensión de encontrar el interés que a todos conviene, teniendo en cuenta que se parte de los intereses individuales y que no todos los individuos tienen las mismas condiciones para realizar sus intereses, por lo que lo público expresa a la vez la desigualdad social.

Según este autor, lo público expresa diferentes intereses y responde a distintas condiciones y formas de ver el mundo. Así, lo público tiende a rebasar la acción gubernamental, porque ésta última forma parte de lo público pero no se identifica con él (Canto, 2002a).

Sin embargo, algunos autores plantean que como lo público se ha complejizado, la dicotomía público-privado no alcanza para explicar totalmente el desarrollo al que se ha llegado en la actualidad; las fronteras se han vuelto difusas, por lo que podría afirmarse que lo público no queda agotado en el Estado y que la sociedad civil y el mercado asumen en ocasiones una función pública en la comunidad.

En la actualidad pueden identificarse tres espacios de lo público: uno relacionado propiamente con el Estado (derechos-igualdad, regulación, seguridad, territorio, etc.); un segundo espacio que tiene que ver con la sociedad (referido al mundo asociativo y organizacional de la comunidad); y un tercer espacio de lo público que tiene que ver con el mercado (relativo a la relación de productor consumidor). Estos tres espacios o esferas de lo público se entrecruzan y reclaman mutuamente, pero su distinción permite ubicar en cada uno de ellos un rol y una misión en función de la comunidad, centro primero y último de la cuestión pública en distintos momentos de la historia. Esto implica plantearse formas de gobernabilidad y gobernancia que articulen estos procesos, superando la desconfianza de la gente a las estructuras que no dan cuenta de las nuevas realidades.

#### **2.4.-La cuestión del poder desde una perspectiva relacional**

Según Ben Flyvbjerg (2001), se debe pensar en términos de poder y conflicto si se quiere entender a la sociedad civil, además de ser también una condición básica para comprender los temas de la exclusión y la inclusión. En ese sentido, citando a Foucault, Flyvbjerg (2001), hace una revisión exhaustiva del concepto de poder que nos parece importante rescatar, para Flyvbjerg (2001): “entender la forma en que el poder opera es el primer prerrequisito para la acción, dado que la acción es un ejercicio del poder. Y la manera ideal de lograr ese entendimiento es concentrándose en lo concreto”.

Según este autor, la idea del poder manejada por Foucault no es la de una “cosa”, una institución, una estructura, ni la fuerza con que están investidas determinadas personas como, se ha enunciado tradicionalmente; es el nombre dado a una compleja relación estratégica en una sociedad determinada<sup>20</sup>. Así, el poder es relación de fuerzas y se halla presente en la sociedad desde el primer momento, no es algo añadido con posterioridad; es, al mismo tiempo, una fuerza y una relación, una relación de fuerzas. El poder se encuentra en todo fenómeno social, toda relación social es vehículo y expresión del poder; no es patrimonio exclusivo de los aparatos del Estado<sup>21</sup>. Hay una inmensa cantidad de vectores de fuerza, entre los cuales las instituciones estatales son sólo algunos puntos de mayor densidad.

Dada la pluralidad que el concepto contemporáneo de sociedad civil incluye, el conflicto se vuelve una parte inevitable de la misma. Flyvbjerg (2001) ha observado en la obra de Foucault

---

<sup>20</sup> Esto no es fortuito, ya que la concepción que tiene Foucault de sociedad es la de un conjunto de relaciones sociales, que permite ver también al poder desde una perspectiva relacional.

<sup>21</sup> Foucault deduce esto de su análisis sobre los mecanismos de poder en la sociedad capitalista y su influencia en la conformación de la subjetividad de las personas. Lo anterior le permitió superar las interpretaciones clásicas del poder, que lo reducían a un plano represivo, jurídico y de fuerza, y concluir que el capitalismo se perpetúa gracias al ejercicio de poderes (“micropoderes”) presentes en todo el cuerpo social.

que el conflicto de alguna manera es la base de la sociedad. El interés por sí mismo y el conflicto no podrán ceder ante un ideal comunitario que abarca todo<sup>22</sup>. Foucault considera que mientras más democrática sea una sociedad, más permitirá que los grupos definan su propia y específica forma de vida y legitimará los inevitables conflictos de intereses que surjan entre ellos; por eso, suprimir los conflictos equivale a suprimir la libertad, pues el privilegio de involucrarse en un conflicto es parte de la libertad (Flyvbjerg, 2001).

A diferencia de Habermas y sus seguidores, Foucault sostiene que el consenso político es difícil de alcanzar, además éste no debe nunca llegar a formarse de tal suerte que neutralice los intereses, obligaciones y compromisos de los diversos grupos. La sociedad civil garantiza la existencia de un público pero no de un consenso.

Para Foucault, según Flyvbjerg (2001:313), la ley y las instituciones no ofrecen ninguna garantía de igualdad, libertad y democracia, tampoco la libertad se puede garantizar imponiendo sistemas teóricos abstractos o un pensamiento “correcto”. Asimismo, considera que los marcos normativos, como las constituciones, representan un medio efectivo para el “empoderamiento” de la sociedad civil, pero no basta con ello. Según este pensador francés debe existir la regulación de las relaciones de dominación, dondequiera que exista poder, debe haber un sistema de pactos o relaciones de poder, porque éste debe ser repartido: ese sistema es como una red de distribución que fluye por todo el cuerpo social.

Otro de los aspectos a rescatar de Foucault para el análisis de la acción colectiva de las organizaciones civiles es la idea de que en los espacios públicos se disputa el poder, es decir, se produce una apropiación de espacios de poder; y esos espacios acotados definen y son definidos por individualidades. El poder se ejerce de manera asimétrica en los espacios sociales.

---

<sup>22</sup> Cuando hablamos de conflicto no necesariamente nos referimos a un enfrentamiento físico, sino también al dado en el plano de lo simbólico, como diría Melucci.

Y he aquí algo de suma importancia, la aseveración de que el poder se ejerce y se impone no tanto por el ejercicio de la fuerza y del engaño: sino por la producción del saber, de la verdad, por la organización de los discursos:

Lo que hace que el poder se sostenga, que sea aceptado, es sencillamente que no pesa sólo como potencia que dice “no”, sino que cala de hecho, produce cosas, induce placer, forma saber, produce discursos; hay que considerarlo como una red productiva que pasa a través de todo el cuerpo social en lugar de como una instancia negativa que tiene por función reprimir” (Foucault, 1997).

Foucault, en cierta forma, concuerda con el concepto de *campo social* de Bourdieu<sup>23</sup> que se refiere a un espacio estructurado en el cual los agentes interactúan y compiten por una posición que les permita, primero, subsistir, para luego ejercer el poder que les hará reproducirse material y simbólicamente. En esos campos la apropiación del discurso es algo esencial.

## **2.5. ¿La representatividad de las organizaciones civiles?**

¿Qué representatividad guardan las organizaciones civiles, que sirven en ocasiones de contrapeso al poder del Estado en regiones y campos normativos y que buscan influir en el cambio de políticas públicas y agendas internacionales?. ¿a quiénes representan?

Para algunos autores, como Olvera, las organizaciones civiles como parte de la sociedad civil son irrepresentables en términos convencionales, pues la mayoría de los grupos no defienden los derechos sectoriales, más bien tratan de influir en la opinión y en las políticas públicas apelando a valores morales, como la justicia o la aplicación real de los derechos ciudadanos en general. Por motivos de moralidad pública, “solamente en el terreno altamente simbólico y bajo

---

<sup>23</sup> El concepto que tiene Bourdieu sobre los campos, es análogo al campo magnético, un sistema de fuerzas objetivas, capaz de imponerse a todos los objetos y agentes que penetren en ella. Pero al mismo tiempo, representa un campo de batalla en el que los contendientes rivalizan por establecer un monopolio sobre el tipo específico de capital eficiente en él: la autoridad cultural en el campo artístico, la autoridad científica en el campo científico, la autoridad sacerdotal en el campo religioso, etc. Para Bourdieu la educación, la burocracia, los intelectuales, el religioso, el científico, el del arte, etc. son campos específicos, es decir, estructurados conforme a esos conflictos característicos en los que se enfrentan diversas visiones que luchan por imponerse (Bourdieu, 1997)

determinadas coyunturas”, las organizaciones de la sociedad civil incluyendo las organizaciones civiles, pueden reclamar una representación moral colectiva (Olvera, 2004). El ejemplo mas claro de esto: “...son las campañas contra las dictaduras, contra la delincuencia, contra la violación de los derechos políticos, contra la impunidad de la clase política, contra el hambre, por elecciones libres y equilibradas, por los derechos indígenas, por la paz, por una vida digna”(Olvera, 2004).

Sin embargo, es importante agregar que ante la crisis de representatividad de los partidos políticos, de los movimientos sociales tradicionales, así como de los sindicatos, las *redes de organizaciones civiles* en nuestro país, han asumido, indirectamente, formas no tradicionales de representación simbólica de ciertos sectores de la sociedad en determinadas coyunturas, prueba de lo anterior fue la embestida del gobierno zedillista contra los zapatistas y los procesos de ciudanización de los órganos electorales; si bien es cierto que las *organizaciones civiles* y sus redes no fueron los únicos actores participantes, cuando menos sí fueron los que ganaron la opinión pública durante esos eventos y articulándose en torno a ellos infinidad de actores sociales.

Otro ejemplo es cuando las organizaciones civiles desarrollan campañas a favor de los derechos fundamentales, lo que las legitima ante un conglomerado que busca justicia; otras organizaciones desarrollan acciones específicas en campos de conflicto concretos, como los grupos que luchan por los derechos civiles o aquellos que trabajan por los derechos políticos. En el caso de algunos grupos como la red ciudadana Alianza Cívica, la búsqueda de la legalidad los llevó, durante un periodo importante, también a la legitimidad.

Sara Gordón (1997) sostiene que para asumir esa representatividad, las organizaciones civiles no necesitan tener tras de sí de una fuerza social como lo acostumbran los movimientos sociales tradicionales, basta con enarbolar causas legítimas. Y como bien lo indica esta autora, esa representación simbólica se magnifica cuando las organizaciones ciudadanas se ocupan de asuntos de interés mundial, como la defensa de los derechos humanos. Además, la existencia de un sistema eficiente de comunicación y de múltiples canales de articulación con otras

organizaciones agiliza y da mayor potencia al efecto magnificador, es decir, al margen efectivo de acción que pueden tener amplios sectores de la población.

La autora española, Marisa Revilla (2002) sostiene que las organizaciones civiles basan su actuación no en la representatividad en un sentido clásico, sino en la legitimidad que les da su trabajo y experiencia. De la misma forma, para Sergio Iván Carmona las organizaciones civiles “se posicionan como la voz legítima que expresa el sentir, sufrir, esperar y demandar de la sociedad, y, con insistencia, tienden a identificarse y ser identificadas con la sociedad misma. Ello es posible a través de la construcción de su imagen como texto cultural” (Carmona ,2002:112)

Sin embargo, a representación tiene una duración definida, y se agota conforme las demandas van resultando solucionadas (por ejemplo cuando la ciudadanía percibe que el anhelo democrático electoral ya se ha cumplido), o bien puede prolongarse, como ha sucedido con algunas demandas de tipo cultural, como la lucha de las mujeres por la equidad de género, por ejemplo.

Sin embargo, debe quedar claro que su accionar no va más allá de la influencia y la construcción de algunos consensos. Es decir, que su capacidad de poder político está acotado: no pensemos en asignar a las organizaciones civiles un papel que no les corresponde o que no pueden cumplir. Ese cierto que la posibilidad de que se conviertan coyunturalmente en punta de lanza de la sociedad civil ante determinadas situaciones está siempre presente, pero también es cierto que por sí solas no son la alternativa que algunas fuerzas políticas esperarían.

El ejemplo de los grupos que Olvera (2001b) denomina pro-democráticos resulta sumamente ilustrativo para ampliar esta reflexión. Estos grupos se formaron de manera temporal para luchar por el restablecimiento de la legalidad y la moralidad pública en el país; al encabezar sus demandas, en realidad estaban extrapolando el anhelo de grandes sectores de la sociedad por una vida democrática que en ese momento no existía. Con sus acciones colectivas incursionaron en la esfera pública expandiendo la participación ciudadana y ejerciendo una presión simbólica sobre el sistema político mexicano. Tal vez lo más importante de la participación de estas redes

civiles prodemocráticas como el Movimiento Ciudadano por la Democracia y la Alianza Cívica fue su capacidad para pasar de una actitud contestataria a una propositiva que fuera posible de realizar. Sin embargo, su fuerza se vio disminuida de forma paulatina cuando las demandas que les dieron origen fueron poco a poco incorporadas al marco normativo, y ante esto la razón de su existencia terminó (Olvera, 2001b).

## **2.6. La globalización y las organizaciones civiles y sus redes**

Es importante hacer una reflexión acerca de la globalización y su relación con las *redes de organizaciones civiles*<sup>24</sup>, puesto que según diversos analistas es precisamente durante este periodo cuando adquieren mayor visibilidad las organizaciones de la sociedad civil.

Al respecto Alfie (2005) sostiene que en la actualidad podemos encontrar un panorama político internacional en el que actúan diversos actores, con intereses distintos, que reconstruyen discursos, apelan a las acciones conjuntas, y establecen lazos importantes para construir la democracia, de tal modo que la legitimidad de sus acciones sea corroborada por agencias intermedias que serán dirigidas por una representación basada en la confianza y la solidaridad. La autora plantea que “nada de lo que ocurra en nuestro entorno podrá ser delimitado localmente, nuestras acciones, catástrofes y daños, tendrán que ser leídos y analizados en el eje local-global” (Alfie, 2005: 238). Ella ve en la globalización aspectos negativos, pero también oportunidades para la sociedad civil. Por un lado, considera que la globalización actual da pie a un nuevo marco normativo, reglamentario y procedimental, en el que se trabaja aisladamente, sin negociación y

---

<sup>24</sup> Algunos autores sostienen que la globalización no es algo nuevo, pues existe desde el encuentro de la cultura europea con la americana; otros consideran la globalización como algo bueno y progresivo, resultado de la evolución del sistema capitalista; para ellos, la globalización ofrece esperanza y prosperidad a largo plazo. En el lado opuesto están aquellos que la consideran como la fuente de innumerables problemas económicos y sociales, especialmente de la cada vez más grande brecha entre ricos y pobres por lo que hay que luchar para acabarla. Una tercera vertiente sostiene que es un cambio planetario al cual no podemos sustraernos pero sí transformar para favorecer procesos democráticos. Estemos o no de acuerdo con estas posturas, la realidad es que es un fenómeno que se encuentra presente y está cambiando nuestras vidas.



sin tener en cuenta los puntos de vista de los otros, lo que trae como consecuencia el endurecimiento, los conflictos, la exclusión y la imposibilidad de atacar de cerca los mismos problemas que el proceso genera (Alfie, 2005). Pero por otro lado, la globalización ha creado un espacio para la formación de una pluralidad de identidades colectivas, de nuevos movimientos sociales, redes de defensa, grandes multinacionales, agencias intergubernamentales, medios masivos de comunicación, todos ellos, portadores de una política de la diferencia, espacios, que a juicio de Alfie (2005) multiplicaran la posibilidad de la ampliación de la democracia.

Fuera del determinismo económico, que considera a la globalización sólo como interdependencia de los mercados y del desarrollo tecnológico, preferimos basarnos en la concepción romántica que plantea Beck (1998) quien considera a la globalización como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, además de revalorizar culturas locales y traer a un primer plano terceras culturas<sup>25</sup>.

En la misma línea, para Giddens (1999) la globalización es una compleja serie de procesos (impulsados por una amalgama de factores políticos y económicos) que están transformando la vida cotidiana, sobre todo en los países desarrollados, a la vez que crean nuevos sistemas y fuerzas transnacionales. La globalización según este autor, está cambiando las instituciones de las sociedades en que vivimos, y no es sólo interdependencia económica, sino la transformación del tiempo y el espacio en nuestras vidas, (lo cual coincide con lo planteado por Beck ).

Giddens advierte también, que la globalización está afectando a la posición y el poder de los países en todo el mundo. La soberanía ya no es una cuestión absoluta, nos dice, si es que alguna vez lo fue, y las fronteras son cada vez más difusas.

---

<sup>25</sup>Appaduri (citado por Ritzer, 1999), ha identificado una serie de terceras culturas que son al menos parcialmente autónomas y que cruzan todos los estados nacionales, tales como el paisaje de las finanzas, el etnopaisaje del turismo, y el tecnopaisaje.

Con la globalización los países tienden a debilitarse, en la perspectiva neoliberal (Giddens, 1999), sin embargo, el Estado-nación no desaparece, y el campo de acción del gobierno, tomado en su conjunto, se expande antes que disminuir a medida que la globalización evoluciona.

En una perspectiva distinta se encuentra el planteamiento de Ortiz (1995) quien sostiene: que la emergencia o revitalización de instituciones y organizaciones supranacionales, las compañías transnacionales, las ONGS, tienen una gran capacidad de poder y de incidencia sobre las cada vez más débiles instancias políticas nacionales, y obligan a pensar en una virtual desaparición de los Estados-Naciones. Según este autor, asistimos al surgimiento de lo que Habermas ha denominado, al analizar la realidad europea, "las sociedades postnacionales" (Habermas, citado por Ortiz, 1995). La también llamada "planetarización" ha gestado nuevas relaciones de poder. En suma, la globalización rompe con los límites nacionales borrando las fronteras entre lo interno y lo externo.

Lo que conocemos como *gobierno*, también ha adquirido una connotación de mayor alcance con la globalización pues ahora asume algunos tipos de facultades, administrativas o reguladoras, que lo hacen ver diferente y le permiten eficientar sus decisiones, en activa colaboración con organizaciones que no son parte de ningún estado o son organizaciones transnacionales ciudadanas; a ese proceso Giddens (1999) lo denomina como "gobernancia".

Manuel Castells (1999), pudo desentrañar elementos científico-racionales del proceso de globalización que permiten avizorar que su desarrollo desborda los marcados límites del suelo neoliberal que la vio emerger. Desde esta perspectiva, la globalización se empieza a asumir como un producto de la humanidad (como lo fue la escritura, la alfabetización o la industrialización), y como tal comienza a ser patrimonio de todos<sup>26</sup>. Por otra parte, en la actual *sociedad red*, nos dice

---

<sup>26</sup> De hecho, nos dice Castells, ya nos empezamos a beneficiar de algunas de sus bondades por ejemplo, gracias a la red global de comunicación, internet, nos podemos enterar, entre otras cosas, de las actividades del interesante movimiento antiglobalización; información a la que difícilmente se puede tener acceso por los medios convencionales.

Jorge Alonso (2001b), donde el *poder de los flujos* tiene prioridad sobre los *flujos de poder*, se ha ido creando un modelo de democracia “informativa” con una profundización en el desarrollo de la política simbólica, en la que se privilegian identidades de resistencia. Para Castells (citado por Alonso, 2001b), el nuevo poder reside en los códigos de la información y en las imágenes de representación en torno a los cuales las sociedades organizan sus instituciones la gente construye sus vidas y decide su conducta. En esta perspectiva, hay elementos de la globalización que los grupos alternativos pueden hacer suyos e incorporarlos para desarrollar mejor sus acciones<sup>27</sup>.

Para Montero (2002:372), uno de los resultados positivos de la globalización es el nacimiento de una sociedad civil a escala mundial, que comienza a hacerse presente en diversos foros internacionales para tratar de influir en las negociaciones sobre diferentes asuntos como la condonación de la deuda externa de los países más pobres, los derechos humanos, nuevas formas de integración regional o vías novedosas de participación democrática.

En la misma línea, Alonso (2001b) sostiene que si bien globalización ha sometido a los países más pobres a los designios de los grandes grupos financieros, también ha posibilitado una internacionalización de redes de organizaciones civiles y de *movimientos sociales* que se han articulado en el ámbito mundial, tal es caso del subcomandante Marcos y el movimiento zapatista de Chiapas, que han hecho un uso eficiente de los medios de comunicación. La comunicación de éxitos y fracasos, de problemas y luchas ha generado una solidaridad globalizada. Según el punto de vista de este autor, la sociedad civil movilizadora ha conquistado, si no el gran poder, si

---

<sup>27</sup> Para Alonso, la síntesis más importante que ha hecho Castells de la sociedad actual se refiere al surgimiento de una sociedad red, basada en un espacio de los flujos y en un tiempo atemporal, lo cual es nuevo en la historia. La sociedad se ha construido en torno a flujos de capital, información, tecnología, interacción organizativa, imágenes, sonidos y símbolos. Los flujos son la expresión de los procesos que dominan la vida económica, política y simbólica. El soporte material de los procesos dominantes es el conjunto de elementos que sostienen esos flujos y hacen posible su articulación en un tiempo simultáneo. Hay una nueva forma espacial: el espacio de los flujos, que es la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de secuencias de intercambio e interacciones determinadas repetitivas, programables entre las posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en la estructura económica, política y simbólica de la sociedad. (Alonso, 2001b)

micro-espacios que han puesto en jaque ese gran poder a través de poderes difusos instalados en varias trincheras de la sociedad, para ello, buena parte de las organizaciones civiles se adelantaron al uso comercial de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS).

Como bien lo refiere Mochi (2004), las organizaciones civiles comenzaron a utilizar los medios electrónicos en los ochenta, antes del *boom* de internet, para vincular entre sí a activistas de los derechos humanos, medio ambiente y luchadores por la paz. Pronto las redes electrónicas comenzaron a ser un bien estratégico, y en la actualidad: “constituyen un punto de innovación y difusión tecnológica, política y cultural de las organizaciones de la sociedad civil [...] dichas redes están soportadas por las TICS [...] es decir el *hardware* y el *software* y sus interconexiones telemáticas”(Mochi, 2004:92).

Para Mochi, la sociedad civil que hace uso de las redes electrónicas se convierte en un “actor-red”, ya que este tipo de comunicación inédita, es más que una mera tecnología, porque no sólo son un medio de comunicación sino una forma de interacción social; además, “ las *organizaciones civiles* en red expresan, utilizando las TICS, los procesos sociales, los valores y las instituciones sociales ” (Mochi, 2004:92).

Para las organizaciones civiles el uso de las redes electrónicas las convierte en privilegiadas, ya que no sólo contribuyen a aumentar su posibilidad de influencia para alcanzar sus objetivos, sino que también permiten un vínculo de participación ciudadana importante (Mochi, 2004). Desgraciadamente no todas las redes locales o nacionales recurren a estas tecnologías; en un estudio realizado por Ligia Taver (2004), se encontró que las redes mexicanas usan más esas tecnologías en la gestión cotidiana del trabajo interno que en la vinculación y comunicación entre los miembros de la red.

### **Capítulo III. Las políticas públicas y la incidencia de las redes de *organizaciones civiles***

El objetivo principal de este capítulo es describir, las formas de acción concreta, como actúan las redes de la sociedad civil organizada, tanto las tradicionales como las nuevas, con sus formas inéditas de participación e incidencia en las políticas públicas, ante los gobiernos locales e internacionales. Se trata de dar respuesta a preguntas como ¿Qué se entiende en la actualidad por *políticas públicas* y cómo participan las redes en ellas? y ¿qué formas novedosas, para incidir en políticas públicas, están innovando las redes? Iniciamos definiendo los conceptos de *políticas públicas* e *incidencia* para a partir de ahí, rescatar algunas herramientas para medir esta última, en ese sentido, el presente capítulo es más de carácter instrumental que teórico.

#### **3.1-Las concepciones de políticas públicas modernas**

De la variedad de acciones desarrolladas por las organizaciones civiles y sus redes, nos interesa estudiar aquéllas que de manera consciente o inconsciente inciden en las políticas públicas (PP), para esto, antes debemos hacer un paréntesis para definir lo que entendemos por *políticas públicas* e *incidencia*.

Cabrera (2003) menciona que el estudio de las políticas públicas tiene un largo antecedente, sobre todo en Estados Unidos donde surgieron modelos para estudiarlas, a partir de Lasswell en 1951. Sin embargo, a pesar de los más de 50 años de estudio, resulta difícil llegar a un consenso entre los distintos autores; algunos estudiosos del tema han tratado de identificar a las políticas públicas con la acción gubernamental y social como una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos, en eso coincide con Méndez (1993), empero, para este último autor, esa definición parece un concepto “estirado” (entrecomillado del autor) porque no referencia ningún “contrario empírico” (entrecomillado del autor), para él es necesario diferenciar entre una política y una decisión, y propone la diferenciación a partir de una concepción de la política pública basada en la ejecución, por medio de ciertos incentivos, de un ‘paquete’

estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general. Visto de esta forma la política pública sería una acción pública, que no es algo definitiva, sino que se rehace a la luz de los acontecimientos.

Para Aguilar Villanueva (2000), cuando se habla de políticas públicas es necesario distinguir las diferencias entre *políticas* y *la política*, nos dice que en Estados Unidos, cuando se hace alusión a los aspectos relacionados con el poder, regularmente se utiliza el término *politics*, en cambio *policy* se utiliza sobre todo para denominar los aspectos relacionados con el ámbito gubernativo, es decir a las relaciones de gobierno. Bajo esta perspectiva, en este espacio nos interesa recurrir más al término *policy*, pues creemos tiene mayor relación con los espacios donde incursionan las *organizaciones civiles*. De este modo para Aguilar (1996:33), las políticas públicas representan: “[...]. la política gubernamental, que incluyen la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”.

En el análisis de políticas públicas existen un gran número de escuelas y enfoques, Méndez (1993) distingue cuando menos dos grupos principales: el primero formado por los macroenfoques que resaltan algún tipo predominante de relaciones sociales para explicar la naturaleza de las políticas públicas, como los llamados pluralistas y los estatistas; y los enfoques de alcance medio que argumentan que la naturaleza de las políticas varía de acuerdo con algún factor específico, aquí entrarían el enfoque de los estilos nacionales ( que hace énfasis en la cultura), el enfoque ecológico (que considera el papel de los contextos sociopolíticos y el enfoque de las arenas de la política pública ( que sostiene que diferentes tipos de áreas de política pública implican distintos tipos de marcos estructurales y de grupos sociales) finalmente uno que está muy cercano, el nuevo institucionalismo. Para Méndez (1993) la investigación sobre las políticas públicas avanzaría más si se partiera de los enfoques de alcance media, porque se haría justicia a la variedad de casos y momentos nacionales.

Nos dice Cabrera (2003) que un concepto central para el análisis de políticas públicas es el de redes de políticas y más específicamente los conceptos de redes temáticas o de proyectos (sigue networks) y comunidades de políticas (police community), el primero se refiere al conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política, en un momento determinado; mientras que el segundo, como una red particular de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción, es decir un círculo más cerrado que en sus deliberaciones llega a un “consenso subyacente”. El considera que a diferencia de las comunidades políticas, en las redes temáticas no se da una estructura tan clara de organización, tampoco una identificación estable entre actores, ni una plena claridad de objetivos e intereses. Al tener la característica de poco estables permite la entrada y salidas con mayor frecuencia de participantes, por lo tanto tienen menor influencia en el proceso decisorio. En cambio las comunidades de políticas tendrán mayores posibilidades de direccionar los procesos decisorios.

Sin embargo, el mismo Cabrera (2003) menciona que esto en la realidad no es definitivo, que en determinada política pública pueden coexistir los dos tipos de redes y el peso de ambas puede modificarse en la acción cotidiana de cada política o a partir de cambios en el contexto. Cabrera (2003) también introduce dos conceptos que son útiles para analizar los cambios y la evolución de las políticas públicas, el aprendizaje y el cambio, particularmente cambio organizacional e institucional, esta visión nos permite ver los cambios como una ruptura pero al mismo tiempo una continuidad. Según Cabrera (2003) estos elementos permiten una visión de las políticas públicas, menos rígidas entre el ámbito gubernamental y el no gubernamental, lo cual derivaría en que las redes de actores y agencias que participan de las políticas públicas tienen fronteras permeables y se influyen mutuamente.

Cabrero (2003) sostiene que es en los gobiernos locales de los distintos países, donde se amplían la visión y espacio de intervención y por lo tanto expanden y profundizan su agenda tradicional de políticas públicas hacia una agenda más integral como las políticas amplias de

participación de ciudadana de protección ambiental, de desarrollo económico, de bienestar social, de educación y salud (Cabrero, 2003), y en esos procesos se ven obligados a construir redes de actores en torno a la acción pública y al mismo tiempo a innovar en materia de gestión, pero en el caso específico de nuestro país, todavía es incipiente.

Algunos autores sostienen diferencias entre las simples políticas de gobierno y las políticas públicas<sup>28</sup>:

“Las políticas de gobierno están más orientadas a la conservación del estado, como ente orgánico, con vida propia a través de sus instituciones, por lo cual se rigen por principios legales y se centran en resolver los problemas más urgentes del tiempo presente, donde predominan visiones de corto y mediano plazo” (Gómez y Moctezuma, 1999: 23).

Bajo esta concepción, las políticas de gobierno se orientan de acuerdo con la legislación vigente, y los gobiernos locales y el federal deben de inscribir sus acciones a partir del marco que les da origen y los regula.

En cambio las políticas públicas:

[...] no resultan de la gran decisión instantánea en la cúspide del gobierno, sino de un proceso en el que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales, abordando las etapas de elaboración de las políticas, agendando o decidiendo las cuestiones o demandas de interés público y ponderando acciones para encararlos” (Gómez y Moctezuma, 1999;24).

En esta misma línea se encuentra Tamayo (1997) quien sostiene que las políticas públicas se inscriben en un proceso que comienza cuando un gobierno o funcionario público detecta la existencia de un problema, que por su importancia merece su atención, y termina cuando se evalúan los resultados de las acciones emprendidas para solucionar el mencionado problema. Tamayo conceptualiza las políticas públicas como: “El conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran necesarios (Tamayo, 1997).

---

<sup>28</sup> Existe una serie de teorías clásicas que analizan los procesos de decisión y la puesta en marcha de las políticas públicas: en los extremos esta la vertiente tecnicista-racional como el análisis de sistemas aplicados a las políticas públicas, el análisis de costo beneficio y costo-eficiencia, la investigación de operaciones; y la vertiente politológica, como la teoría pluralista y la neocorporativista, en medio hay una serie de teorías que tratan de compaginar lo técnico con lo político (Aguilar, 2000).



Sobre el mismo aspecto, nos dice Cabrera (2003), que el análisis de las políticas públicas sume la esfera de lo público como el espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, lo cual implica un cierto grado de pluralidad en la acción pública, porque ya no es solamente un actor el que toma las decisiones sino que es en corresponsabilidad, sin embargo, el está haciendo alusión a los gobiernos democráticos, pero, en gobiernos como el nuestro que apenas están en transición hacia la democracia, todavía no existe esa visión generalizada.

Por otra parte, Canto ofrece una definición en la que se consideran el contexto, el medio ambiente donde se desarrollan las políticas y las relaciones de poder entre los distintos actores:

Las políticas públicas son cursos de acción, tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales 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” (Canto, 2002a: 70).

Según este autor, “son cursos de acción”, porque representan acciones múltiples que apuntan en un mismo sentido, además de ser soporte de otras y concatenarse para avanzar en una estrategia común. También sostiene que son problemas acotados, porque representan asuntos específicos, delimitados, observables, que pueden ubicarse en un espacio y tiempo determinados en el que se desarrollan.

Las concepciones anteriores concuerdan con la visión de las redes de organizaciones civiles que buscan incidir en las políticas públicas como la red Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Para algunas redes de este tipo, las políticas públicas constituyen uno de los campos disponibles para promover transformaciones sociales que lleven a condiciones de vida más equitativas y solidarias entre las personas. Pero en tanto campo de incidencia, no es el único ni el más efectivo siempre, ya que, como sabemos, tanto las personas como los grupos que constituye una sociedad tienen un conjunto heterogéneo y frecuentemente contradictorio de preferencias, necesidades e intereses. Mientras algunos obtienen beneficios de ciertas situaciones, otros se benefician de las opuestas: empresarios vs trabajadores, habitantes de pequeñas y alejadas comunidades vs emprendedores turísticos, miembros de organizaciones

sociales vs inversionistas de las empresas privadas, entre otros, con frecuencia se enfrentan en necesidades, percepciones y demandas diferentes (Martínez, 2000), por acción u omisión, las políticas públicas atraviesan la sociedad.

En la visión foucaultniana, el espacio donde se dan cita las políticas públicas constituye una arena de conflicto y negociación mediante la cual los grupos sociales buscan influir en el Estado con sus propios intereses y visiones. Bajo esta perspectiva, las soluciones a las que se llega no tienen por qué ser las que más convengan a la mayoría, sino las que más convengan a quienes tuvieron la capacidad de ser representados, de articular una visión de las cosas, de hacerla oír, y de hacer sentir su peso a la hora de la definición de las acciones.

En términos concretos, las políticas públicas tienen que ver con el acceso de las personas a los bienes y servicios. Consisten, precisamente, en reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuesta a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que se conoce generalmente como “agregar demandas”, de tal forma que al final las soluciones encontradas permitan que personas y grupos convivan a pesar de sus diferencias. Además, cabe señalar que los acuerdos sociales respecto a las políticas no se alcanzan de una vez y para siempre, de ahí lo acotado de los temas. La incorporación de nuevos temas en la agenda pública es una de las razones para que este bienestar tenga que ser renegociado. De la misma manera, existen varios tipos de actores clave para dicho acceso, incluyendo públicos, privados y los pertenecientes a la sociedad civil (Martínez, 2000).

Estas concepciones, son definidas obviamente en el contexto de un país democrático, con esferas públicas bien definidas, lo que implica la existencia de canales de información eficientes entre la sociedad civil y el Estado, más aún, la existencia de posibles consensos y espacios, Donde esos espacios contemplen marcos jurídicos apropiados que permitan un peso específico en las decisiones políticas. En países como el nuestro, a pesar de la alternancia en el gobierno que ya se da en algunos estados, debemos advertir que no siempre existe un sistema político formalmente conformado que facilite la participación de las organizaciones civiles y sus redes

en las diversas instancias de toma de decisiones políticas. Por el contrario, persiste un bajo nivel de institucionalización, de canales de acceso al sistema político y de prácticas reconocidas (tanto por el Estado como por la sociedad civil) para llevar adelante procesos de incidencia; sin embargo, ello es justo reconocer que las tendencias hacia la construcción de las condiciones adecuadas para la participación de la sociedad civil ya se empiezan a dar, sobre todo en el ámbito municipal. Muchas de las importantes decisiones políticas o económicas, otrora consideradas patrimonio exclusivo del gobierno, hoy pasan por el tamiz de la discusión entre los diversos actores sociales, que reclaman, proponen e incluso elaboran propuestas alternativas a las del gobierno, reivindicando su derecho a participar no sólo en la consulta, sino también en los procesos de decisión.

En la literatura sobre el tema existe un sinnúmero de modelos sobre el ciclo de las políticas públicas, tal vez el modelo más conocido en Latinoamérica, porque el autor lo deduce de los textos clásicos de las políticas públicas norteamericanas, es el que propone Aguilar Villanueva (1996), quien sostiene que las fases de la construcción de políticas públicas pueden resumirse en tres (véase cuadro 4). Por su parte, el modelo de González Bombal y Candelaria Garay (1999) es más detallado, ya que no da por hecho la construcción de problemas y estos se incluyen antes de su incorporación a la agenda. Estas autoras optan por separar de la etapa de formulación, el proceso de la implementación de una política.

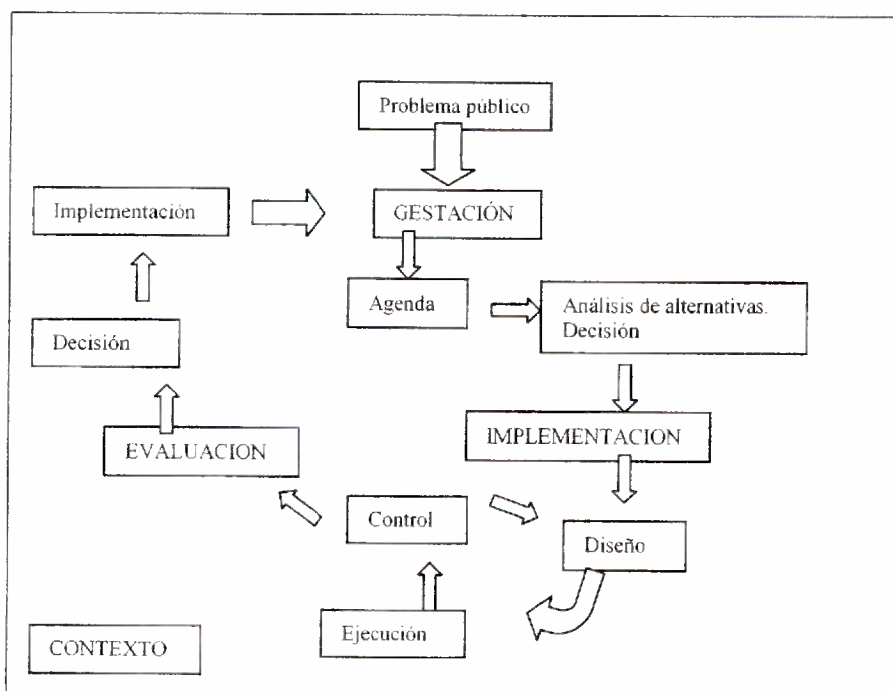
Según Cabrera la mayoría de los autores centran su análisis de las políticas públicas en cuatro etapas del proceso que son: la definición del problema, la formulación de políticas, la implementación y la evaluación (Cabrera, 2003), en cambio para Méndez (1993), las políticas contemplan seis elementos 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.

Otro modelo, propuesto por González *et. al.* (2000), hace referencia a dimensiones de las políticas públicas en lugar de las fases (ver cuadro 4).

Nos atrevemos a decir que este modelo se complementaría, desde nuestro punto de vista, si se le agregara lo que Villanueva, propone como un proceso de *accountability*, es decir, de control y vigilancia<sup>29</sup>.

Dejamos para el final el modelo de Manuel Canto, *et. al* (2002b:15) por considerarlo el más completo, pues incorpora todas las fases que los modelos anteriores han propuesto. Para este autor, el proceso de las políticas públicas consideran los siguientes diferentes momentos:

**Figura 1. Ciclo de las políticas públicas**



*Fuente:* tomado de, Canto Chac (2002b).

A continuación haremos un breve resumen de los principales puntos de este modelo:

1. *La gestación y la inclusión del problema público en la agenda: “el conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución”* (Canto,

<sup>29</sup> Aunque hay que reconocer que González y Peláez, pareciera que incluyen los aspectos evaluativos en la dimensión operativa.

2002b:70), es decir, los temas que creemos pueden resolver las instancias correspondiente: prioridades, situaciones problemas, etcétera. Una agenda no trabajada correctamente puede resultar en un mero listado de temas o de buenas intenciones. La agenda debe de tener cierto grado de viabilidad; en otras palabras, debe contener temas posibles de resolver. De su claridad dependerá la identificación de posibles alternativas, sobre todo si tomamos en cuenta que no es la solución de facto, sino apenas el comienzo de un proceso. La agenda parte de una interpelación social; es la politización de una necesidad, distintas maneras de resolver un problema. El establecer los temas implica la negociación colectiva de distintos actores, la calidad de las estrategias políticas, capacidad de poder, correlación de fuerzas entre las redes; capacidad de generar demandas en la población afectada, propiciar el respaldo social a la propuesta, presencia en los medios, la voluntad de marchar en corresponsabilidad con el gobierno, etcétera.

2. *Análisis de alternativas*: en esta fase se analizan las posibles alternativas, es decir, la posible solución de cada uno de los problemas o la factibilidad o no de resolverlos. Aquí es importante tener conocimiento de las herramientas metodológicas para la evaluación de la eficiencia y la eficacia, así como de la metodología de costos-beneficio; asimismo conocimiento real del funcionamiento del gobierno. Es importante analizar los costos económicos, culturales y políticos que traerá cualquier alternativa.
3. *Decisión*: Este punto hace referencia a las políticas que deben implementarse; es decir, se debe decidir por alguna de ellas; a pesar de ser un paso muy importante, no es suficiente para satisfacer las necesidades, ya que la decisión debe ser ejecutada. Se debe tener capacidad de movilización, cabildeo y poder de influencia. Aquí también influye la voluntad de quien decide, y esa voluntad estará acotada por el contexto, por las situaciones específicas en que se toman, las decisiones

4. *Implementación*: se refiere a la puesta en marcha de la política pública, previamente diseñada.

Aquí es importante el diseño de las políticas, su control y su ejecución, ya que hay ocasiones en que se ejecuta en forma contraria a la decisión tomada. La implementación no necesariamente tiene que ser realizada por las instancias gubernamentales, sino también por las organizaciones no gubernamentales, como sucede en los países desarrollados.

5. *Evaluación*: valora los resultados e impactos de las políticas, pero además da la pauta para su seguimiento.

A partir de los modelos antes mencionados, es posible identificar a qué nivel los organismos de la sociedad civil inciden en la política pública. En resumen, todos los modelos concluyen que la incidencia en las políticas públicas supone a su vez una interpretación procesual de dichas políticas, esto es, consideran a cada política pública como un proceso compuesto por diferentes etapas, fases o dimensiones, y es ahí donde se puede observar, el grado de incidencia que pueden tener las organizaciones civiles en determinadas fases. Otro punto que queda claro, es que las políticas públicas en los Estados democráticos y en los que se encuentran en proceso de transición democrática, no son meras políticas de gobierno, donde se practica la verticalidad en la toma de decisiones, sino que representan decisiones de gobierno mediadas por la opinión de otros actores de la sociedad. En ese sentido Gómez y Moctezuma afirman que “Las políticas públicas reconocen la existencia de contextos políticos plurales y autónomos con fuerte participación ciudadana, que exige gobernar con sentido público y privado a partir de políticas específicas” (1999: 25).

### 3.2. La incidencia en políticas públicas

Una vez definidas las políticas públicas, nos queda ahora abordar cómo se presenta la incidencia en ellas. Aunque se tienen múltiples concepciones, que van desde las definiciones más concretas hasta las más abstractas, debemos reconocer que este campo de estudio de las políticas públicas es uno de los menos desarrollado. En ese sentido, Canto y otros autores han hecho un esfuerzo importante para sistematizar y crear herramientas teóricas y prácticas que ayuden a las redes a incidir; en primer lugar han creado un repertorio de definiciones con base en entrevistas con personajes participantes en las organizaciones civiles y con académicos, al cual nosotros agregamos algunas más, que presentamos en el cuadro 5.

#### Cuadro 5. Definiciones sobre incidencia pública

1. Proceso consciente e intencionado para la consecución de un cambio concreto.
2. Proceso de movilización de la sociedad civil con el objetivo de influir o persuadir a un actor con poder de decisión.
3. Afectar la definición y funcionamiento de las instituciones, la cultura y las prácticas políticas para limitar la acción del Estado, prevenir arbitrariedades y ampliar los derechos a través de espacios y procedimientos que posibiliten la libre confrontación de proyectos y programas de los distintos actores sociales.
4. Ideas o propuestas que se transforman en hechos de gobierno o leyes que logran modificar la realidad, que transforman las acciones de gobierno o una dependencia del gobierno.
5. Construcción de una relación estable entre la sociedad local con su gobierno, articulando esfuerzos para definir qué tipo de desarrollo se pretende impulsar, que tipo de acciones implementar y contribuyendo conjuntamente a la generación de recursos.
6. Significa generar proyectos en vínculo con el gobierno, gestionar los recursos, capacitarse y vigilar la ejecución de los planes y proyectos.
7. El conjunto de acciones de información, diálogo, presión y denuncia (mediante movilización social, participación en órganos representativos, etcétera) que las *organizaciones no gubernamentales para el desarrollo* han de realizar, destinadas a personas e instituciones públicas, así como a colectivos y entidades privadas con capacidad de decisión en aquello que afecta a las poblaciones, con la finalidad de influir de forma positiva en las relaciones entre los pueblos y en defensa de los colectivos más vulnerables.
8. El autor norteamericano Craig Jenkins J. (1995) utiliza el término de *policy advocacy* para referirse a los intentos de influir en las decisiones de elites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos subrepresentados, incorporando en esta última categoría al público en general.

Fuente: elaboración propia con base en la bibliografía citada.

Con base en estas definiciones pueden deducirse varios elementos:

- a) La incidencia es un proceso desarrollado por un sujeto en activo (movimiento), en este caso la ciudadanía organizada, que pretende influir, persuadir o afectar decisiones de elites que tienen poder y capacidad de decisión.
- b) Ese proceso puede ser intencionado con un plan deliberado que busque un cambio en determinadas políticas, o bien puede ser inconsciente. Pueden darse casos en que la incidencia resulte de situaciones en las que no se realiza una estrategia deliberada de influencia, sino que ésta sea resultado del desarrollo de acciones en un campo de actividad producto de los cambios dados en determinadas políticas. En estos casos, el impacto de las redes es un efecto no buscado. En nuestro país esto resulta común, pues con frecuencia no se da un reconocimiento explícito por parte de las propias redes acerca de sus acciones de incidencia<sup>30</sup>.
- c) Ese proceso conlleva a una corresponsabilidad entre distintos actores, que no necesariamente es armónica ni está exenta de conflictos; en todo caso, los actores con mayor capacidad de poder son los que logran influir o convencer para que su visión sea tomada en cuenta. Sin embargo, debe existir voluntad en todas las partes para que se pueda efectuar la política pública.
- d) Este proceso conlleva por lo regular a cambios o transformaciones en el ámbito de las políticas o cambios en el curso que toman las acciones para solucionar un problema público (Canto, *et. al.* 2002).

---

<sup>30</sup> Es probable que las organizaciones civiles, en la mayoría de los casos, no tengan una acción deliberada y una estrategia planificada para el ejercicio de la incidencia: inciden pero no saben o no son conscientes que lo hacen.



e) Finalmente, la incidencia se distingue de las acciones desplegadas en función de objetivos eminentemente privados o de grupos específicos que no contribuyen al bienestar general (por ejemplo, los reclamos corporativos de las organizaciones de representación de intereses profesionales, cuando éstas se vinculan a la obtención de mejoras para sus propios asociados); aquí lo que se busca es el beneficio público no “estatal”.

Las acciones de incidencia llevadas por las organizaciones de la sociedad civil se traducen en “repertorios de acciones”, nos dice Candelaria Garay (1999), en un contexto institucional específico caracterizado por una “estructura de oportunidades políticas”, esto es, por un ambiente político (favorable o no) para el desarrollo de las demandas y para su articulación con los intereses de las elites gubernamentales. Al respecto, Tarrow (citado por Garay, 1999) define a la “estructura de oportunidades políticas” como: “dimensiones del medio político consistentes, aunque no necesariamente formales o permanentes, que proveen incentivos para la acción colectiva afectando las expectativas de las personas acerca de las posibilidades de éxito o fracaso de sus acciones” .

Y agrega que la estructura de oportunidades no debe ser entendida como una estructura invariable, sino como “claves” externas a los participantes que pueden explicar su inicio de acciones colectivas. Mac Adam (citado por González y Garay 1999) identifica las siguientes dimensiones en la estructura de oportunidades: *a)* la relativa apertura o no del sistema político institucional; *b)* la estabilidad o inestabilidad de las alineaciones de las elites políticas; *c)* la presencia o ausencia de elites aliadas; *d)* la capacidad y propensión del Estado a la represión.

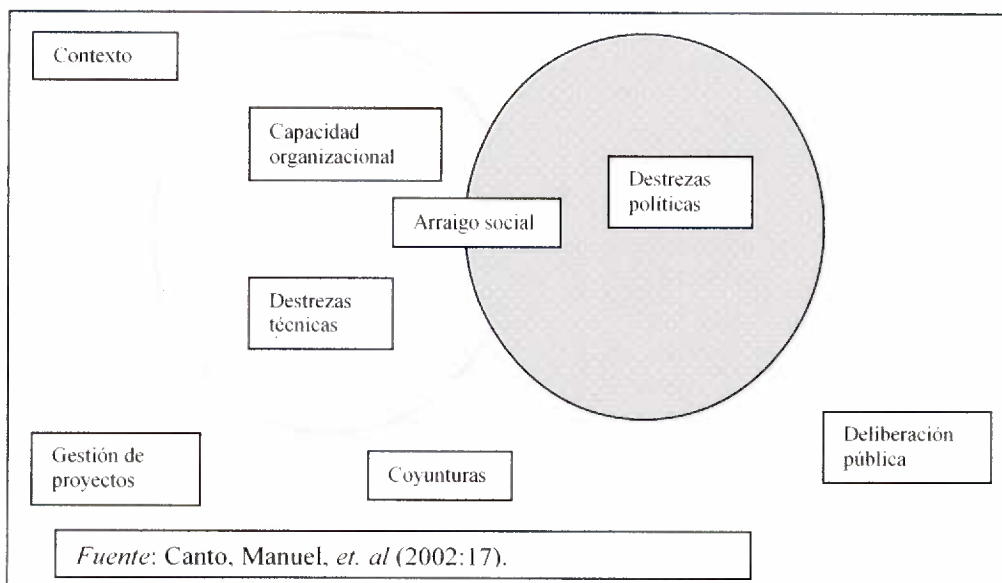
Los autores citados advierten que todas estas dimensiones pueden aplicarse o no al análisis, dependiendo del interés que se tenga. Asimismo que éstas refieren a la institucionalidad formal e informal de la estructura de poder vigente que habilita y constriñe las acciones de las organizaciones. De este modo, la estructura de oportunidades y su interpretación por parte de las organizaciones modela e informa las estrategias de incidencia que éstas despliegan y afectando sus resultados.

### 3.2.1. Capacidades y destrezas para la incidencia

Cada fase de las políticas públicas demanda capacidades y destrezas institucionales propias por parte de las organizaciones civiles, lo cual genera a su vez estrategias diferentes para cada una de las etapas (Canto, *et al.* 2002), por ejemplo, una estrategia orientada a reformar algún artículo de la constitución requerirá la existencia de ciertas habilidades por parte de la organización o red, diferentes de las necesitadas para colocar un tema en la agenda y llamar la atención de los medios. En el primer caso, la organización necesitará capacidad de análisis jurídico y, probablemente, de formulación de alternativas de política, a la vez que los recursos necesarios para poder tener acceso a la presentación formal de la propuesta. El segundo caso supone la adquisición de recursos complementarios que permitan atraer la atención de los medios.

Canto *et al.* (2002), refieren que para que se dé la incidencia es necesaria una serie de capacidades y destrezas, envueltas en un ambiente en donde los diferentes grados de desarrollo y sus combinaciones generen distintas estrategias; y nos propone el esquema siguiente:

**Figura 2. Destrezas y habilidades para incidir en políticas públicas**



Por su importancia, a continuación ahondaremos un poco en el desglose de algunas de las variables que componen este modelo:

- 1) *Capacidad organizacional*: este punto se refiere a que la organización o red que pretenda incidir en las políticas públicas debe contar cuando menos con: *a)* un ordenamiento organizativo sólido y estable, *b)* con cierta certidumbre económica, que le permita realizar sus acciones con algún grado de independencia; y *c)* las posibilidades de una permanencia constante.
  
- 2) *Destrezas técnicas*: se entiende como el conocimiento de cómo funciona el gobierno, los métodos adecuados para diseñar, implementar y evaluar propuestas viables y factibles, así como la visión para aprovechar las coyunturas.
  
- 3) *Destrezas políticas*: es la capacidad para establecer relaciones y consensos con otros actores políticos interesados o afectados, así como la voluntad para trabajar en forma corresponsable con el gobierno sin descuidar la autonomía; en este punto es muy importante las relaciones con los medios de comunicación masiva.
  
- 4) *El arraigo social*: éste se logra con la presencia permanente en la generación de demandas y con la intervención constante en la comunidad. Asimismo, con la experiencia en la implementación de iniciativas y manteniendo informados sobre los pasos que se van presentando a los interesados (Canto, *et. al.*, 2002).

Todas estas capacidades y destrezas, en un contexto dado y si se aprovechan las coyunturas favorables, según Canto, pueden definir el éxito o no de las organizaciones que pretenden incidir en políticas públicas. A pesar de que todas las organizaciones cuentan con ellas en términos generales, la mayoría presenta algunas que les permiten incidir en determinadas etapas.

### 3.2.2. Valorización de la incidencia

Para valorizar la incidencia en las políticas públicas de las organizaciones civiles y sus redes, es necesario reconocer la situación de éstas respecto a su capacidad de impacto e incidencia. Para esto es importante establecer variables e indicadores de resultados, que permitan valorar el verdadero efecto de la incidencia. Es importante recordar que las acciones de incidencia desplegadas por las organizaciones están vinculadas a las características de las políticas sobre las que intentan influir. De este modo, pueden registrarse diferencias según la temática o las características de los actores sociales y políticos en este campo; asimismo según el tipo a las organizaciones públicas y los niveles de gobierno sobre los cuales intentan incidir y las prácticas de acción colectiva existentes en el campo en cuestión (González y Garay, 1999). Debemos tomar en cuenta también que la incidencia en las políticas públicas es un proceso dinámico en el cual las condiciones previas y el sujeto activo pueden cambiar, ya que se ponen en juego las relaciones de poder.

Es necesario también valorizar el contexto donde se participa, pues no siempre se cuenta con un ambiente favorable para las “acciones de incidencia” en la definición, el diseño institucional de las políticas y los procesos de toma de decisiones, puesto que generalmente se considera a las redes como protagonistas en la provisión de servicios y en el diseño de proyectos focalizados con una alta cuota de innovación en sus prácticas. Sin embargo, a pesar de ello, las organizaciones, con su participación, producen efectos institucionales en su actividad, cristalizando formas fragmentadas de actuación o trazando vínculos entre diferentes niveles de gobierno e instituciones públicas.

Uno de los mayores problemas al que se enfrentan las organizaciones es que, en la escala de las acciones; a nivel micro tienen gran éxito; sin embargo, a nivel macro a veces no se cuenta con la suficiente experiencia y los esfuerzos terminan por diluirse. Esto es un indicador que nos

debe hacer mirar las dimensiones de escala, la representatividad, la legitimidad y la identidad al tratar de incidir en la políticas públicas (Canto, 2002a); por ejemplo, si una red u organización se propone acabar con la pobreza esto resultará una meta desproporcionada porque la posible solución a este problema no sólo dependerá de tal red u organización, sino de múltiples actores y voluntades políticas. La identidad concreta nos da limitaciones. La identidad concreta nos permite saber qué es lo factible de realizar y que no. Hay organizaciones en ámbitos locales que desarrollan acciones exitosas reconocidas a nivel mundial, pero cuando organizaciones multilaterales pretender reproducirlas a escala macro resultan un total fracaso.

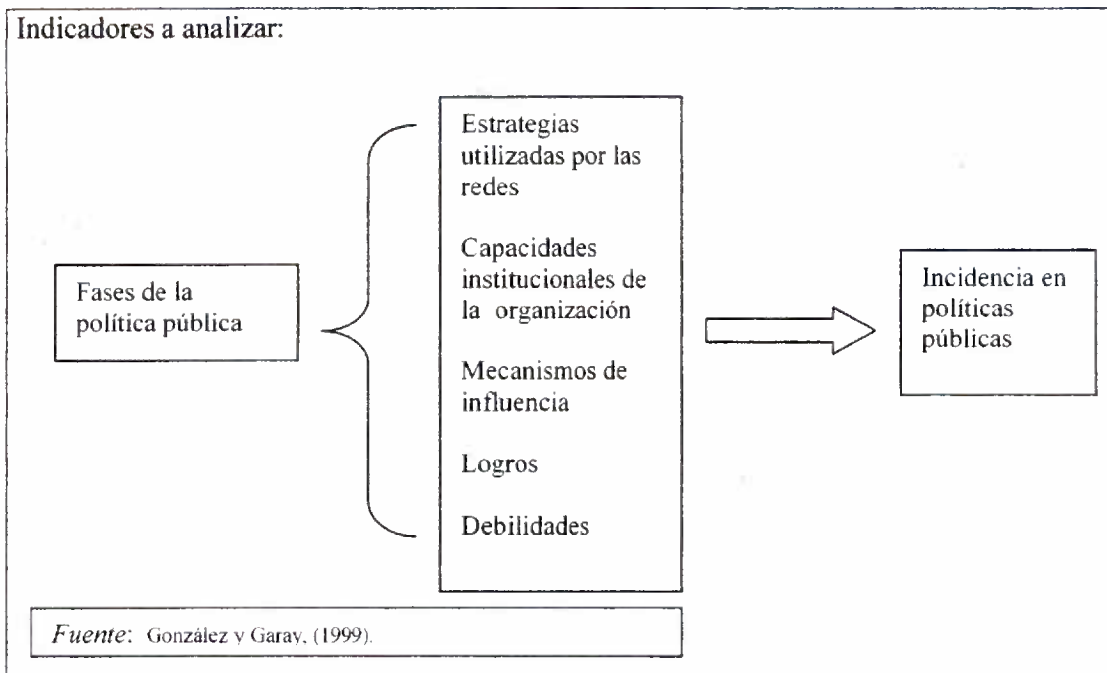
### **3.3. Herramientas metodológicas para medir la incidencia**

Inés González Bombal y Candelaria Garay (1999) basándose en estudios de caso, presentan una serie de conclusiones que retomaremos aquí para construir una matriz de indicadores de incidencia (para efectos de nuestros objetivos, las ordenamos en la figura 3).

La propuesta parte de analizar, primero las fases de la política pública involucradas; luego se consideran las estrategias y los mecanismos de influencia desplegados por las organizaciones, es decir, el “repertorio de acciones” que está en estrecha vinculación con las prácticas de acción vigentes en el campo particular de la incidencia (salud, derechos, humanos, etc.), las fases de la política sobre las que se actúa y las capacidades institucionales de la organización en cuestión. También contempla los puntos débiles que presentan las redes.

Otro modelo es el de los autores españoles González Robert, *et al* (2000), quienes proponen combinar tres perspectivas analíticas para analizar la incidencia: *a*) estructura de Oportunidades Políticas (EOP), *b*) redes de actores de políticas (policy networks) y, *c*) movilización de recursos.

**Figura 3. Indicadores de incidencia en políticas públicas.**



Esta propuesta considera que el estudio de las actividades, ritmos y ciclos de los movimientos sociales debe realizarse, sobre todo, a partir del análisis de las pautas de inserción de éstos en el proceso político y de la *estructura de oportunidades políticas*, entendida, ésta como el conjunto de dimensiones o factores del entramado político que proporcionan incentivos o condiciones facilitadoras para que se desarrolle una acción colectiva de contestación, orientada a incidir sobre los procesos y los resultados de las políticas públicas (González, *et al*, 2000).

Por otra parte, la perspectiva conocida como *redes de actores de políticas (policy networks)* propone el análisis de las redes a partir de dos parámetros, los ejes *anticipación/reacción* y *acuerdo/imposición*, a los cuales se le incorporan, por una parte la dimensión *caracterización de las redes: actores y arenas*, que recoge los elementos más descriptivos del entramado participativo: a) número y tipo de actores, b) dinámicas de estabilidad y cambio en las redes (accesos y salidas), c) arenas (escenarios de desarrollo de los procesos participativos) y por otra, la dimensión *la estructura y la dinámica de la interacción*,

que recoge elementos más cualitativos relacionados con los patrones de interrelación entre actores.

Este modelo de análisis destaca, en primer lugar, la intensidad y el formato de las interacciones, pues una red puede presentar una densidad relacional alta o baja y ésta puede estructurarse de forma radial, policéntrica, compleja etcétera., en segundo lugar, la estructura de fondo de la interacción (conflicto y contradicción o comunidad de intereses), y por último, las actitudes y estrategias predominantes (desde la imposición, a la negociación y la voluntad de acuerdos).

La tercera perspectiva, la *movilización de recursos* parte de una doble concepción: primero, la realidad sociopolítica se encuentra cruzada por múltiples contradicciones (de valores, de intereses, etc.), y las relaciones de poder que se establecen son de naturaleza relacional. Así pues, en el estudio del entramado de la elaboración de políticas, según González, *et al* (2000) es necesario analizar *las correlaciones de fuerza* en el interior de las redes, en otras palabras, la distribución cambiante de las relaciones de poder a partir de la capacidad de producción y movilización por parte de los actores, de todo tipo de recursos en especial los de índole cultural y cognitiva, que proporcionan nuevas estructuras de oportunidad política a movimientos sociales y a posibles actores de apoyo<sup>31</sup>. Estos autores consideran que el recurso más útil desplegado por las *organizaciones de la sociedad civil* ha sido el simbólico-cultural, ya que los movimientos no sólo han construido un marco discursivo coherente y creíble, sino además han logrado que tal marco se confunda en cierto modo con los sistemas de creencias dominantes en este

---

<sup>31</sup> Recientemente se ha puesto énfasis en la producción y la praxis *simbólica y cognitiva* como marcos de análisis, y desde la ciencia política se elaboran dos enfoques adicionales: las *Coaliciones Promotoras* que junto con la anterior, subrayan la importancia del juego entre universos simbólicos, cuadros de referencia, sistemas de creencias y modelos culturales en el proceso de definición de problemas, de configuración de agendas y de diseño de políticas; y las *Comunidades Epistémicas*, que ponen el acento en el juego entre mapas cognitivos y entre paradigmas de conocimiento existentes y emergentes (González, *et. al*, 2000).

- 3) La *política de influencias*, o la capacidad para convocar a actores poderosos que pueden afectar una situación en la que es poco probable que los miembros más débiles de una red lleguen a tener alguna influencia.
- 4) La *política de rendición de cuentas (accountability)*, se refiere al esfuerzo para hacer que los actores más poderosos respondan por sus políticas o principios aplicados anteriormente.

A partir de estas categorías los autores establecen una serie de indicadores que permitan medir el impacto de determinadas formas de incidencia.

### **3.4. Mecanismos de acción de las organizaciones civiles: lobby, cabildeo, participación ciudadana, movilizaciones.**

Entre los mecanismos de influencia, utilizados tradicionalmente por las redes de la sociedad civil, pueden identificarse dos grandes bloques a saber: a) la *incidencia directa*: dentro de ésta tenemos el llamado *lobby*<sup>34</sup> y el *cabildeo*<sup>35</sup> que las organizaciones llevan a cabo con los representantes populares ante los legisladores locales o tomadores de decisión gubernamentales (funcionarios con decisión gubernamental)<sup>36</sup>; también tenemos la participación en consejos estatales o municipales de carácter general o sectorial; la presentación de propuestas alternativas de políticas, controles y auditorías (*accountability*); la presentación de casos judiciales para establecer jurisprudencia en torno a los derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía; y el desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes; b) *incidencia indirecta*: ésta

---

<sup>34</sup> Este concepto, nos indica Bobbio(1981) es el proceso por medio del cual los representantes de grupos de interés o de presión, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores los deseos de sus grupos. Por lo tanto lobby o lobbying es, sobre todo una transmisión de mensajes de los grupos de interés o presión. En Estados Unidos, por ejemplo, para llevar a cabo el trabajo de lobby resulta necesario contratar los servicios de agentes profesionales, los cuales están legalmente autorizados para ejercer esas actividades.

<sup>35</sup> Cabildeo aunque frecuentemente es utilizado como sinónimo de lobby, realmente, nos dice el Diccionario de la Lengua Española (1983), se refiere a la gestión pero acompañada de acciones de presión más directa como la amenaza, de tal forma que los grupos pretenden ganar voluntades de los legisladores utilizando "mañas". Por su parte la ONG Equipo Pueblo que utiliza como sinónimo cabildeo y lobby nos dice que "Desde las organizaciones no gubernamentales se entiende cabildeo la acción de abordar a los agentes gubernamentales para incidir tanto en su percepción de los asuntos públicos como en las decisiones que adoptan al respecto, mediante la canalización de información contextual desde la perspectiva de grupos ciudadanos, movimientos populares y organismos no gubernamentales; y a través del planteamiento de propuestas para ser adoptadas por el poder ejecutivo o el legislativo como políticas públicas (Heredia y Hernández, 1996).

<sup>36</sup> Estos mecanismos se encuentran aun en forma incipiente en nuestro país, debido a lo poco desarrollado de nuestro sistema político.



se da a través de campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas y campañas de opinión pública; asimismo con denuncias en los medios (acompañadas con firmas de apoyo), protestas y movilizaciones sociales, o acciones más radicales como bloqueos y huelgas de hambre.

Maite Serrano (2002), indica que los métodos para influir en las políticas por parte de las organizaciones civiles son diversos, van desde la negociación hasta la protesta callejera, pasando por campañas de boicots internacionales. Hay un abanico de iniciativas que se utilizan para tratar de influir, modificar o frenar determinadas políticas, empresa o instituciones.

Es importante tomar en cuenta que las acciones de "presión", directas o indirectas, no se circunscriben a un solo patrón, y en ocasiones se utilizan combinadas.

Otra herramienta de gran importancia para incidir en las políticas públicas es el aprovechamiento de las innovaciones alcanzadas por proyectos de pequeña escala probadas por las organizaciones y llevadas al campo mayor de los programas gubernamentales.

#### **3.4.1. Gestión pública y participación de las organizaciones civiles**

Entre los mecanismos de acción de las organizaciones civiles y sus redes, cabe destacar los procesos de gestión pública donde pueden participar, y de hecho lo hacen ya, algunas de éstas redes.

Recapitulando algunas ideas sobre la diferenciación de la acción colectiva entre las organizaciones civiles y los *movimientos sociales*, el capítulo segundo, mencionamos que las primeras desarrollan una acción colectiva reivindicativa con la intención de resolver inmediatamente los problemas identificados. En ese sentido y para ser congruente con el enfoque moderno de las políticas públicas, partimos de que la acción colectiva, a la que intentaremos describir, representa la actuación de individuos organizados en la búsqueda de mejores condiciones de vida que pretenden defender sus intereses en un ámbito territorial determinado, bajo una situación estable (Vargas, 1999); también retomamos las formas de la acción colectiva

que nos permiten un acercamiento entre la sociedad civil y el gobierno y que dan lugar a tipos de participación posible en un escenario ideal.

Coincidimos con Vargas en el sentido de que una de las formas de acción colectiva de los ciudadanos es la participación ciudadana, la cual es desarrollada por distintos grupos sociales que se integran con la finalidad de defender sus intereses y elevar su nivel de vida, sin contravenir el orden social establecido y respetando los marcos legales, en ese sentido, su accionar está acotado a causas predefinidos. Siguiendo a Vargas, esta categoría puede clasificarse a su vez en varias modalidades, como la participación comunitaria, popular, política y ciudadana. Otra autora (Ziccardi, 1998) concuerda con esta visión y distingue la participación ciudadana de otros tipos de participación, como la participación social, que es la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos, también de la participación comunitaria, que se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal.

La participación ciudadana es entendida como los actos realizados de manera agregada por ciudadanos, los cuales son siempre ejecutados tomando como referente al gobierno, en cualquiera de sus tres niveles (Vargas, 1999). En ese sentido el gobierno (en todos sus ámbitos) es el referente para las acciones a realizar: “en la participación ciudadana se combinan dos facetas de la vida comunitaria: la social, en tanto la naturaleza de sus incentivos corresponde a la búsqueda del bienestar común y la política, dado que en esa búsqueda del bienestar los individuos agrupados interactúan con la estructura del aparato “buropolítico” (Vargas, 1999:64).

Para Ziccardi (1998), la participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal, y aunque se puede considerar como el “componente central de toda democracia” tiene objetivos muy distintos de la participación política, porque va más allá del ejercicio del voto electoral, y se encamina hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales a una vida digna.

Ziccardi (1998) pone como ejemplo de participación ciudadana, cuando los individuos intervienen en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales, en este caso los

habitantes de una ciudad intervienen en actividades públicas representando intereses particulares más no individuales.

La participación ciudadana, aparte de los móviles que la propician, también presupone ciertas características de la configuración estatal, es decir, la existencia de canales de interlocución, de apertura y la voluntad para crearlos; pero también la conciencia de que los actos se enfocan a la consecución de objetivos compartidos, Pero para que esto pueda llevarse a cabo, nos dice Ziccardi (1998), se requiere generar compromisos y condiciones institucionales, y sobre todo que exista el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, así como la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y practicas esenciales para vivir en democracia.

Joan Subirats (2001) va más allá al plantear la necesidad de construir mecanismos democráticos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero también que permitan implicar realmente a la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tomarlas en cuenta en las decisiones políticas a tomar, solamente con esto será posible mantener la vitalidad de unas instituciones democráticas. Subirats(2001) sostiene que se deben experimentar nuevas vías de participación y deliberación popular, se debe probar acertando y equivocando, y así descubriendo los caminos que nos lleven a la solución de los problemas que la convivencia social plantea. Vargas sintetiza las modalidades en que se puede presentar la participación ciudadana en el cuadro 6.:

Dentro de la participación ciudadana, la institucional y la independiente son las más aprovechadas en el proceso de instrumentación de las políticas públicas, por lo que adquiere especial importancia el concepto de *gestión pública*, entendida ésta como la capacidad para llevar a cabo lo propuesto, en este caso, ejecutar los lineamientos programáticos de los actores gubernamentales, la *gestión pública* debe ser ejercida con base en dos elementos sustanciales, la

racionalidad y el consenso, puesto que es obvio que cualquier gobierno actual que desee mantenerse en el poder, no puede prescindir de la opinión y la participación ciudadana.

**Cuadro 6. Modalidades de la participación ciudadana**

| La institucional  | La independiente  | La participación inducida  |
|---|---|--|
| Correspondiente a la participación ciudadana en actos de los gobiernos municipales promovidos por ellos mismos mediante los canales establecidos. | Las movilizaciones de grupos de individuos para realizar actos de carácter inmediato a favor de la comunidad.<br>La acción de grupos formalmente establecidos con objetivos definidos y un programa de acción a llevar a cabo | Tiene objetivos legítimos de sus realizadores, sino transmitidos o impuestos por agentes externos o manipulados. |

*Fuente: Vargas (1999).*

Es claro que los gobiernos que incorporan el enfoque moderno de las políticas públicas, no sólo les preocupa la eficacia, sino también la legitimidad. De esto han sido conscientes las organizaciones civiles y sus redes, las cuales intentan participar en la solución de los problemas inmediatos de la comunidad, en un marco de cooperación con las autoridades.

Las organizaciones civiles han comenzado a explorar esquemas innovadores con los gobiernos locales en distintos países de América Latina, con la intención no sólo de ser receptoras de los servicios públicos, sino también promotoras, organizadoras e incluso fiscalizadoras de los mismos. Sin embargo, esto no implica la renuncia o el desconocimiento de la responsabilidad de las instituciones gubernamentales, por el contrario, incorpora el involucramiento de la ciudadanía en la atención de sus propios problemas. Actualmente existen múltiples ejemplos de procesos de cogestión entre la sociedad civil y el gobierno, los cuales se expresan en convenios, contratos u otras formas.

**Cuadro 7. Mecanismos de gestión pública.**

| Mecanismos de gestión                          | Instrumentalización  |
|--|--|
| <b>Planeación democrática</b>                  | A través de la planeación democrática se definen los objetivos, metas, prioridades sociales de la gestión pública y, con ello, el <i>hacer gubernamental</i> . El espíritu de la planeación es que la acción de gobierno quede plenamente establecida, ordenada, programada, estableciendo una consistencia entre objetivos y recursos, y además retomando las prioridades reconocidas por la sociedad. En este sentido, la planeación es una expresión decisiva de la voluntad ciudadana traducida a instituciones y a las actividades de éstas, nominalmente por lo menos. Al mismo tiempo, la planeación democrática es la forma más explícita que en el marco jurídico se relaciona a los ciudadanos con la <i>gestión pública</i> . |
| <b>La información gubernamental</b>            | La capacidad de los ciudadanos de tener acceso a la información gubernamental es uno de los derechos constitucionales que obviamente extiende su vigencia a la relación entre sociedades y gobiernos municipales. Se puede partir entonces de una valoración de la información como una de las formas esenciales de ejercer la ciudadanía y de tomar parte en los asuntos públicos. Es decir, informarse sobre los asuntos de gobierno es en sí misma una acción que realiza al ciudadano y contribuye al desarrollo de una sociedad democrática. El gobierno no es algo ajeno al ciudadano y la forma básica de su encuentro es a través de conocer lo que es, lo que hace y lo que no puede hacer.                                     |
| <b>El derecho de petición</b>                  | Estrechamente asociado con el derecho a la información se encuentra el derecho de petición, que también es una forma elemental de comunicación entre el ciudadano y la autoridad. Su reivindicación como recurso ciudadano es fundamental, debido a que la práctica usual ha sido su aplazamiento y sustitución por canales  |
| <b>Los consejos de participación ciudadana</b> | Otra alternativa para tomar parte en los asuntos públicos e intervenir en el proceso de gobierno es la incorporación ciudadana a las formas de organización social previstas por los reglamentos municipales: consejos de participación, juntas de vecinos, comités de obra, consejos delegacionales, etcétera.  |
| <b>La contraloría social</b>                   | El concepto de vigilancia ciudadana sobre el gobierno supone tanto de la capacidad legal como de la disponibilidad de los instrumentos apropiados. Sobre lo primero no hay duda; sobre lo segundo, no siempre se encuentran los recursos adecuados.  |
| <b>Las formas de democracia directa</b>        | Las formas de democracia directa, como el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, son recursos de vinculación de la ciudadanía, con el proceso de gobierno, con creciente reconocimiento jurídico, pero al mismo tiempo con escasa práctica y reglamentación precisas.  |

*Fuente: Los eslabones de la democracia. La participación ciudadana en la Gestión pública municipal.* Red de investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. 15 de marzo 2001, <http://www.iglom.iteso.mx/pdf/eslabones/> consulta en mayo del 2005.

La gestión pública que pretenden enarbolar las organizaciones civiles, rescata el sentido social de la política pública, en donde la sociedad no sólo debe ser receptora de los bienes y

servicios públicos, sino copartícipe en el diseño, la aplicación y la evaluación de los programas<sup>37</sup>. En un apretado resumen que hace la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (cuadro 7), se pueden enunciar los principales mecanismos de *gestión pública* por parte de la ciudadanía organizada, especialmente por parte de las organizaciones civiles.

A pesar de las posibilidades antes enunciadas, siempre estará latente el riesgo de sólo contribuir y colaborar, con las obras y programas comunitarios, sin tener injerencia en la elaboración y ejecución de los programas. Las organizaciones civiles, no pretenden quedarse únicamente en ese nivel, sino ir más allá, pues parten del principio de que los asuntos públicos no son todos asuntos del gobierno; aunque los asuntos públicos sí son todos asuntos que forman parte del horizonte de los ciudadanos.

Las organizaciones civiles pretenden ampliar el espacio público a la acción de la sociedad civil, al garantizar el ejercicio de los derechos, aumentar la transparencia de la *gestión pública*, incorporar a sectores marginados o discriminados en la vida pública, y crear nuevos y mejores mecanismos para la incorporación de personas y organizaciones en las decisiones más importantes. En suma, las organizaciones civiles y sus redes, reclaman el derecho de participar en el diseño, la ejecución, la evaluación, el monitoreo y el control de los programas sociales.

#### **3.4-2. Mecanismos innovadores de incidencia internacional.**

Por su importancia, los mecanismos de incidencia internacional, merecen ser mencionados en un apartado especial. En este punto, es importante recordar que en la actualidad han surgido diferentes prácticas innovadoras que han sido definidas con diferentes términos, como *diplomacia ciudadana*, *diplomacia social*, *microdiplomacia global (o paradiplomacia)* y *regionalismo transfronterizo*, entre otros. Algunos de los indicadores de estas prácticas son: los foros internacionales, los informes alternativos sobre un determinado problema, las cartas de

---

<sup>37</sup> El contenido es similar a lo que algunos autores denominan *gestión asociada*.

protesta ante organismos internacionales, las campañas permanentes, la presentación de casos en instancias internacionales, las movilizaciones masivas coordinadas, las investigaciones para fundamentar denuncias, etcétera, todo con la intención de influir en los gobiernos sobre determinadas políticas.

Para Montero (2002), la nueva expresión de las organizaciones civiles puede observarse en los distintos foros internacionales los cuales han servido de espacios ideales para la interlocución y negociación de los asuntos de la agenda mundial, por ejemplo, “la deuda de los países más pobres, los derechos humanos, las nuevas formas de integración regional o vías novedosas de participación democrática” (Montero, 2002:372).

En dichos foros, las redes de las organizaciones civiles cumplen un papel fundamental como interlocutoras de las instituciones internacionales y no gubernamentales de los países más pobres y endeudados. En esa lucha desarrollan nos dice Montero una nueva “*diplomacia social*” (2002:372), en otras palabras: “La sociedad civil internacional está actuando como un grupo de presión para que la renegociación de las deudas de los países más pobres parta de propuestas consolidadas, paralelas a las del FMI-Banco Mundial” (Montero, 2002:396).

Por su parte, Ulrich Beck (citado por Giddens, 1999) nos habla de otros conceptos utilizados por las redes de la sociedad civil, como el de “Subpolítica”, que hace alusión a la política que ha emigrado de los parlamentos hacia ciertos grupos de interés único en la sociedad. Según Beck, estos grupos operan en el ámbito global y logran influir incluso en las instituciones privadas. El autor pone como ejemplo el caso de la empresa multinacional Shell que fue boicoteada por grupos ambientalistas cuando pretendía deshacerse de una plataforma petrolera obsoleta denominada *Brent Spar*. En este caso, la presión contó con el apoyo del público consumidor y logró que la empresa diera marcha atrás y cambiara su actitud en los negocios al crear un Comité de Responsabilidad Social en 1997 para revisar su propia política (Beck, citado por Giddens, 1999).

La conclusión que obtiene Giddens con base en las ideas de Beck nos parece sumamente sugerente para reconocer las nuevas expresiones y prácticas de las redes:

los nuevos movimientos, grupos y ONG son, capaces de tensar sus músculos en la escena mundial y hasta las corporaciones mundiales han de tomar nota [...]Para Beck, hay una activación de la subpolítica, los grupos de iniciativa ciudadana, han adquirido poder unilateralmente, sin esperar a los políticos. Ellos, no los políticos, han incluido las cuestiones ecológicas, y otras muchas preocupaciones nuevas, en los programas (Giddens, 1999).

En este mismo tenor, autores como Duchacek (1986), ya habían advertido del uso de cierto tipo de expresión. Duchacek menciona que la proyección de necesidades e intereses subnacionales o locales sobre la escena internacional ha asumido dos formas distintas: la *microdiplomacia global* (o *paradiplomacia*) y el *regionalismo transfronterizo*. La *microdiplomacia* refleja la conciencia subnacional de la interdependencia global, en la cual los actores locales buscan insertarse (en este caso los actores son los gobiernos locales o subnacionales) y su interés primordial es promocionar sus localidades y sus organismos civiles; por su parte, el *regionalismo transfronterizo* representa una respuesta de cooperación (circunscrita geográficamente) ante los riesgos y las oportunidades que se originan de la vecindad territorial. En ambos casos, los actores locales dirigen sus miradas hacia el exterior, más allá de las fronteras.

Siguiendo con los planteamientos de Duchacek (1986), los dos conceptos mencionados antes pueden aplicarse a las relaciones de los distintos actores con sus contrapartes en otros países, ya que efectivamente se dan procesos y redes a través de las cuales los organismos civiles buscan contactos y establecen convenios de cooperación a escala global.

Si bien es cierto que con la intención de promover intereses locales y mejorar la situación de la región que representan, han sido los actores gubernamentales subnacionales los que mayor impulso han dado a este tipo de acciones paradiplomáticas, también lo es que a partir de esta década han empezado a destacar otro tipo de actores, que han dado un nuevo giro a las relaciones diplomáticas en la esfera internacional sobre diversos tópicos. Entre ellos, las organizaciones civiles tienen un lugar sobresaliente. Al respecto, Cathryn Thorup menciona que: “Las



organizaciones no gubernamentales (ONG), tanto locales como nacionales, están haciendo sentir su presencia de la manera más creciente en materia internacional, en forma cada vez más concertada con grupos similares de otros países”(Thrup, 1995; 155).

Desde nuestro punto de vista, y coincidiendo con la visión de algunas organizaciones civiles como la organización civil Equipo Pueblo<sup>38</sup>, la participación de la sociedad civil, y en especial de las organizaciones civiles en la arena de la política exterior, se enmarca más claramente en lo que se ha denominado la *Diplomacia Ciudadana*<sup>39</sup>. Este concepto denota las acciones que desarrollan los ciudadanos agrupados en organizaciones civiles u organismos similares de un país para involucrarse en los asuntos de otro. Implica la apropiación de funciones antes consideradas de dominio exclusivo de los actores gubernamentales, es decir, de la diplomacia gubernamental. A decir de Thorup:

los ciudadanos particulares [...] están desempeñando un papel de creciente importancia en el establecimiento de los parámetros de la agenda de política exterior, al limitar la capacidad de los funcionarios públicos para manejar sus relaciones en una base estrictamente de gobierno a gobierno, y montar el escenario para un proceso de interacción mucho más complejo (Thorup, 1995; 157).

Sobre este punto, para Heredia y Hernández (1996) los componentes centrales de una diplomacia ciudadana estarían encuadrados en las actividades de cabildeo a gobiernos extranjeros y organismos multilaterales; también en la construcción de redes internacionales no gubernamentales (especializadas o temáticas, estables o coyunturales) así como en el desarrollo de proyectos de investigación y construcción de políticas alternativas, diferentes a las trazadas por los gobiernos y organismos financieros internacionales; y de manera primordial, en el establecimiento de canales de información y comunicación regulares, a través de conferencias mundiales por correo electrónico, cumbres de discusión, etcétera.

---

<sup>38</sup> El Equipo Pueblo es una organización no gubernamental mexicana que tiene ligas con distintas redes internacionales y que se ha preocupado por sistematizar las experiencias de la sociedad civil.

<sup>39</sup> El concepto de *diplomacia ciudadana* se contrapone a la acepción clásica que Solís y Gasteazoro (citados por Heredia y Hernández, 1996) hacen del término: “el arte y la práctica de efectuar negociaciones entre naciones a través de sus representantes para el logro de las relaciones políticas y económicas mutuamente satisfactorias”, del cual se infiere que *diplomático* será aquella persona que representa a su gobierno en negociaciones con otros gobiernos u organizaciones internacionales.

Además, la participación en el exterior tiene una relación directa con el papel que desempeña la sociedad civil en problemáticas domésticas, en donde sus intervenciones han tomado una importancia creciente y cada vez tienen, también, mayor influencia en aspectos de política pública.

Las formas de intervención que adquieren mayor relevancia por su visibilidad son aquellas en las cuales las organizaciones civiles nacionales se enlazan con otras de diferentes países para intentar influir en las agendas de las llamadas cumbres y conferencias de discusión internacional y en las reuniones de los organismos multilaterales financieros; en este caso, los grupos de base presentan sus informes sobre la situación prevaleciente en sus países, en ocasiones logran introducir sus planteamientos mediante la participación directa, conjuntamente con las representaciones gubernamentales; sin embargo, en otras, se ven obligadas a realizar “cumbres paralelas” a las oficiales<sup>40</sup>.

Esto es más común en los países desarrollados, donde las organizaciones civiles pueden lograr mayor influencia en la definición de la política exterior de los países o de ciertos sectores económicos. Ejemplo de ello fue la presión ejercida, durante varias décadas, por Amnistía Internacional y otras organizaciones defensoras de los derechos humanos contra la política del *Apartheid* en Sudáfrica, hasta lograr que varios países se abstuvieran de mantener relaciones diplomáticas con el gobierno de esa nación. Otro ejemplo es la acción de esta misma organización internacional que llevó a que las Naciones Unidas aprobaran primero la resolución y luego la Convención Contra la Tortura (Ghils, 1992: 447).

Otros ejemplos de la diplomacia ciudadana, se presentan con el papel que tuvieron las organizaciones ambientalistas y laborales, estadounidenses y canadienses, durante la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN). En este

---

<sup>40</sup> De las cumbres internacionales que han tenido una participación relevante por parte de las redes de ONG, o bien de las que se han presentado “cumbres paralelas” se tiene la cumbre de Río sobre el Medio Ambiente efectuada en 1992, las conferencias organizadas por la ONU en 1993 y 1995 sobre los Derechos Humanos, las Conferencias Mundiales sobre la Mujer y las conferencias sobre el Desarrollo Social, así como la cumbre en favor de la Infancia, las reuniones de Seattle, Genova, Porto Alegre, Davo, etc. (Montero, 2002)

caso, la presión ejercida logró que la agenda de discusión inicial entre los gobiernos participantes se modificara, para que finalmente se considerara paralelamente el efecto ambiental del tratado y la necesidad de volver a capacitar a los trabajadores<sup>41</sup>. Todo esto, con el objetivo de poner algunos candados a las pretensiones de los empresarios estadounidenses de instalar plantas industriales en el lado mexicano, sin tomar en cuenta medidas estrictas en cuanto a riesgos de contaminación ambiental. La presión ejercida por las organizaciones civiles de los tres países logró incluir medidas de posibles sanciones a quienes incurran en la contaminación.

En ese mismo tenor se encuentran las luchas desarrolladas la organización Green Peace y Pesticide Action Network contra la entrada de desechos tóxicos y pesticidas a los países no desarrollados; y finalmente, el papel de los grupos ambientalistas estadounidenses protectores del delfín, que influyeron en el embargo del atún mexicano<sup>42</sup>.

En zonas fronterizas, como la de Estados Unidos y México, la *diplomacia ciudadana* comprende además un aspecto territorial, la organización binacional permanente tiene en su agenda la defensa del medio ambiente y la salud, los derechos laborales, la denuncia contra el racismo y los derechos humanos de los indocumentados, principalmente (Heredia y Hernández, 1996);

Un autor que nos amplía más el panorama de la diplomacia ciudadana es Ghils (1992), quien menciona tres formas en que las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING, como las denomina él) intervienen en los asuntos de los Estados. La primera, es en la adopción de nuevas normas internacionales; en este caso, las OING se convierten en grupos de presión. Un segundo tipo de intervención es la acción directa de éstas en el plano transnacional,

---

<sup>41</sup> Durante las discusiones del TLCAN las organizaciones civiles canadienses lograron “filtrar” al Congreso mexicano y a los medios de comunicación, una versión del documento que estaban por aprobar los gobiernos estadounidense y mexicano, lo que provocó una gran polémica en los círculos políticos de oposición. En esta acción mucho tuvieron que ver los nexos que mantenían las de Canadá y la Red Mexicana Contra el Tratado de Libre Comercio (Heredia y Hernández, 1996)

<sup>42</sup> Lo anterior no excluye que las organizaciones civiles no sean sujetas de manipulación por parte de ciertos intereses económicos, lo cual fue evidente con el caso del atún mexicano, al respecto consúltese a Páez (1997).

ya sea a favor de sus miembros o de grupos sociales particulares, especialmente los que están en una situación vulnerable (migrantes, refugiados, etcétera). Una tercera categoría de intervenciones se presenta en ámbitos en que los gobiernos no intervienen o son impotentes; entonces las organizaciones desafían abiertamente el orden estatal o interestatal, a veces en forma de movimientos sociales poco estructurados o en formas encaminadas a modificar las estructuras estatales.

Según Heredia y Hernández (1996), no todas las actividades ciudadanas de carácter internacional deben ser consideradas como *diplomacia ciudadana*: "para serlo deben definirse en función de la presencia e influencia de políticas que los ciudadanos y las ONG's traten de hacer ante los centros de poder mundial".

Por último, hay algunas actividades, como la búsqueda de fondos o donaciones de agencias internacionales, que a juicio de los autores no forman parte de la *diplomacia ciudadana*, salvo que se presenten como una presión política directa sobre los gobiernos de los donantes o de las entidades de cooperación (Heredia y Hernández; 1996). Los intercambios académicos y los programas conjuntos entre las universidades tampoco son, por sí solos, *diplomacia ciudadana*; solamente lo son aquellos que están dirigidos a una acción política, aunque sea en forma indirecta (Heredia y Hernández, 1996).

## **Capítulo IV. Redes de organizaciones civiles en Baja California**

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de la aparición de las organizaciones civiles y sus redes en nuestro país, especialmente en Baja California, intentando una caracterización general de las organizaciones civiles en este estado y realizando tipologías de las redes estudiadas. Con base en las vertientes teóricas expuestas en los capítulos anteriores. Se pretende hacer una descripción basada en datos cuantitativos y cualitativos.

Teniendo como punto de partida la cuestión de qué condiciones socio-históricas determinan la aparición de las organizaciones civiles, analizaremos la importancia que han tenido éstas en el ámbito fronterizo, como una forma de marco histórico-contextual de la investigación. Al igual que en el capítulo primero, aquí, más que el aspecto metodológico, nos interesan las innovaciones prácticas que las organizaciones civiles y sus redes han desarrollado cuando se articulan en objetivos compartidos.

### **4.1-El surgimiento de las organizaciones civiles en México**

No es pretensión de este trabajo desarrollar la historia de las organizaciones civiles en nuestro país, sino sólo ubicar algunas etapas que diferentes autores han propuesto para rescatar la experiencia mexicana en cuanto a los procesos que han permitido la aparición de organismos que han desarrollado prácticas que bien podríamos ubicar como los antecedentes de las organizaciones civiles.

#### **4.1.1. Antecedentes de la asistencia, la filantropía y la promoción.**

Existen dos importantes trabajos que rescatan, desde sus orígenes hasta la actualidad, la presencia de las organizaciones civiles o sus prácticas, y la experiencia de las redes en nuestro país: el primero es *Abriendo veredas* (1998), tesis de doctorado de Rafael Reygadas; el segundo es un ensayo de José Félix Alonso Gutiérrez titulado *De la caridad a la Asistencia* (1993).

Reygadas inicia su búsqueda a partir de las acciones que históricamente han desarrollado los grupos que en la actualidad denominamos como organizaciones civiles, es decir, a partir del asistencialismo, la filantropía y la promoción. Su investigación abarca desde la época prehispánica, donde la *asistencia* formaba parte de un sistema social global en las culturas de Mesoamérica y en el que la producción era una parte importante; pone como ejemplo el *tequio*, o sea la forma ancestral de colaboración comunitaria conservada hasta la fecha por los pueblos indígenas, al respecto menciona que: “los pueblos tenían vínculos de reciprocidad entre sí, donde la articulación de las funciones y responsabilidades sociales aparecían como una constelación de las funciones sociales referidas a la imaginación y una organización social y productiva centradas en la continuidad de la comunidad entera y de sus miembros en particular” (Reygadas, 1998).

Sin embargo, la “desintegración del mundo indígena” dejó sin protección a un gran número de pueblos, lo que trajo como consecuencia que empezaran a aparecer indigentes y menesterosos, y con ello la necesidad de instituciones que auxiliaran y dieran amparo a esa población sin protección (Gutiérrez, 1993).

Durante el periodo de la posconquista, al igual que pasó con las prácticas religiosas, se desarrolló un sincretismo de formas prehispánicas y castellanas sobre la *asistencia* por medio de las cuales las comunidades, los pueblos y las villas se hicieron cargo de las necesidades de subsistencia de sus miembros, con el fin de preservar la comunidad. Así, los servicios de salud, educación y otros relacionados con éstos combinaron las tradiciones comunitarias indígenas con las costumbres heredadas del régimen católico español, que venía presidido de una cultura de caridad cristiana (Reygadas, 1998).

Fue así como, de manera paulatina, los preceptos cristianos de caridad y misericordia se desarrollaron como una función pública, especializada e institucionalizada, que tendía a separarse de las comunidades y de sus mecanismos y políticas, para enfrentar las necesidades de todos sus miembros; tendía también a aislarse de las causas sociales que la hacían necesaria, así como aislar a aquellos sujetos que eran objeto de la misma (Reygadas, 1998).

De ésta forma, además del conjunto de prácticas impulsadas por la Corona española, se implementaron también modelos caritativos europeos al fundarse establecimientos encargados de la caridad que operaban como centros de refugio y evangelización, a la vez que desempeñaban un papel complejo de refinamiento y segregación de la comunidad (Reygadas, 1998). Estos centros funcionaban con personal especializado en la atención de la salud, educación, etcétera y como la mayoría eran religiosos y particulares, resulta lógico que todo el periodo colonial estuviera permeado por la presencia de la Iglesia Católica en los ámbitos de la vida cotidiana, especialmente en las actividades de *asistencia y caridad*: “conquistadores, comerciantes, clérigos y virreyes fueron los encargados de fundar y dotar de manera suficiente a los establecimientos benéficos, a ellos se debe los establecimientos de hospitales, asilos, hospicios y casas para expósitos”(Gutiérrez, 1993).

En suma, el estado había dejado en manos de particulares los actos de auxilio de los necesitados limitándose a crear marcos normativos que rigieran la iniciativa privada.

Con la llegada del liberalismo y las ideas de la Ilustración se presentó un cambio importante en las prácticas asistenciales: los liberales pugnaron por apropiarse de los dispositivos sociales que servían de base para la redistribución de la riqueza y, por ende, para la solidaridad y reciprocidad comunitaria. El liberalismo no sólo impregnó las ideas de los independentistas, si no que posteriormente fue también factor de conflicto durante la etapa de la Reforma. Además, su influencia marcó las distintas acciones de los gobiernos hasta principios del siglo XX.

La nueva visión liberal acentuaba la transformación del hombre y la mujer en ciudadanos individuales, con el fin de abolir el viejo mundo corporativo, derivado de las solidaridades gremiales y de la economía moral de la sociedad colonial (Reygadas, 1998). Bajo esta concepción, se presentó la secularización de todas las instituciones en manos de la iglesia, por ende, también la asistencia, entonces el Estado y la Iglesia mantuvieron una separación, a veces real y en ocasiones, no tan lejana. La idea de la caridad, considerada como una virtud privada, debía ser sustituida por la de *beneficencia*, entendida ésta como un servicio público y al alcance de los grupos más necesitados

(Gutiérrez, 1993), por lo tanto el gobierno se debía hacerse cargo de la protección de las personas considerados social o económicamente débiles.

Sin embargo, y a pesar de su discurso jacobino, los gobiernos liberales subsecuentes no pudieron llenar el vacío dejado por la Iglesia, ya que no contaban con la infraestructura material ni humana suficiente, ni con la experiencia para atender los procesos de *asistencia*. Eso lo entendió muy bien Porfirio Díaz, por eso, durante su gobierno puso en manos de la Iglesia nuevamente gran parte de la importante labor que había realizado por más de tres siglos (Reygadas, 1998)<sup>43</sup>.

Después de la Revolución Mexicana, las fuerzas triunfadoras buscaron una nueva relación entre las demandas de justicia social y las acciones asistenciales, a las que dieron un carácter de servicio social (Gutiérrez, 1993). A principios de la década de 1930, el concepto de *beneficencia* dejó su lugar al de *asistencia*, lo que significaba que el estado reconocía su obligación de intervenir en aspectos relacionados con la salud y el auxilio social. La nueva visión de los gobiernos posrevolucionarios implicaba también una transformación en la asistencia pública, al considerarse ésta como un instrumento de justicia social, que no debía limitarse a satisfacer las necesidades médicas o de subsistencia de los desprotegidos, sino debía también promover su desarrollo integral para hacer de ellos factores útiles a la sociedad (Gutiérrez, 1993).

Durante las dos décadas posteriores a la revolución, los sectores obrero, campesino y popular conformaron un esquema político de vínculos ceñido al control gubernamental. Bajo este esquema conocido como *corporativismo*, el gobierno concedía algunas pequeñas demandas y mejoras salariales, así como ascensos políticos mediante diputaciones o cargos públicos a algunos líderes populares, a cambio de la autonomía y la democracia interna de los organismos gremiales.

Pero el *corporativismo*, de alguna forma era compensado en el ámbito social con un modelo de Estado benefactor, en el que la cobertura y la extensión territorial de la asistencia y la seguridad

---

<sup>43</sup> En 1877 se creó la junta denominada Dirección de Beneficencia Pública, la cual se encargó de la administración de los establecimientos benéficos (Gutiérrez, 1993).



#### 4.1.2. Los años sesenta y setenta: surgimiento de las organizaciones civiles modernas.

Algunos autores sostienen que en México las organizaciones civiles modernas, empezaron a aparecer partir de los años sesenta, y que desde su surgimiento estuvieron vinculadas a los movimientos sociales y populares (Reygadas,2004), aunque es justo decirlo, también a las organizaciones religiosas y universitarias. Algunas instituciones educativas, amparadas en la autonomía universitaria, habían escapado del proceso corporativo logrando establecer pequeños espacios civiles independientes, por ejemplo las universidades de Puebla, Sinaloa y Guerrero, de donde surgieron infinidad de activistas que buscaban la transformación radical de la sociedad ligándose a los sectores populares para su adoctrinamiento. De la misma manera, algunos sectores de la Iglesia católica, mantenían diversas formas de intervención social mediante movimientos como la Doctrina Social y la Acción Católica y, posteriormente, la Teología de la Liberación (Reygadas, 1998: 29)<sup>45</sup>.

Poco a poco, durante los años posteriores, surgieron más organizaciones, algunas orgánicamente independientes de la Iglesia, pero con vínculos de colaboración con sectores de la misma, como el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) y el Centro de Estudios Euménicos (CEE), donde proliferaron educadores populares que pretendían informar y llevar la “concientización” a las comunidades más pobres.

Podría afirmarse que también de los sectores de izquierda (maoístas y troskistas, particularmente) desencantados con los proyectos partidistas tradicionales, que pretendían formar

---

<sup>45</sup> Ya desde los años cincuenta y hasta 1965, el Secretariado Social Mexicano, inspirado en la Doctrina Social de la Iglesia, había formado o asesorado en su nacimiento alrededor de 27 organizaciones especializadas en promover el desarrollo en diferentes estratos, formadas por profesionales (Reygadas, 1998: 33). A finales de los sesenta, obispos de Latinoamérica efectuaron la Conferencia Episcopal en Medellín, Colombia, donde definieron la opción preferencial por los pobres, y a partir de ahí surgieron en buena parte de los países latinoamericanos las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) que comenzaron a tener influencia en procesos de concientización y promoción de los derechos humanos.

organizaciones independientes, surgió un gran número de activistas que posteriormente construirían organizaciones civiles.

A finales de los años sesenta, se presentó una crisis política de magnitudes insospechadas: los movimientos estudiantiles internacionales influyeron en los jóvenes mexicanos para que asumieran algunas de las demandas sociales y políticas que las organizaciones sociales y populares no podían enarbolar: la represión no se hizo esperar e impactó de tal forma a las organizaciones ciudadanas influenciadas por la Iglesia, que buscaron ligarse más a los sectores populares. Pronto, también aparecieron nuevas organizaciones, a las cuales se les denominó *alternativas*, por su independencia y autonomía, y cuyas actividades se encaminaban hacia el desarrollo social y la organización de base, acompañando los procesos o transformadas en instrumentos de movimientos populares; la orientación de estas organizaciones estaba dirigida hacia el cambio global de la sociedad. Aquí los pobres eran involucrados en el proceso a través de actividades orientadas a la concientización, la movilización y la formación de organizaciones populares (FAM, 1995:32). Casi todas estaban influidas por el marxismo en sus distintas variantes (leninismo, maoísmo, troskismo, etcétera).

Una característica del trabajo de estos grupos alternativos era la búsqueda de metodologías que permitieran desarrollar procesos de acercamiento con las comunidades y, sobre todo, fomentaran la construcción de sujetos sociales capaces de transformar su entorno social. Así, son retomadas las propuestas de la educación popular del pedagogo brasileño Paulo Freire<sup>46</sup>.

Posteriormente aparecieron los grupos que abogaban por los derechos humanos, como el Frente Nacional Contra la Represión, antecedente del grupo Eureka, que se constituyó con el fin de luchar por los presos y perseguidos políticos del país, y a la par, los centros de apoyo a los movimientos urbanos populares.

---

<sup>46</sup> Un sinnúmero de intelectuales se involucraron en estos grupos, algunos formados académicamente otros precisamente con los recursos de las organizaciones.

En los años setenta, ante la crisis económica y política que imperaba en el país, se desarrollaron programas de ajuste que, por momentos, provocaron un aumento de la pobreza, tanto en el sector rural como en el urbano por tal motivo, la movilización de la población era una práctica frecuente, así como los enfrentamientos con los distintos gobiernos. Una de las respuestas a esa situación fue el surgimiento de organizaciones civiles ligadas a los movimientos populares, esto por la necesidad de los movimientos rurales y urbanos que demandaban apoyo especializado y técnico para resolver sus demandas sociales. Es importante mencionar que aquí todavía no se podía distinguir claramente el tipo de acción colectiva que desarrollaban los movimientos sociales del de las organizaciones civiles: “a menudo había una simbiosis entre organización popular y organizaciones civiles (Reygadas, 1998: 40). Esto se explica, por la gran cantidad de activistas que provenían de los ámbitos universitarios y eclesiales, principalmente, los cuales nutrían a estas organizaciones.

A pesar de su importancia, durante ese tiempo las organizaciones civiles en México no tuvieron un papel protagónico, puesto que existían otras formas de manifestación de los sectores populares, como las organizaciones estudiantiles de diversas universidades populares (Sinaloa, Puebla, Guerrero, Zacatecas, etc.) y la coordinación de organizaciones sociales sectoriales, como la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la Coordinadora Nacional Sindical (COSINA), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), el Frente Nacional Contra la Represión (FNCR), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Por este motivo las organizaciones civiles más bien se limitaban a fungir como asesores técnicos, sin pretender dirigir los movimientos. Además, algunas organizaciones seguían reproduciendo los esquemas corporativos verticales del sistema que tanto criticaban, y otras, se encontraban demasiado ideologizadas como para establecer una política de alianzas en sentido amplio.

Estos movimientos sociales de carácter popular, y las nacientes organizaciones de apoyo, organizaciones civiles fueron la expresión de una sociedad civil en ciernes ante un Estado autoritario que cerraba todas las posibilidades de reformas políticas, laborales, agrarias e indígenas.

Además, la tradicional corporativización y la enorme presencia del Estado mexicano en la determinación de políticas asistenciales inhibían el desarrollo de las organizaciones independientes (Armendares, 1994).

Aunque la mayor expresión de lucha contra el estado autoritario se manifestaba en los sectores populares, también en el sector empresarial algunos grupos comenzaron a buscar su independencia, especialmente los ligados al famoso Grupo Monterrey así como los poderosos empresarios poblanos. Pronto, estos grupos encontraron acomodo en los partidos de derecha, como el Partido Acción Nacional (PAN) y el Demócrata Mexicano (PDM).

Sin embargo, aunque los movimientos clasistas tuvieron su periodo de auge en los setenta, la cerrazón del régimen para abrir los espacios a la participación política electoral y la represión sufrida en esos años, limitaron sus acciones y en algunas ocasiones propiciaron su radicalización: del lado de los movimientos populares-estudiantiles surgieron las guerrillas rurales y urbanas, lo que trajo como consecuencia un alejamiento de la gran masa a la cual aspiraban dirigir, del lado de las coordinadoras sectoriales, éstas desarrollaron dos intentos de *paros cívicos nacionales* a principios de los ochenta, para ello constituyeron la Asamblea Nacional Obrero, Campesina y Popular: sin embargo, sus demandas principales (la lucha por la carestía y la austeridad) perdieron su atractivo para la población (Cadena, 2004), y esto, aunado al hostigamiento del Estado, fue diluyendo paulatinamente la actividad de las coordinadoras: poco a poco se perdió el liderazgo y la capacidad de movilización prácticamente se diluyó en la segunda mitad de los años ochenta.

#### **4.1.3: De los ochenta a la actualidad: de las reivindicaciones al protagonismo. La irrupción y construcción de las redes de organizaciones civiles modernas**

Con la puesta en marcha del modelo neoliberal en el gobierno de Miguel de la Madrid, se presentó una drástica reducción del gasto público destinado a la *asistencia* y a la seguridad social, esto ocasionó que los servicios gubernamentales de salud, seguridad y *asistencia* entraran en una fase de escasez, deterioro y presión, debido a la mercantilización que se pretendió implementar. El modelo

de desarrollo estabilizador había llegado a su fin y la nueva élite tecnócrata en el poder cuestionaba el Estado de bienestar.

Los reacomodos financieros y la adopción de un modelo económico neoliberal en México con el consecuente "adelgazamiento" de las instituciones del Estado, habían afectado de manera importante los fundamentos materiales de los viejos arreglos clientelares y particularistas en que se fundó el viejo régimen (Olvera, 2002), pero al mismo tiempo, habían traído un costo social enorme, al aumentar la pobreza en todo el país.

A estos cambios económicos se sumaba el paulatino desmantelamiento de las organizaciones sectoriales intermedias y de los movimientos sociales que representaban a los campesinos, obreros, estudiantes y sectores populares en general; la crisis de credibilidad en las instituciones políticas (partidos y organizaciones políticas, grupos de presión, cúpulas empresariales, etc.) y el Estado; así como la impunidad y el solapamiento de las autoridades, quienes violaban de manera sistemática los derechos humanos.

Toda esta amalgama de procesos hizo emerger respuestas innovadoras por parte de algunos sectores de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones civiles alternativas. En el ámbito de la vida social, algunas respuestas fueron la aparición de instituciones de asistencia privada (IAP) dedicadas a la *beneficencia*, el resurgimiento de las organizaciones confesionales y más fundaciones filantrópicas que pusieron el acento en cubrir una mayor parte de la demanda social de *asistencia*, abandonada por el Estado. Asimismo comenzó a llegar a nuestro país una fuerte corriente de ideas en torno al llamado Tercer Sector, a través de instituciones filantrópicas norteamericanas, que pregonaban la responsabilidad social de los empresarios (Reygadas, 1998).

La mayoría de los autores concuerdan en que fue hasta la segunda mitad de la década de los ochenta cuando las organizaciones civiles comenzaron a adquirir relevancia y representar tendencias nuevas en los movimientos sociales de nuestro país<sup>47</sup>, a diferencia de la acción colectiva

---

<sup>47</sup> En el caso mexicano, fue con la entrada de recursos internacionales a partir de 1985, cuando se comenzó a hablar de manera pública sobre las organizaciones civiles, en ese tiempo se distinguió entre las instituciones

de estos últimos, las organizaciones civiles comenzaron a desarrollar acciones que no tenían como intención disputar el poder a quienes ya gobernaban, ni tampoco llegar a establecerse como gobierno en alguna localidad. Su rápida capacidad de respuesta y movilización ante catástrofes como el terremoto de 1985, o ante problemas políticos y económicos que implicaban una amplia innovación y flexibilidad en la ejecución de sus proyectos, les dio gran prestigio en la sociedad civil y comenzaron a tener presencia en la vida pública<sup>48</sup>.

Pronto la misma dinámica convirtió a algunas organizaciones civiles en posibles alternativas de mediación en determinados campos. Ante el debilitamiento de las organizaciones populares y las opciones partidistas, algunas organizaciones civiles empezaron a desempeñar un papel de vanguardia de la sociedad civil en el ámbito nacional e incluso internacional. En una perspectiva que tendía a disputarle el monopolio del espacio público a los partidos políticos como representantes de diversos sectores sociales, las organizaciones civiles no se proponían la toma del poder, sino la búsqueda de nuevas formas de participación civil, que permitieran abrir espacios democráticos.

Sus métodos tradicionales y sus posturas políticas antagónicas fueron modificándose, y la educación popular, pilar de la estrategia antigubernamental de otras décadas, entró en crisis. Las relaciones entre las distintas organizaciones ya no tenían como base el plano ideológico, sino en demandas concretas posibles de llevarse a cabo en tiempos relativamente cortos. El discurso contestatario de las organizaciones civiles de los años setenta fue moderándose. Los objetivos se replantearon ante el nuevo marco de políticas y estrategias gubernamentales autoritarias; ahora la necesidad primordial era fundar un orden basado en la articulación de la democracia política con la

---

de asistencia privada y las fundaciones filantrópicas, y se hizo alusión a ellas, de manera amplia, como pequeños colectivos de profesionistas de diferentes campos, que formaban asociaciones civiles no lucrativas y grupos de asistencia privada, como fundaciones de filantropía o movimientos y frentes de ciudadanos autónomos que buscaban el bienestar social (Reygadas, 1998).

<sup>48</sup> Aun cuando ya existían algunas organizaciones en diferentes estados de la república, que tenían cierto prestigio.

participación social. A la vertiente dirigida a los pobres, se agregó otra enfocada a la sociedad civil en general, y al gobierno y sus instituciones en particular.

Innumerables organizaciones políticas y religiosas encontraron en las organizaciones civiles, espacios de mayor credibilidad y más capacidad de alianza que sus viejos aparatos burocráticos, los cuales ya no respondían a las necesidades actuales. Esa nueva situación llevó a diversos sujetos, otrora aislados, a sumar fuerzas y optimizar recursos para impactar en la política pública. La articulación de las organizaciones civiles en redes, se presentó de manera sorprendente, a finales de los ochenta, creando un nuevo fenómeno en el país. Nació así un nuevo actor social que entraba en la disputa por espacios públicos: las llamadas *redes de organizaciones civiles alternativas*.

La carencia de espacios públicos alternativos condujo a buena parte de la sociedad civil a buscar la anhelada democratización en los procesos electorales, primero locales y después en el ámbito federal. A principios de los noventa algunas *redes de organizaciones civiles* apostaron a ese camino y se convirtieron en entes protagónicos coyunturalmente, lo cual se vio acompañado de un discurso político renovador de la sociedad civil: “que apunta hacia la construcción de una nueva ciudadanía, que expresa la necesidad de generar un proceso democratizador del Estado y de la sociedad, a través de la lucha por una participación real en los procesos de toma de decisiones que tienen que ver con sus vidas y con las condiciones de la existencia personal y social” (Núñez, 1992: 119).

En el mismo periodo, sectores empresariales y las clases medias, especialmente en el norte del país, se enfrascaron también en ese proceso democratizador bajo el cobijo del Partido Acción Nacional. Rápidamente, ese organismo político se convirtió en vehículo de las élites urbanas incipientes, especialmente en el norte del país, para dar una lucha política contra el régimen (Olvera, 2002). De esta forma, a partir de 1986 y hasta 1992, la alianza entre élites de nueva aparición y la vieja clase política opositora incrustada en el PAN encabezó algunos movimientos populares importantes en los estados fronterizos del norte y en Yucatán, lo que fue transformado

posteriormente en triunfos electorales subsecuentes, hasta llegar a la presidencia de la República en el 2000.

La influencia que llegaron a tener las organizaciones civiles en los procesos hacia una transición democrática creó una serie de expectativas en buena parte de la ciudadanía, la cual se vio atraída por estas organizaciones. Los éxitos en algunas luchas emprendidas por las organizaciones civiles y la sociedad civil, permitieron que ciertos líderes surgidos de sus filas llegaran a formar parte de instituciones gubernamentales, como las comisiones estatales de derechos humanos y los organismos encargados de los procesos electorales e, incluso, ganaron puestos de elección popular en los congresos y municipios; sin embargo, es importante mencionar que los activistas participaron sin acuerdos estratégicos entre sus organizaciones y el Estado, y que más bien lo hicieron a título personal

Tanto los partidos de derecha como los de izquierda colocaron dentro del gobierno a buena parte de los dirigentes de la sociedad civil afines a su perspectiva programática (Olvera, 2002). A finales de los noventa y principios del 2000, la alternancia política dio pie al traslado de los liderazgos e iniciativas de cambio de la sociedad civil al campo de los nuevos gobiernos no priistas. El PAN incorporó a su proyecto líderes de asociaciones empresariales, de uniones de padres de familia y de grupos religiosos conservadores. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) por su parte, invitó a miembros de organizaciones no gubernamentales a desempeñar funciones directivas y de asesoría en los gobiernos ganados en algunos estados y municipios del país. No obstante, con esas incorporaciones la relación sociedad civil-gobierno no cambió sustancialmente, ya que muchas de esas integraciones se dieron de manera individual, sin que existiera un compromiso en materia de políticas públicas. Eso trajo como consecuencia un desencanto en buena parte de la sociedad civil, que esperaba encontrar en las organizaciones civiles las respuestas que no encontraba en los partidos políticos tradicionales. Al mismo tiempo, ubicó en su verdadera dimensión a las organizaciones civiles.



#### 4.1.4.El impacto de las *redes de organizaciones civiles en México.*

En México la formación de redes pasó por un periodo infructuoso en los años sesenta, y todavía hasta principios de los ochenta resultaba difícil la coordinación de las organizaciones civiles, debido al ambiente ideologizado y politizado. Los celos y las sospechas impedían los acercamientos. Podemos hablar de que sólo había acercamientos entre organizaciones que eran filiales de las fundaciones europeas; o entre aquellas organizaciones que compartían una misma influencia ideológica en esos casos las organizaciones civiles del centro del país impulsaron la creación de circuitos de organismos afines en algunos estados de la República, a quienes acompañaron en su proceso de consolidación.

A partir de las décadas de los ochenta y noventa se presentó una creciente conformación de redes horizontales de organizaciones no gubernamentales, favorecidas por los procesos de la globalización y, en especial por la revolución informática, que permitió la comunicación ágil mediante el internet. De esta forma, de 1983 a 1996 surgieron más de 20 redes temáticas, estatales o nacionales, para dar respuesta de manera eficaz a las demandas sociales (Reygadas, 1998)<sup>49</sup>.

Lo interesante, y hasta cierto punto novedoso es lo que Cadena (2004) denomina “nuevas relaciones horizontales de colaboración y participación voluntarias”, el menciona que: [...]“se trata de nuevas formas de cooperación horizontal entre organizaciones autónomas, que se mantienen en el plano civil, sin relaciones jerárquicas, sin mando centralizado (de un partido o de una vanguardia) sin ‘línea política correcta’ ni comisarios de pureza ideológica[...]” (Cadena (2004:185)

Estas nuevas manifestaciones asociativas, a diferencias de las organizaciones de apoyo de los sesenta y setenta, son más amplias y diversas, y tienen, entre otras, las siguientes características: actúan con base en las relaciones de confianza y respeto a su autonomía y pluralidad ideológica;

---

<sup>49</sup> El fortalecimiento de muchas organizaciones civiles, sobre todo, de las que tienen como base a sectores pobres; y la toma de conciencia de sus militantes sobre las posibilidades de movilización, permitieron una mayor organización y un crecimiento cuantitativo, lo que fue complementado con una tendencia hacia el establecimiento de sistemas de vínculos, primero entre organizaciones civiles de una misma temática, y luego entre las que tenían de diversos objetivos, lo que fija redes y coaliciones. Esa tendencia no es privativa de nuestro país, pues, como ya se vio en el capítulo anterior, forma parte de una cultura de las relaciones sociales que está viviendo la humanidad, facilitada por la globalización.

sus agendas pueden ser distintas, pero su articulación se basa en objetivos afines de corto plazo, lo cual no implica que abandonen sus demandas cotidianas; actúan en conjunto en lo que están de acuerdo, en lo que no, simplemente dejan de participar; por lo regular, el liderazgo es compartido, y los compromisos son muy laxos, y no existen las cláusulas de expulsión como en los sindicatos (Cadena, 2004).

En el caso específico de nuestro país, las organizaciones que conforman las redes nombran coordinadores (por lo regular profesionales) que se dedican, además de coordinar las actividades externas, a asesorar a las organizaciones miembros, buscar recursos, ser voceros y estrechar los vínculos con otras organizaciones tanto nacionales como extranjeras.

Contra la creencia común, las redes de organizaciones civiles no son antipartidistas: sí se autolimitan a la participación civil, en todo caso, buscan el acercamiento a distintos partidos para hacer llegar sus propuestas y establecer compromisos que les permitan darles seguimiento.

En resumen, lo novedoso de estas redes de organizaciones civiles son sus formas de relacionarse entre sí (Cadena, 2004), situación que anteriormente no se presentaba en ninguna forma asociativa nacional.

Pero ¿cuál ha sido el impacto de las redes de organizaciones civiles como nuevo actor social en la vida pública del país? Coulumb (1997; 227) menciona tres ámbitos de la vida nacional en los cuales las redes de organizaciones civiles destacaron durante los noventa: 1) en relación con los cambios sociopolíticos, específicamente con el proceso de democratización de la vida político-electoral; 2) en la lucha por los derechos humanos, y 3) en relación con el proceso de pacificación del conflicto en Chiapas. Sin embargo, es necesario mencionar que en los años posteriores la agenda de las redes ha evolucionado al incorporar nuevas temáticas como la creación de marcos normativos, la conformación de contrapesos ciudadanos para una mayor transparencia de los asuntos públicos, la rendición de cuentas, los informes alternativos y la búsqueda de la participación en los distintos niveles de las políticas públicas.

En el cuadro 8 puede apreciarse la agenda nacional que siguieron las redes desde los años sesenta hasta la actualidad:

**Cuadro 8. Agenda nacional de las redes de organizaciones civiles en México. 1968-2004**

| Temas de la agenda de las redes  | Periodo              | Eventos importantes   |
|--|----------------------|---|
| Libertad de los presos políticos. Acompañamiento de los movimientos sociales. La educación popular como punta de lanza.  | Después del 68-70s:  | El movimiento estudiantil de 1968. La lucha de los sindicatos por su autonomía. La guerrilla rural y urbana. El movimiento urbano popular. El movimiento campesino  |
| Los derechos de las mujeres y acciones de asistencia con los pobres. Concientización popular.  | 1975-84              | La formación de las coordinadoras sectoriales, urbano populares, magisteriales sindicales y campesinas  |
| La organización del rescate y la reconstrucción post terremoto del 85.   | La coyuntura de 1985 | El terremoto de 1985. La irrupción nacional de las organizaciones civiles.  |
| La lucha ciudadana por la democracia. La ciudadanización de los órganos electorales. Participación en apoyo a Cárdenas y el FDN. La participación en la observación electoral. | 1988                 | Construcción de organizaciones ciudadanas pro-democráticas. Surgimiento del Frente democrático Nacional. Creación del IFE y la aparición de los consejeros ciudadanos y las figuras de observadores electorales. Las elecciones federales de 1988.                  |
| La búsqueda de la identidad de las OCS   | 1988-1990            | Se presenta una gran discusión foros nacionales sobre la temática ¿Qué somos? : organizaciones no gubernamentales, tercer sector, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones civiles.  |
| La lucha por los derechos humanos  | 1988-1990            | La constitución de la CNDH e instituciones análogas en los estados  |
| La lucha contra el TLC. La construcción de redes en el país.   | 1993-1994            | Creación de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC)  |
| Lucha de las Redes por la Paz  | 1994                 | Levantamiento armado zapatista. Las Redes por la Paz intervienen ante el conflicto zapatista y logran parar la acción bélica. Crean cordones por la Paz y desarrollan una intensa difusión en el exterior. Creación de las redes Espacio por la paz(Espaz) y Compaz |
| La transición democrática. Observación electoral y participación ciudadana en los órganos electorales.   | 1994                 | Las muertes políticas, las elecciones para presidente Surge la Alianza Cívica Observación 94.   |
| La articulación a nivel nacional   | 1994-1995            | La realización de eventos en Oaxaca, Baja California y otros estados. Encuentros nacionales de las organizaciones civiles (se reúnen 568 organizaciones en el DF).  |
| Cuestionamiento de los informes de México ante las instancias de la ONU. Elaboración de informes alternativos  | 1994-1995            | La presentación de informes del gobierno mexicano ante la ONU, en materia de infancia, derechos humanos y situación socioeconómica del país.  |

|   |           |   |
|---|-----------|---|
| Incorporación de nuevas temáticas e incidencia pública más amplia en las redes  | 1995-1997 | Las organizaciones civiles desarrollan una gran labor para tratar de incidir en cambios legislativos y políticas públicas destinados a la democratización del país y la vigencia de un estado de derecho. |
| La participación de las OCS en las políticas públicas del D.F.  | 1997-2000 | La participación de organizaciones civiles en el diseño y aplicación de algunas políticas públicas en el DF.  |
| La discusión sobre la incorporación o no de las Organizaciones civiles al nuevo gobierno.<br>Incorporación de líderes de OCS al nuevo gobierno            | 2000      | Alternancia partidista. La relación sociedad civil-gobierno no cambio.  |
| Participación en las mesas de diálogo   | 2000-2002 | Hay un acercamiento al gobierno, este crea mesas de diálogo para avanzar en algunas temáticas como, derechos humanos, derechos de los niños, desarrollo social, migración, discapacidad, etc.             |
| La lucha por cambios legislativos en materia de género y familia.<br>Incorporación de nuevas temática.<br>La búsqueda por incidir en políticas públicas.  | 2000-2002 | La creación del Instituto de la Mujer y los institutos análogos de los estados.   |
| La lucha por crear un marco normativo para el fomento de las organizaciones civiles.<br>Se impulsan los procesos de rendición de cuentas "accontability". | 2000-2003 | Se aprueba la de la Ley de Fomento en el DF en 2000, en B.C. en el 2001 y la federal en el 2003.  |
| Se inicia el cabildeo para la creación de la ley de transparencia.  | 2004      | Se convierte en iniciativa la propuesta de Ley de transparencia.  |
| La participación en las representaciones del Consejo Federal de la Ley de Fomento.  | 2004-2005 | Inicia el proceso de registro de las organizaciones civiles a la Ley de fomento federal y un cambio en los fondos de coinversión.   |
| Rompimiento de las redes de OCS con el gobierno de Fox, en las mesas de diálogo y en el organismo de la Ley de Fomento.                                   | 2005      | El desafuero de Andrés López Obrador y el clima de intolerancia en el país.   |

Fuente: elaboración propia sobre la base de la bibliografía consultada.

En un desglose más amplio en torno a la agenda de las redes y su impacto en México, puede afirmarse que la formación de nuevas redes alternativas en nuestro país influyó de manera importante en las reformas de las instituciones públicas, por ejemplo, las redes de derechos humanos coadyuvaron a sentar las bases jurídicas para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las procuradurías y comisiones análogas en los estados; las redes locales prodemocráticas, articuladas en el ámbito nacional en Alianza Cívica y el Movimiento Ciudadano por la Democracia, influyeron en el proceso de las reformas electorales que vivió el país en los años

noventa, como la creación del Instituto Federal Electoral y sus similares en los estados, así como su posterior ciudadanización; también en la incorporación de figuras novedosas como los observadores electorales; las redes pacifistas, Espacio Civil por la paz (Espaz) y Coordinación de organizamos no gubernamentales por la paz (Conpaz) lograron detener la embestida militar del gobierno zedillista contra el movimiento zapatista; el movimiento de las redes llegó a la convocatoria nacional donde participaron alrededor de 400 organizaciones y emitieron “los derechos de los ciudadanos”, una experiencia nunca antes visto ni repetida; implementaron la elaboración de informes alternativos a los del gobierno mexicano ante las distintas instancias de la ONU, como la Comisión económica y social (ECOSOC), lo que les dio un espacio de participación internacional y puso en aprietos al gobierno mexicano<sup>50</sup>. Las redes amplias nacionales también influyeron en la creación de un marco normativo para el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil con la creación de la Ley de fomento para el desarrollo de las actividades sociales en el ámbito federal y en algunos estados; las redes feministas y influyeron para la creación del Instituto Nacional de la Mujer y a sus similares en los estados. Finalmente, las redes también aportaron buena parte de sus cuadros para laborar en esas instituciones públicas autónomas.

En la actualidad, existen en México amplias redes de organizaciones civiles con diferentes objetivos, pero que podrían encuadrarse, por su ámbito de acción, en las categorías enunciadas en el capítulo uno como *redes especializadas* y *redes amplias*. Así, tenemos dentro de las redes especializadas o temáticas (sin pretender ser exhaustivos) a <sup>51</sup>: 1) la cuestión ciudadana y la democracia: aquí algunas de las más importantes son Alianza Cívica (AC) y Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD); 2) el comercio en el marco del Tratado de Libre Comercio: existe una red que surgió precisamente para monitorear los efectos del TLC, denominada Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) que inició como red coyuntural con veinte organizaciones, pero ha permanecido por más de una década; 3) las organizaciones que abogan por

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, las redes por la infancia, las redes de derechos humanos, las redes de migrantes, etcétera.

<sup>51</sup> Para el desarrollo de este apartado nos basamos en información de FAM (1995).

los migrantes: se tiene registrada una red nacional que se denomina Foro Migraciones, que agrupa a organizaciones civiles y académicas; 4) el medio ambiente y los derechos humanos en sentido amplio: aquí las más importantes son la red de derechos humanos: "Todos los Derechos Para Todos"; formada por más de cuarenta organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos en el país, y la red ambientalista encabezada por *Green Peace*: 5) las que defienden los derechos de las mujeres y la cuestión de género: una de las iniciativas de coordinación que agrupa a un número significativo de organizaciones de mujeres es Milenio Feminista; 6) Las redes de la salud: aquí tenemos la Promoción de Servicios y Educación Popular (Prodissep) que agrupa a más de cuarenta organizaciones en nueve estados de la República; 7) las que trabajan por la alimentación y la defensa del consumidor: tal vez la más representativa de ellas sea el Frente por el Derecho a la Alimentación, integrada por más de sesenta organizaciones y otro tanto de grupos e individuos simpatizantes; 8) las que defienden los derechos de los niños y jóvenes, algunas de las redes más importantes de este tipo son el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (Comexani), integrado por organizaciones no gubernamentales que trabajan con menores y personas interesadas en sus problemáticas, y la Red por los Derechos de la Infancia en México, A.C.

Por otra parte, dentro de las redes consideradas amplias, porque en ellas participan organizaciones con distintos objetivos, tenemos: la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, que agrupa a más de 200 organizaciones civiles; el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) que tiene más de 250 organizaciones afiliadas; Espacio para la Paz que agrupa a las organizaciones cercanas al movimiento de los desplazados en Chiapas; y el Centro Mexicano de Filantropía, que logra articular, en determinados momentos, a un nutrido número de organizaciones y fundaciones filantrópicas y de servicios asistenciales.

En fin, una gama de organizaciones enlazadas que van tejiendo una red social más amplia, donde el ciudadano común ya forma parte de un espacio de decisión<sup>52</sup>.

Es muy común que varias organizaciones civiles participen, indistintamente, en algunas redes a la vez, también que se formen redes coyunturales ante determinadas situaciones. Asimismo es frecuente que las redes nacionales, especializadas y amplias mantengan relación con redes de otros países, lo que crea redes y coaliciones transfronterizas<sup>53</sup>.

En los últimos años han surgido redes de ciudadanos multclasistas, como La Ronda, constituida por ciudadanos mexicanos de toda la República con el objetivo de luchar porque se hagan efectivos los derechos civiles en México, o la red de ciudadanos “Por lo mejor en los medios”, que pretende vigilar e influir en los medios de comunicación para eliminar todo aquello que vaya en contra de los valores de la familia. En el medio académico, también han surgido redes de investigadores para estudiar los nuevos fenómenos sociales, a las cuales se les denominan “observatorios ciudadanos”.

## **4.2. Las organizaciones civiles y sus redes en Baja California**

### **4.2.1. Antecedentes de las organizaciones civiles en la frontera norte y en Baja California<sup>54</sup>.**

En la frontera norte, el movimiento de las organizaciones civiles no sólo no se sustrajo del proceso nacional en su origen, si no que tiene su propia especificidad y en ocasiones ha dado muestras de llevar la batuta en algunos procesos de la sociedad civil en el país. Las organizaciones civiles de

---

<sup>52</sup> En América Latina las organizaciones civiles surgen no con esta condicionante de ser oposición. Hay un parecido, por ejemplo, en Chile cuando cae la dictadura y muchas organizaciones se van al gobierno, igual pasa en Brasil.

<sup>53</sup> Cuando hablamos de coaliciones transfronterizas, nos referimos a las agrupaciones civiles que se comprometen, por un periodo más o menos prolongado, a desarrollar actividades conjuntas, sean éstas de carácter formal o informal, a través de las fronteras nacionales, lo cual significa que no necesariamente son transfronterizas por contigüidad geográfica (Thorup, 1995)

<sup>54</sup> Este subapartado se basa fundamentalmente en una serie de entrevistas a activistas de redes de organizaciones civiles de Baja California, que se realizaron en varios años por el autor y la entonces estudiante de maestría Marcela Reyes con distintos propósitos, entre ellos, construir una base de datos para realizar una tesis de maestría y otra de doctorado.

nuevo tipo y las redes alternativas, son un fenómeno social relativamente nuevo en esta región; si bien existen algunos grupos que se conformaron desde hace más de veinte años, es hasta mediados de los ochenta cuando comenzaron a tener una presencia importante en la región. Las organizaciones civiles con mayor antigüedad son las de carácter asistencial (especialmente las que atienden a los menores en situación de riesgo) y las que trabajan con migrantes, también hay algunas ambientalistas con más de 30 años funcionando. Con menos tiempo están las enfocadas a la rehabilitación de personas drogadictas y alcohólicas, así como las que desarrollan procesos de fomento y concientización en las comunidades.

La mayoría de las organizaciones civiles en el estado, se formaron con el apoyo de las llamadas *Comunidades Eclesiales de Base* (CEBS) y grupos de izquierda, especialmente los maoístas y los troskistas que se incrustaron en las colonias populares de Monterrey, Chihuahua y Baja California principalmente. Un ejemplo de esto lo podemos encontrar en la ciudad de Mexicali, donde constituyeron un detonante importante en la formación de los grupos y organizaciones civiles del municipio, como lo refiere Graciela Treviño:

[...] Mexicali, es una ciudad que tiene una historia vieja de organismos de la sociedad civil [...] hace años (1950) llegaron grupos de la Iglesia católica, donde las señoras que participaban llevaban al más pobre un servicio, comida, útiles, ropa; una actividad totalmente asistencial; hacían la caridad a los más pobres, a los más necesitados y eran señoras que al mismo tiempo daban catecismo y limosnas. Pasan los años y en los sesenta, viene dentro de la Iglesia católica una corriente de la teología de la liberación que pretende hacer volver a la Iglesia a su misión original de estar cerca de los pobres, y lograron su objetivo al constituir las llamadas Comunidades Eclesiales de Base que todavía existen en Mexicali (2003).

Estos comités de damas, pertenecientes por lo regular a la clase media, motivadas algunas por la caridad cristiana, e influenciadas otras, por la teología de la liberación, formaron grupos asistenciales como “El Buen Pastor” y el asilo de ancianos, los cuales establecieron incipientes redes como el Comité pro Desarrollo de Mexicali (Copromex) el cual después evolucionaría y se transformaría en Comité pro Desarrollo Integral Comunitario (Prodeic)<sup>55</sup>(Reyes, 2004).

Un elemento importante en el salto de la visión caritativa asistencial hacia la promoción y el desarrollo de algunos de estos grupos fue la influencia de las Hermanas de la Santísima Trinidad

---

<sup>55</sup> Organizaciones en activo todavía y que dedican su tiempo a las actividades asistenciales y filantrópicas.



(Trinitarias) de origen francés, quienes llegaron a la ciudad de Mexicali en los años setenta y fundaron algunas comunidades y cooperativas de consumo en la colonia Santa Isabel; de las organizaciones desarrolladas por ellas, surgirían posteriormente algunos centros de apoyo al trabajador migratorio:

En Mexicali las comunidades de base o coincidentemente con estos organismos, aparecen aquí las monjitas francesas: Noel y Nicole <sup>56</sup>. En un principio vinieron casualmente a Mexicali y se quedaron. Las madres Noel y Nicole eran amigas de Paulo Freire, Eric From, Méndez Arceo, entre otros. Ellas tuvieron que ver mucho con algunos grupos como el nuestro: Almacén de Recursos [...] Con el método de Freire ellas nos trataban de hacer conciencia en nuestro grupo de mujeres [...] la madre Noel empezó con los grupos de diálogo y después talleres de concientización (entrevista a Graciela Treviño, Mexicali, B.C., 2003).

También podemos mencionar la experiencia de un grupo de activistas de influencia maoísta que, a principios de los años sesenta, intentó desarrollar en Mexicali y Tijuana procesos de educación popular tendientes a organizar a campesinos del valle de Mexicali y a colonos pobres de Tijuana. El objetivo era crear una organización popular pero al parecer su estrategia no fructificó, sin embargo, dejaron la semilla de la organización.

El proceso se inició más o menos diez años atrás con unas visitas que realizamos al valle de Mexicali, donde integramos ahí un grupo, al mismo tiempo con las experiencias compartidas de unos amigos en Tijuana [...] fue un proceso lento de percepción y análisis de la realidad con grupos de reflexión de Mexicali [...] En Tijuana se inició el mismo proceso, motivo por el que se dio la relación Mexicali y Tecate [...] Se crearon organizaciones, tales como cooperativas de consumo y producción, centros de cultura para escuela abierta, etcétera. Hasta ahora, en este centro de producción (valle de Mexicali), el objetivo de crear una organización de lucha a favor de la causa popular no se ha alcanzado (Grupo Mexicali, 1979).

De manera similar, activistas de Tijuana, Ciudad Juárez, Reynosa, Tamaulipas y la ciudad de Zacatecas organizaron grupos que documentaban las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, tal es el caso de los Centros de Información y Estudios Migratorios (CIEM), que apoyados por la Iglesia metodista constituyeron una de las primeras redes de organizaciones civiles en la frontera norte: el Centro de Coordinación de Proyectos Ecuménicos (Cecope)<sup>57</sup>.

Otra vertiente importante que nutrió a las organizaciones civiles, en este caso de mujeres, fue la de algunos partidos políticos de izquierda, como el entonces Partido Revolucionario de los

<sup>56</sup> Después del Concilio Vaticano II (con el Papa Juan XXIII), en los años sesenta, estas monjas hacen toda una reevaluación del apostolado y salen del convento a trabajar por el mundo; llegan en 1965 a Cuernavaca, donde conocen al Obispo Monseñor Méndez Arceo, y en 1968 a Mexicali y comienzan su labor.

<sup>57</sup> Se pueden mencionar algunos personajes importantes de esa red, como José Luis Pérez Canchola, Arturo Solís, Fernando Robledo y Raúl Macín, quienes publicaban un boletín semestral llamado *Líneas Fronterizas*.

Trabajadores (PRT) y el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), de cuyas filas surgió el grupo de feministas Emancipación, que se formó en 1979 con mujeres de Tijuana y Mexicali con el objetivo de construir un grupo de análisis sobre la situación de la mujer en el país y con la visión del trabajo en pro de la mujer desde la región fronteriza<sup>58</sup>. Al respecto, una de las fundadoras comenta: “[...] veníamos de grupos políticos, huyendo de los partidos y de asociaciones religiosas de asistencia social, del trabajo con indígenas y cooperativas de consumo [...] de ahí se forman las organizaciones, con base en las experiencias de violencia intrafamiliar, de abortos, violencia sexual y reproductiva” (entrevista con Silvia Reséndiz, 2003).

Posteriormente, estos grupos, dieron origen a otros en Tijuana y Mexicali, como Factor X, La Tía Juana y Alaíde Foppa, que comenzaron a desarrollar actividades de capacitación, concientización y educación con mujeres de las maquiladoras y de las colonias populares:

[...] Alaíde Foppa, uno de los grupos feministas más importantes, se formó con mujeres que venían de un partido político de izquierda, el Partido Revolucionario de los Trabajadores. Ellas querían impulsar la causa de las mujeres y trabajaron mucho para lograrlo, pero los hombres de ese partido decían: primero hay que sacar adelante al obrero y al campesino, y después vienen las mujeres. Por eso, ellas sintieron que nunca iban a enarbolar verdaderamente los derechos de las mujeres, y se salieron. Eso sucedió en muchos lugares de la República (entrevista a Graciela Treviño, Mexicali, B.C., 2003).

López (2002) refiere que en los setenta existían movimientos colectivos de mujeres que se fueron institucionalizando y transformando en organizaciones civiles formales con el apoyo de agencias internacionales, lo que fue un factor decisivo en su tránsito de asociaciones de carácter reivindicativo a organismos autónomos y formales.

Puede afirmarse que a la par de los grupos asistenciales, comenzaban a surgir grupos que buscaban la promoción y el desarrollo, algunos eminentemente contestatarios y con una posición radical frente al estado.

---

<sup>58</sup> A partir de 1983 cambia al nombre de Alaíde Foppa y comienza su trabajo feminista con una visión de género, y en 1993 se registra como asociación civil, con lo cual pasa de ser un grupo activista y de reflexión a un grupo de capacitación en violencia de género, en derechos sexuales y reproductivos.

#### 4.2.2. El despertar de un nuevo actor social

Los años ochenta, como ocurrió en el centro de la República, constituyen también un parteaguas para el desarrollo y la irrupción de las organizaciones civiles en la frontera norte, particularmente en el estado de Baja California. El contexto nacional y el regional fueron favorables para el surgimiento de estas formas asociativas.

En Chihuahua y Baja California las organizaciones civiles adquirieron fuerza y evolucionaron de su perfil asistencialista a posturas políticas y sociales cada vez más complejas; de ese cambio han sido conscientes algunas participantes de las organizaciones civiles:

Las ONG han estado cambiando constantemente, hasta 1960 las asociaciones civiles se conocían solamente como asociaciones de asistencia social, clubes sociales, entre ellas el club Rotario, el Club 20-30. Después de 1968 vino una transformación de la sociedad y en 1976, con la apertura política, muchos movimientos sociales comenzaron a formalizarse en organizaciones ciudadanas que hacen otro tipo de política, distinta a la tradicional, mientras que otros ciudadanos construyeron organizaciones a favor de los derechos humanos. A finales de los setenta, empezaron a formarse esas organizaciones dedicadas a capacitar, organizar microempresas, etcétera (entrevista a Rebeca Maltos, Mexicali, B.C., 2004).

Las ONG toman auge en los setenta y ochenta, van cambiando de perspectiva, ya no es asistencial sino promocional, al respecto, retoman la idea de que hay una gran diferencia entre el famoso proverbio chino “no dar el pescado al hambriento sino enseñarlo a pescar” [...] de las comunidades de base salen grupos como: Copromex (Comité Prodesarrollo de Mexicali) de derechos humanos y migrantes, Grupo de Apoyo a los Procesos Populares Alternativo (Grappa), organizaciones políticas feministas como Alaide Foppa (entrevista a Graciela Treviño, Mexicali, B.C., 2003)

En la década de los ochenta, en Baja California, comenzaron a destacar grupos que reivindicaban las demandas de las mujeres, los que hacen trabajo con migrantes, los ambientalistas y los que incorporan la vertiente derechos humanos-democracia.

En el caso de las mujeres, algunos grupos de las organizaciones civiles considerados más representativos en ese tiempo son: Alaide Foppa en Mexicali y Factor X en Tijuana. Respecto a los grupos de mujeres, López (2002), comenta que algunos factores estructurales influyeron para que éstas se organizaran en la defensa de sus derechos como trabajadoras y como pobladoras urbanas, son la demanda de fuerza de trabajo femenina en las maquiladoras, la migración constante y la proliferación de asentamientos humanos irregulares.

A la par de estos grupos feministas, surgen también algunas organizaciones de mujeres de clase media alta ligadas a los partidos políticos tradicionales de derecha, en este caso al PAN; entre

éstos, se tiene al grupo de Mujeres Libres a Favor de la Democracia, fundado en 1983 por una destacada activista, María Cristina de Hermsillo. Durante varios años, esta organización se manifestó como un grupo de la sociedad civil que luchaba por la transparencia y la legalidad de los procesos electorales, identificándosele despectivamente como “Las Caceroleras” por su forma especial de manifestarse.

La organización inicia como una inquietud de un grupo de mujeres inconformes con el proceso electoral en el estado de Baja California en 1983, que votaron por un partido distinto, y al ver que fueron burlados los resultados, con pruebas y elementos a la mano, se dieron a la tarea de protestar. Primero se convocó a una cantidad de mujeres y aparecieron más de 300. Y se empiezan a estructurar una serie de actividades por demás estratégicas, para garantizar que lo anterior no siguiera ocurriendo; de esta forma fuimos obligando a las autoridades que tenían el mando a que reconocieran el fraude. Se trabajó en ese año en manifestaciones, las mujeres fuimos con los actores que habían participado en el proceso electoral, en esa ocasión se nos llamó “caceroleras”, por el tipo de manifestaciones ruidosas que llevábamos a cabo. No había un organismo formado de ese tipo en el estado, y más importante, es que era espontáneo. El movimiento atrajo el interés de la prensa. En años posteriores seguimos trabajando igual, y en las siguientes elecciones se le dio seguimiento al proceso e iniciamos una serie de trabajos de vigilancia electoral, como estar pendientes en las casillas y convocar a la ciudadanía a que participara (entrevista a Guillermina Pacheco, Mexicali, B.C., 2003 ).

Esta organización, que inició su participación con demandas ciudadanas prodemocracia, después, con el triunfo del PAN en el estado, se convirtió en una organización civil de corte asistencial. Aunque sus militantes terminaron manteniendo una relación estrecha con el PAN, y algunas de ellas incluso, se convirtieron en funcionarias y representantes ante el congreso y en el municipio, siguen reivindicando su carácter ciudadano no partidista, pero se distinguen de los grupos de mujeres alternativos por su “conservadurismo”, ya que buscan un orden social basado en las “buenas costumbres”, la familia, los valores tradicionales, la educación privada, el libre mercado, etcétera<sup>59</sup>.

Durante este periodo, también destacan los grupos que abogan por los derechos de los migrantes. En el contexto de la aprobación de la Ley Simpson–Rodino (o IRCA) en 1986, surgieron nuevos grupos para atender y, sobre todo, poner en la agenda pública el problema de los trabajadores migrantes indocumentados, especialmente los menores. En Mexicali, surge en 1987 el Centro de Apoyo al Trabajador Migrante y en 1989 el Albergue Juvenil del Desierto, primer

---

<sup>59</sup> Grupos conservadores prodemocráticos similares existen también en el estado de Jalisco; al respecto véase (De la torre y Ramírez, 2001) *conservadurismo, sociedad civil y gobernabilidad*