



TESIS

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA. ANÁLISIS DE TRES CASOS: CONVERGENCIA, ALIANZA CÍVICA Y COALICIÓN HÁBITAT MÉXICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN: CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.

GRADO: MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIALES.

LÍNEA: PROCESOS POLÍTICOS

NOMBRE: LEÓN PÉREZ ALFONSO
MATRICULA: 200383620

ASESORA DE TESIS: MTRA. PILAR BERRIOS

México, AGOSTO D. F. 2002.

1. TITULO DESCRIPTIVO.

La participación de las organizaciones civiles en el sistema político mexicano en la década de los noventa.

2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

Entre las diferentes etapas históricas que vivió México en el siglo XX, se encuentran: La Revolución Mexicana y la consolidación del sistema político mexicano¹. En el sistema el Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República destacaba porque tomaba la mayoría de las decisiones, éste se ayudaba por el dominio que mantenía en ambas cámaras del Congreso, en las instituciones gubernamentales, y en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)²; sin embargo, las crisis económicas y el proceso de liberalización política que ha vivido el país en los últimos años ha permitido una apertura del sistema político a otros partidos y nuevas formas de organización que anteriormente se habían mantenido al margen de las acciones del gobierno.

¹ El sistema político mexicano se observaba desde la siguiente perspectiva “..... las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder ejecutivo –o, más específicamente, una presidencia de la República- con facultades de una amplitud excepcional, y un partido oficial predominante.” (Cosío, Villegas, 1972: 21). Ahora, es evidente que el sistema político en México ha cambiado y el modelo que propuso en su momento Cosío Villegas no se amolda a nuestra realidad contemporánea; las dos figuras que anteriormente eran predominantes en el sistema político (la presidencial y el partido “oficial” o como lo llamaría uno de los teóricos mas sobresalientes de la ciencia política contemporánea “partido hegemónico” Véase Sartori, Giovanni, 1982, “Partidos y sistema de partidos”) dejaron de serlo, en la actualidad el sistema político se integra por varias figuras o actores, las dos cámaras, el poder judicial, el IFE, los partidos políticos, las organizaciones civiles, entre otros; como podemos observar, el sistema político es ahora más complejo, analizarlo requiere tomar en cuenta a varios actores, algunos más sobresalientes que otros, sin embargo, lo importante es analizar las relaciones que se gestan en el sistema político entre los actores y que tipo de decisiones son las que se llevan a cabo para la solución de las demandas que pasan por el sistema político(véase anexo 3).

² El Partido Revolucionario Institucional fue llamado partido hegemónico por Sartori en su obra clásica “Partidos y Sistemas de Partidos”. “El partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. (Sartori, 1980: 276)

Como sabemos, los partidos políticos³ habían tenido que luchar contra el hermetismo gubernamental a lo largo de varios años, sin embargo, a finales de la década de los 70's y toda la década de los ochentas, el sistema político mexicano fue atravesando por periodos económicos y políticos más difíciles de resolver por sí solo; para contener el reclamo de las fuerzas políticas y sociales que aparecían fue necesario abrir espacios a los partidos y a líderes que exigían una respuesta favorable o la solución de sus problemas. Además los cambios políticos de orden internacional observados desde finales de los setentas y plasmados en la década de los ochentas cambio la perspectiva de los análisis sociales, revalorando el concepto de sociedad civil como "la reconstrucción de vínculos sociales al margen del Estado y del partido" (Rabotnikof en Álvarez –coord-, 2003: 17) Anteriormente se observaba una serie de iniciativas o acciones que protegían e impulsaban la organización de la sociedad.

La globalización ha sido un factor relevante a finales de los años ochentas y toda la década de los noventa por los efectos políticos, económicos, sociales y culturales que ha generado, obviamente lo anterior afecta de manera directa o indirecta a nuestro país; en ese sentido en México se ha observado una complejidad mayor en las distintas esferas y áreas de acción.

Ante este panorama, los grupos organizados de la sociedad civil en México tuvieron mayor presencia pública a partir de 1985, pero en los noventa sus acciones fueron más relevantes al realizar tareas que anteriormente correspondían sólo al gobierno; estos grupos trabajan en distintos ámbitos como son: los derechos políticos, los derechos sociales, los derechos humanos, las garantías individuales, respeto a la naturaleza, protección a los niños de la calle, etcétera.

³ Recuperando una definición de partido político: "Según la famosa definición de Weber, "el partido político es una asociación ... dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea personal, es decir tendiente a tener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores o sino tendientes a todos estos fines al mismo tiempo." Esta definición pone de relieve el carácter asociativo del partido, la naturaleza de su accionar – que se dirige esencialmente a la conquista del poder político, dentro de una comunidad -, la multiplicidad de impulsos y motivaciones que conducen a una acción política asociada, ni mas ni menos que la realización de fines (objetivos) y personales." (Bobbio, Matucci, 2000)

Este tipo de organizaciones por sus tareas u objetivos han creado una heterogeneidad sobre sus ámbitos de acción que es relativamente conocida; las acciones de estas organizaciones conocidas como organizaciones no gubernamentales (ONG's), organizaciones civiles, organizaciones de la sociedad civil, tercer sector, filantropía, fundaciones etc. han participado de manera más sobresaliente en los últimos años en el sistema político a través de políticas públicas (observación electoral, proyectos de desarrollo social, protección a la naturaleza entre otros).

En este sentido, la justificación del tema a investigar se basa en la aparición de estos grupos organizados, los cuales, en su mayoría han mostrado un acercamiento más estrecho con el sistema político, cambiando (de manera relativa) la relación entre los ciudadanos y el gobierno; ya no se tratan de hechos aislados, sino se trata de varios organismos civiles que piden y exigen al gobierno apoyo y una solución a sus demandas, en consecuencia algunas organizaciones civiles conformadas en la sociedad civil se insertan en la elaboración de políticas públicas, lo cual el gobierno puede ubicar como un problema o una ventaja dado el grado de politización que han adquirido paulatinamente en la década de los años noventa.

Algunas organizaciones civiles han desarrollado una organización más estructurada permitiéndoles inferir o participar en algunas decisiones gubernamentales, entre las participaciones más significativas se encuentra la participación en las políticas públicas⁴ a través de la observación de elecciones federales y locales, por convenios entre los gobiernos locales y federales para atender problemas públicos en los cuales las organizaciones han demostrado ser

⁴ Las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. (Canto Chac, 1998: 11) El estudio de las políticas públicas son las acciones de las autoridades públicas en la sociedad. "El arte de proponer buenas preguntas para verificar su pertinencia, confrontándolas con los hechos y con una explicación caracteriza el enfoque de las políticas públicas." (Meny y Thoenig, 1992: 9)

eficientes (atención a comunidades marginadas, o bien proyectos de desarrollo, atención a niños, mujeres etc).

Para delimitar de manera más efectiva la investigación, se estudiarán dos casos de organizaciones que conformaron redes y que han tenido un papel importante en la esfera política: Alianza Cívica y Coalición Hábitat México: estas organizaciones tienen la característica de haber participado con instituciones gubernamentales en coyunturas políticas específicas y en ámbitos muy distintos; Para proporcionar una base conceptual a la investigación se desarrolla un marco teórico conceptual que incluye una revisión sobre el papel contemporáneo de la sociedad civil, lo público como parte esencial de la relativa transformación del sistema político, además se genera una revisión de los enfoques de políticas públicas y de las concepciones que se han generado para clasificar a los grupos civiles de la sociedad civil.

Con base en lo anterior pretendo investigar la participación de las organizaciones civiles en el sistema político mexicano, dicha relación se puede llevar a cabo a través de una relación directa o indirecta con el gobierno federal y/o local; se plantea observar a las organizaciones que han mostrado una actitud distinta a lo habitual y que se han posicionado como grupos civiles y como grupos de interés, es decir, grupos organizados que parten de la estructura social o de la sociedad civil y que han logrado obtener una asignación de valores o recompensas; las acciones de estas organizaciones civiles han tenido como consecuencia que sean más significativos e importantes; ante este panorama se profundizará en las variables que posibilitaron un mayor grado de influencia de estas organizaciones -al mostrar una participación más estrecha con los gobiernos- y expresar –si es el caso- las consecuencias en la realidad mexicana contemporánea.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Han sido varios los pensadores y teóricos que han planteado distintos enfoques para comprender nuestra realidad social, Hegel, Marx, Gramsci, Maquiavelo, Hobbes, En la actualidad se han desarrollado varios aportes, y nuevas propuestas teóricas entre ellas encontramos los planteamientos sobre sociedad civil.

Ahora existe un replanteamiento de la sociedad civil por varios motivos, entre ellos podemos decir que debido a que una parte de la sociedad civil representada por organizaciones civiles han crecido en importancia al participar en espacios públicos como consecuencia del adelgazamiento de las funciones del aparato administrativo del sistema político. En el contexto actual de los gobiernos democráticos se ha venido observando una mayor participación ciudadana, esta participación puede ser vista de manera heterogénea. Tenemos por un lado grupos sociales conocidos como organizaciones civiles las cuales han proliferado en los últimos años y los conocidos movimientos sociales. Además los procesos democráticos que se están gestando en el mundo han ocasionado también un replanteamiento de lo público, es decir, un redefinición de las funciones del gobierno y de la misma sociedad civil organizada, la cual desde luego ha ocasionado una recomposición del sistema político y de la toma de decisiones del mismo gobierno.

Estas organizaciones civiles al participar en el sistema político pueden incidir o influir de distintas maneras, ante ello, surgen algunas interrogantes, si estas organizaciones se forman en la sociedad ¿cómo es que logran ser parte del sistema político? En consecuencia, ¿son organizaciones sociales, civiles o políticas?; de la gran heterogeneidad de conceptos sobre los grupos organizados que surgen de la sociedad ¿Cómo podemos definir y conceptualizar a las organizaciones civiles? ¿Qué tipo de mecanismos les permiten participar con las instituciones gubernamentales? Al insertarse dentro del sistema político, ¿pasan a ser organizaciones políticas u actores políticos? ¿De qué manera este tipo de organizaciones muestran una participación política y transforman el espacio de lo público?

Ante la falta de espacios democráticos y de políticas eficientes en el bienestar social como los de vivienda, educación y ecología se observa la aparición de organizaciones civiles cuyos objetivos es atender y tratar de resolver problemas específicos y generales. Las organizaciones civiles en México han sido capaces de formar frentes de organizaciones o redes en momentos coyunturales para resolver problemas que el gobierno no había resuelto.

La acciones de las organizaciones civiles de México en la década de los noventa a través de su participación con las instituciones gubernamentales, evidencian parte de las transformaciones del sistema político mexicano. Esto se observa principalmente: por la participación en políticas públicas junto a las

Comentario: ...han jugado un papel transformador del sistema político.... o bien, evidencian las transformaciones en el sistema político?? ¿QUIÉN ES EL SISTEMA POLÍTICO?

Secretarías de Estado a nivel federal y gobiernos estatales y municipales: mediante convenios en los cuales las organizaciones y distintos niveles de gobierno cooperan y atienden un problema público. En este sentido observamos que algunas organizaciones civiles han logrado convertirse en un actor⁵ más en el sistema político, lo cual implica una relación política; ante este planteamiento, se trata de dilucidar de qué manera las organizaciones o grupos organizados, como Alianza Cívica y Coalición Hábitat México, participan en el sistema político y si las acciones de estas han transformado el espacio de lo público ante la redefinición de las políticas gubernamentales en sus tradicionales espacios de acción.

4. LIMITES DE LA INVESTIGACIÓN (TEMPORALES, ESPACIALES ETC.)

Los límites de la investigación son los siguientes:

1. El periodo que pretendo investigar está centrado en la década de los 90's en México debido a que las organizaciones civiles a investigar: Alianza Cívica y Coalición Hábitat México se manifiestan de manera importante en este periodo.
2. Se retoman algunas propuestas teóricas sobre la sociedad civil y también de los clásicos de la ciencia política, los enfoques de políticas públicas (policy) y las aportaciones conceptuales que se han realizado en los últimos años acerca de las organizaciones o grupos organizados.
3. Se analizarán únicamente dos organizaciones: Alianza Cívica y Coalición Hábitat México debido a que han demostrado: tener una estructura sólida, se han podido mantener ininterrumpidamente a lo largo de varios años en

⁵ En Ciencia Política entendemos por actor a aquel miembro, organización o grupo que participa en, con o contra las instituciones gubernamentales del sistema político, dicha participación puede ser a través de estrategias gubernamentales, participación de grupos en la solución de problemas públicos o en acciones políticas como políticas públicas. Los actores se encuentran: "...situados en un tiempo y en un espacio determinados, con capacidad de reproducir las reglas y los recursos del sistema social que los delimita, pero también para romper con ellos y plantear nuevos pactos sociales. De acuerdo con esta perspectiva, estaríamos hablando de actores con una identidad construida a lo largo del tiempo y del espacio social." (Giddens, 1995: 61) En este sentido, por actor político se entiende: un individuo o un agrupamiento social con identidad propia, a partir de la cual puede definir sus afinidades políticas y culturales. Esta identidad es construida a lo largo de su experiencia individual u organizativa y de su posición frente a otros actores políticos o sociales.

contacto con la esfera política y han logrado participar en la elaboración de políticas públicas.

4. El comparar los dos casos nos permitirá dilucidar las semejanzas y las diferencias respecto a su participación con el gobierno así como las variables que le han permitido influir en la esfera pública.

En ese sentido la selección de las organizaciones respondió a los siguientes criterios:

- Ser redes de organizaciones civiles.
- Son redes con presencia nacional y local.
- Son organizaciones que han tenido estabilidad, institucionalidad y trayectoria histórica previa.
- Incidencia nacional y local; legal y programática.
- Son redes que han participado en distintos niveles del sistema político a través del establecimiento de vínculos con las instituciones gubernamentales.
- Atienden ámbitos o espacios específicos como son salud, desarrollo comunitario, educación, hábitat y la defensa de los derechos humanos y políticos.

5. OBJETIVOS

Objetivo general.

Analizar y comparar las acciones de las organizaciones civiles en el sistema político mexicano en la década de los años noventa, para identificar las variables que han generado la relevancia de éstas, a través de dos casos: Alianza Cívica, Coalición Hábitat México.

Objetivos particulares.

- 1) Analizar el sistema político mexicano en la década de los noventa a partir de la aparición y acciones de nuevos actores o grupos organizados así como la manera en que el gobierno y estos actores han elaborado y aplicado políticas públicas.
- 2) Analizar el caso de Alianza Cívica para determinar de que manera se inserta en la esfera pública y determinar si genera cambios en el sistema político.
- 3) Analizar la trayectoria de Coalición Hábitat México para conocer sus aportes como organización civil
- 4) Determinar qué variables han permitido a las organizaciones civiles tener una participación relevante en el sistema político mexicano a partir del análisis de la experiencia de los casos: Convergencia, Alianza Cívica y Coalición Hábitat México.

6. HIPÓTESIS

En México, la participación de algunas organizaciones civiles conformadas en la sociedad civil como redes y/o frentes han desarrollado una dinámica distinta al fortalecer la esfera pública debido al adelgazamiento de las funciones administrativas del gobierno, se ha formado una imagen de la sociedad civil distinta, lo cual permite observar una transformación del sistema político y de la misma sociedad, consecuente con lo anterior se genera una transformación de lo público, sobresaliendo el papel de las organizaciones civiles.

En México el sistema político ha registrado cambios sobre sus estructuras gubernamentales respecto a sus funciones y niveles de influencia teniendo como consecuencia que la participación de algunas organizaciones civiles hayan creado

canales de influencia a través de las instituciones gubernamentales transformando la esfera pública y la composición de la sociedad civil.

En México se ha observado un adelgazamiento de las funciones del gobierno, lo anterior ha generado un replanteamiento del papel de las organizaciones de la sociedad civil al observarse que ellas han participado de manera importante en la resolución de algunos problemas.

La participación de las organizaciones civiles ha proliferado en los últimos años debido a que un adelgazamiento de las funciones del gobierno, lo anterior ha tenido como consecuencia la transformación de algunas instituciones con la finalidad de incluir la participación de los grupos que integran la sociedad civil.

La crisis de los sistemas políticos en las últimas décadas ha tenido como consecuencia una recomposición en su toma de decisiones, lo cual generó un adelgazamiento en el aparato administrativo gubernamental y consecuente con lo anterior la posibilidad de dar entrada a la participación de las organizaciones civiles y grupos que componen la sociedad civil.

En la década de los noventa se observa a algunas organizaciones civiles como un actor político, al 1) Colaborar en el diseño de políticas públicas, 2) Colaborar en la instrumentación de estrategias gubernamentales (programas federales, locales, desarrollo social, urbano pobreza), 3) Participar en la observación de los procesos electorales.

Los elementos contextuales a tomar en cuenta para analizar la participación de las organizaciones civiles en políticas públicas (diseño y operación) son: 1) las coyunturas políticas, 2) la capacidad organizativa de las organizaciones civiles propuestas, 3) las limitaciones en términos de planeación y atención de los gobiernos y 4) por las recomendaciones de los organismos internacionales de

incluir en los gobiernos democráticos las distintas formas de participación ciudadana.

1) En la década de los noventa observamos un sistema político mexicano enriquecido por la presencia autónoma de diversos actores, entre los que se encuentran algunas organizaciones civiles. Ante este escenario, las organizaciones civiles han mantenido una relación estrecha con las instituciones gubernamentales por medio de la incidencia en políticas públicas y por la implementación de proyectos específicos.

- Los mecanismos de participación de las organizaciones civiles en el sistema político se pueden observar a través de dos formas: la primera es la corresponsabilidad, la cual trata sobre la elaboración de políticas públicas con organizaciones civiles y gobierno; y la subcontratación que se refiere a la implementación de las políticas gubernamentales y políticas públicas a través de organizaciones civiles.

2) Las variables que posibilitan la participación de las organizaciones civiles en políticas públicas son: 1) las coyunturas políticas, 2) la capacidad organizativa de las organizaciones civiles propuestas, 3) las limitaciones en términos de planeación y atención de los gobiernos y 4) por las recomendaciones de los organismos internacionales de incluir en los gobiernos democráticos las distintas formas de participación ciudadana.

3) La participación que mantienen las organizaciones con el sistema político ha generado una serie de respuestas de este último, permitiéndole mantener el orden político. Por medio de su participación, las organizaciones civiles han abierto espacios para satisfacer su demandas, lo

que manifiesta una nueva conformación y lógica del funcionamiento del sistema político mexicano.

7. METODOLOGÍA (PLANTEAMIENTO GENERAL: INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL; INSTRUMENTOS EMPÍRICOS CONTEMPLADOS, ETC.)

Este estudio se asume como “investigación cualitativa que es un proceso de comprensión basado en distintas tradiciones metodológicas, que exploran problemas sociales o humanos; los investigadores construyen un complejo, imagen holística, palabras analíticas, reportes detallados de entrevistas y conductas del estudio de una naturaleza.” (Creswell, 1998, Qualitative)

La metodología que pretendo utilizar se puede desarrollar de la siguiente manera:

1. Para la parte teórica: una revisión sobre sociedad civil y lo público, además los conceptos sobre sistema político, políticas públicas y organizaciones civiles
2. Una revisión de los estudios de organizaciones civiles que se han realizado en los últimos años.
3. Sistematizar la información acerca de las organizaciones civiles a estudiar, en este caso me refiero a Alianza Cívica y Coalición Hábitat México.
4. Realizar una serie de entrevistas a un grupo de seis personas que investiguen sobre las organizaciones civiles, que mantengan un estrecho contacto con organizaciones civiles y a los sujetos que trabajen actualmente en instituciones gubernamentales y que anteriormente colaboraron en organizaciones civiles.

Para abordar los puntos anteriores nos basaremos en estudios que se realizados previamente de igual manera haremos una recolección de información acerca de los temas: teóricos y empíricos que contengan información acerca de:

- Organizaciones civiles en México.
- Las organizaciones civiles y las políticas públicas.
- Los casos de Alianza Cívica y Coalición Hábitat México.
- Participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas en México.

Se sistematizará la información de las entrevistas con el fin de conocer la situación de las organizaciones civiles y observar como algunos lideres de organizaciones civiles han pasado a ocupar cargos públicos en secretarias del gobierno.

La metodología se basará primero en la compilación de información y posteriormente se realizará un marco que incluyan las variables para:

- 1) Establecer los lineamientos teóricos o conceptuales del tema.
- 2) Señalar las principales tendencias de los grupos organizados y su participación en el sistema político mexicano en el periodo establecido.
- 3) Analizar y comparar las tendencias de los tres casos ya citados.

Como sabemos ningún método es infalible, pero tenemos que el método cualitativo exige una operacionalización que facilita más el desarrollo del tema, además la combinación de las redes conceptuales (generalización, interpretación, descripción y el análisis de los datos) puede tener consecuencias positivas debido a que se trata de explicar la participación de las organizaciones civiles en el sistema político, a través de los casos citados, un seguimiento de las instituciones que otorgan recursos a organizaciones civiles y una serie de entrevistas a personajes que se han relacionado estrechamente con organizaciones civiles (investigadores, miembros de organizaciones civiles y funcionarios públicos).

La investigación que se pretende realizar tiene como finalidad obtener inferencias y resultados a través de una recolección de datos e información, la forma en que lo llevaré

a cabo será a través de un planteamiento teórico (en el que incluiré los principales conceptos que utilizaré) y hechos empíricos.

Se retoma el método cualitativo por sus características y, en él incluiré las generalizaciones e interpretaciones dentro de una red de conceptos que incluyen aspectos políticos, históricos y sociales que influyen en la estructura del sistema político mexicano.

El análisis cualitativo que realizaré buscará encontrar las diferencias o semejanzas de los estudios de caso que se han señalado con anterioridad. Por otro lado no descarto realizar algunas entrevistas a estudiosos del tema, a algunos miembros de las organizaciones y a miembros del gobierno que mantengan una relación con organizaciones civiles. (véase anexo 1).

SELECCIÓN DE CASOS

Las organizaciones civiles conocidas tradicionalmente como ONG's, tienen su origen en la integración de un grupo de individuos que pretenden en la mayoría de los casos resolver problemas locales de diferentes tipos, por medio de acciones de financiamiento, voluntariado, asesorías financieras y apoyos a través políticas públicas, así como resolver problemas nacionales a través de la integración de redes de organizaciones civiles.

Comentario: Es provocadora la aseveración de que un solo individuo puede formar una organización, la legislación nacional no lo permite.

Las organizaciones civiles son aquellas que tienen actividades y objetivos distintos, pueden actuar en varios campos o áreas (defensa de los derechos humanos, derechos políticos, protección del medio ambiente, desarrollo comunitario etc), así como colaborar con el gobierno, o realizar sus actividades sin él, en otras palabras las organizaciones civiles se distinguen por su amplio margen de acción y las podemos encontrar en el ámbito político, económico, social y cultural. Algunas organizaciones civiles dadas sus capacidades organizativas pudieron conformar redes de organizaciones las cuales tenían un objetivo común, además las condiciones coyunturales del país les permitió generar un espacio para poder actuar y volverse un actor relevante en el sistema político.

En México existen otras redes de organizaciones civiles como por ejemplo Foro de Apoyo Mutuo (FAM) y Red Mexicana de Acción Frente al Tratado de Libre Comercio (RMALC) -Véase anexo 2-, que han sobresalido pero no han tenido un papel que impacte o que incida en el sistema político hasta el momento.⁶

Sabemos que se han formado nuevas redes y han ido creciendo, principalmente las de mujeres y las ambientales, pero las organizaciones civiles - conformadas como redes- que no tomo en cuenta para este estudio se debe a que son redes que no tuvieron o no han tenido una participación política de sobresaliente, lo cual no significa que no hayan tenido o que no tengan un papel relevante, sino que dadas las características de la investigación, del planteamiento y los tiempos, no resulta viable realizar un análisis que agote a todas las redes que han participado de alguna manera en el sistema político.

Los dos casos que se estudiarán (Alianza Cívica⁷, y Coalición Hábitat México⁸), muestran un acercamiento con instancias gubernamentales, además cuentan con

⁶ Se puede consultar la obra de Rafael Reygadas, (1998), el cual realiza un recorrido histórico sobre las redes de organizaciones civiles.

⁷ De manera muy resumida presento algunos datos sobre Alianza Cívica cuyo origen se encuentra en distintos grupos y redes de organizaciones civiles, (Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Movimiento Ciudadano por la Democracia, El Consejo para la Democracia, la Fundación Arturo Rosenblueth, la Academia Mexicana para los Derechos Humanos, el Instituto Superior de la Cultura Democrática, la Asamblea de por el Sufragio Efectivo etc.) se funda el 25 de abril de 1994 y se registra como asociación civil. El 24 de mayo presenta su primer informe sobre la cobertura de las campañas electorales realizadas por los medios de comunicación, el 29 de junio de ese mismo año se dieron a conocer los resultados de una encuesta de opinión que analizaba las expectativas de los ciudadanos frente al proceso electoral. El 23 de julio Alianza Cívica inició un proceso de verificación simbólica, El 19 de agosto presentó un informe sobre las condiciones previas a la jornada electoral. Después del éxito obtenido en la observación electoral de 1994 el 30 de septiembre se reúne la primera Asamblea Nacional la cual decide seguir observando los procesos electorales, en 1995 y 1996 se mantuvieron un perfil “de movimiento civil nacional” En octubre de 1996 el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales fue modificado incluyendo la mayoría de las demandas planteadas por Alianza Cívica. En 1997 se lleva a cabo la “consulta-ratificación de agenda ciudadana a ser presentada a todos los partidos políticos. Para 1998 y 1999 Alianza Cívica estaba sin una dirección clara aparentemente, en 1999 el principal aporte fue el “Proyecto Técnico Organizativo de Factibilidad en las elecciones primarias” (Olvera, 2001).

⁸ Esta red de organizaciones surge en 1993 a través de un grupo investigadores que elaboran: “un contrainforme sobre las condiciones de vivienda en México y lo presentan ante el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Desde entonces. La coalición ha

la peculiaridad de unirse con un mismo objetivo en un momento histórico (la observación de las elecciones).

Estas organizaciones dadas sus características, se han relacionado con el sistema político al realizar una serie de acciones que tuvieron que ver con la participación en políticas públicas, y en la colaboración con instituciones gubernamentales por medio de: convenios que atienden problemas específicos (talleres, seminarios, ayuda a niños de la calle, mujeres, defensa de derechos civiles, desarrollo social etc.), observación de procesos electorales; haciendo notar que estas actividades han sido coordinadas por redes de organizaciones civiles.

Comentario: Quizá más que movilizaciones, acciones

Analizar estos casos sobresalen porque los estudios acerca de políticas públicas, procesos electorales y democratización han cobrado mucha relevancia en México, además el análisis y la implementación sobre las políticas públicas también han mostrado importancia como una de las estrategias del gobierno para resolver los problemas públicos, siendo ahora parte fundamental en los gobiernos; lo novedoso es la inclusión de las organizaciones civiles, por lo cual la intención de la investigación es analizar la participación su participación, las principales tendencias de los tres casos señalados y las entrevistas a personajes relevantes que hayan estudiado a las organizaciones civiles.

promovido procesos de desarrollo y mejoramiento de la vivienda popular principalmente en zonas metropolitanas de la ciudad y algunos estados de la República." (CAM, 2000: 72) La coalición ha elaborado desde años anteriores propuestas sobre el mejoramiento de la vivienda, participando con instituciones gubernamentales, por ejemplo en el D. F., en específico con la administración de Cuauhtémoc Cárdenas, se participo de manera conjunta a través de una plataforma de discusión sobre las políticas y programas de vivienda. Las organizaciones que integran la Coalición Hábitat son: Centro de vivienda y estudios urbanos A. C. (CENVI), Fomento Solidario a la vivienda A. C. (FOSOV), El Centro operacional de vivienda y poblamiento A. C. (COPEVI) y Casa y Ciudad A. C.; Su objetivo es "incidir en la política habitacional gubernamental y garantizar el derecho a la vivienda y el desarrollo sustentable" en otras palabras "atiende la problemática de la vivienda, el desarrollo urbano y el medio ambiente, procurando generar procesos de participación con la comunidad." (CAM, 2000: 73)

8. MARCO CONCEPTUAL

ACERCAMIENTO A LA TEORÍA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL REPLANTEAMIENTO DE LO PÚBLICO.

- JUSTIFICACIÓN
- LAS CONCEPCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.
- EL PLANTEAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL POR COHEN Y ARATO.
- LA PERSPECTIVA DE LA PUBLIFICACIÓN DEL ESTADO.
- LAS ORGANIZACIONES CIVILES.

JUSTIFICACIÓN

En la justificación teórica de la investigación retomo el planteamiento de Karl W. Deutsch, cuando establece que: "la política significa sobre todo reconocer lo que es importante, las cosas que más influyen sobre el resultado de los acontecimientos. Significa también reconocer lo que es valioso, es decir, la influencia de cada resultado político sobre nuestros valores y sobre las personas y cosas que apreciamos y nos interesan....buscamos el conocimiento político que sea importante para predecir los resultados e influir sobre ellos, que sea pertinente para nuestros valores, y que resulte confirmado por la pruebas y la experiencia" (Deutsch, Karl, 1998: 18)

Tradicionalmente en el sistema político los partidos son los grupos clave de acceso al poder, son canales de participación con los cuales se pueden obtener cargos públicos, representan intereses sociales y políticos, en otras palabras, son vías directas de participación en la esfera política, sumado a esto Deutsch nos dice que los sujetos utilizan otros organismos con actividades diferentes a la de los partidos políticos, el objetivo es influir sobre los acontecimientos políticos y sociales, explica que: "a menudo un movimiento trae consigo una multitud de organismos.....no es probable que ninguno de estos movimientos llegue a ser todo poderoso, o que alcance la totalidad de sus metas principales rápidamente. Pero todos ellos han tenido algunos éxitos. Han producido algunos cambios de la política y de las leyes.....los movimientos de este tipo ofrecen un curso alternativo

para que la gente participe en la política y es probable que los partidos políticos establecidos ofrezcan tarde o temprano sus servicios a los votantes potenciales que estos movimientos nuevos representan” (Deutsch, 1998: 81) Los movimientos y organismos a los que se refiere son las organizaciones civiles o las clásicas ONG’s, Deutsch en este sentido observa que la participación de los ciudadanos organizados son capaces de generar de algún modo cierta influencia en la esfera política.

Para Deutsch en el ámbito político se generan una interacción de intereses, reclamación y distribución de las recompensas, es decir, de los valores. “Diferentes individuos y grupos, o aun países, que actúan en la política y buscan su interés, pueden cooperar o competir en la asignación de valores.” (Deutsch, 1998: 25)

En el sistema político encontramos los grupos de interés, los cuales han existido en todas las sociedades del mundo y son tomados en cuenta para mantener el orden de la esfera política, social y económica. “En muchos países europeos, acontecimientos ulteriores en la edad media condujeron al surgimiento de los grupos de interés de los comerciantes y de los gremios artesanos. Ocasionalmente, como sucedió en Inglaterra, Noruega, Suecia y Suiza, hacendados, agricultores libres o campesinos, se organizaron como grupos de interés con alguna representación en el proceso político.” (Deutsch 1998: 68) Cabe señalar que se quiere destacar el papel que llegan a desempeñar los grupos de intereses organizados, que a su vez pueden ser netamente políticos o surgir desde la sociedad civil y tomar en otra etapa relevancia política, por ejemplo los partidos políticos, y las asociaciones políticas las podemos catalogar como organismos netamente políticos en cambio las organizaciones que surgen de la sociedad civil y que su objetivo no es la conquista del poder sino el beneficio a terceros o tienden a diferenciarse porque pueden actuar en el plano social pero también en la esfera política.

La esfera política poco a poco incluyó a más actores o grupos, como fueron los partidos políticos, las corporaciones etc. En este sentido los procesos han sido bastante dinámicos y han cambiado las relaciones entre gobernados y gobernantes; las formas de gobierno de los gobiernos se torna determinante para el desarrollo de un país, sumado a que los avances tecnológicos y los países con las economías más fuertes tienen ahora la capacidad de transformar un régimen. La participación de los actores de la sociedad civil en el sistema político es relevante debido a que se ha observado una reconfiguración del sistema político y de actores económicos; los grupos de interés que observa Deutsch se vuelven relevantes al replantear el espacio de lo público. Tal replanteamiento surge por el adelgazamiento de las funciones del gobierno y por el acotamiento de la toma de decisiones de éste, dejando a los grupos civiles y económicos posibilidades de inferir en propuestas para la resolución de problemas públicos. Ante tales hechos resurgen nuevamente los planteamientos teóricos de la sociedad civil y de lo público.

En este sentido algunos grupos de interés como las organizaciones civiles que surgen del espacio de la sociedad civil han tomado importancia al participar en espacios públicos, lo anterior necesariamente nos lleva a una revisión de los planteamientos de la sociedad civil y las propuestas de los teóricos contemporáneos para conocer de que manera se relacionan estos grupos con el sistema político así como sus efectos.

LAS CONCEPCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

El término “sociedad civil” ha sido estudiado por Hegel, Marx, Gramsci, cada uno de ellos dándole una connotación distinta de acuerdo a la realidad que les rodeaba. Habermas, Bobbio, Luhmann, Cohen, Arato y muchos más, han abstraído nuestra realidad social y han teorizado sobre las diversas dimensiones y ámbitos de sociedad civil. (para el caso de México tenemos las propuestas realizadas por A. Olvera y Pereyra entre otros).

El concepto, término o idea de sociedad civil ha tomado relevancia en los últimos años y obedece a los cambios en el sistema político,⁹ en el comportamiento de los actores económicos que tienen un alto grado de influencia y de grupos organizados de la sociedad que manifiestan una serie de demandas.

En la segunda mitad del siglo XX, se llevaron a cabo cambios estructurales en los sistemas políticos de varios países desarrollados como el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Francia entre otros, lo anterior se ha manifestado a partir de una combinación de hechos y fenómenos que tienen que ver con movimientos, grupos de la sociedad y los grupos económicos que se enmarcan en la sociedad civil. Por un lado tenemos a actores del sistema político que tienen la legitimidad para tomar decisiones a través del aparato administrativo conocido como gobierno¹⁰ y su ámbito de acción se conoce como espacio público o esfera pública, donde cualquier acción que tome el gobierno tiene que ver con el espacio público. Por otro lado se observa a un conjunto de actores sociales que se organizan en agrupaciones que tienen objetivos y que manifiestan una serie de demandas o que atienden problemas públicos (organizaciones civiles, ong's, fundaciones, clubes etc), grupos económicos, y grupos que se enmarcan en el ámbito del crimen organizado entre otros. El espacio de éstos últimos sería la esfera privada o el espacio privado.

La sociedad civil se define como una esfera de interacción social entre diversos actores como los del ámbito económico y el ámbito político, se compone

⁹ El sistema político es el espacio donde participan las instituciones públicas, el gobierno, los distintos niveles de poderes públicos y actores que se vuelvan relevantes; el sistema político es el ámbito donde se toman las decisiones para satisfacer las demandas, (making decision). Las respuestas de los actores sociales y políticos ante los productos políticos se transforman en nuevas o reiteradas posiciones respecto de apoyos y demanda futuras, lo que plantea un circuito en el cual el sistema político, para ser eficiente deberá tratar de realizar en un ambiente social de estabilidad, procesando nuevas modalidades de adaptación a fin de mantener el orden político. Uno de los análisis más serios está planteado por D. Easton quien considera que el sistema político es "el sistema de conducta más inclusivo de una sociedad para la asignación autoritaria de valores,... esta conducta se refiere sólo a un aspecto de las interacciones totales en que intervienen las personas biológicas de una sociedad,... La característica peculiar de los sistemas políticos, compartida con otros sistemas sociales...es que no están necesariamente indefensos frente a las perturbaciones que los puedan afectar." (Easton, 1965) La idea consistía en proporcionar una teoría que diera cuenta del proceso de toma de decisiones en la esfera política, para esto se contemplaba un proceso de inputs y outputs (demandas y apoyos) que pasaban por una caja negra (toma de decisiones), este proceso pasaba a su vez por una retroalimentación.

¹⁰ Entendiendo por gobierno al "conjunto de personas que ejercen el poder político y que determinan la orientación política de una sociedad a través de instituciones." "...En toda comunidad política, es posible encontrar un conjunto de funciones estables y coordinadas, ligadas al uso del monopolio de la fuerza, en los que descansa el poder de decidir de manera determinante la orientación política. Desde el punto de vista de la teoría de la clase política entendida como esquema clasificador de las conductas de los dedican la mayor parte de su actividad a la política, las funciones del gobierno constituyen, por lo tanto, sólo una parte de la clase política, la cúspide de la clase política de gobierno, con exclusión de la parte restante de la clase política de gobierno. Y de la clase política de oposición." (Bobbio, Matucci, 2000)

“... ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien la dimensión es autocreativa e institucionalizada puede existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil.” (Cohen y Arato, 2000: 9) E. Serrano señala que “la sociedad civil no ocupa un espacio predeterminado, no es un lugar central, ni superior del orden social, sino un ámbito que, en su perpetuo dinamismo, cambia de manera constante su entorno y fronteras, conforme se transforma la relación de tensión entre los subsistemas sociales. Podemos decir que la sociedad civil es la medición entre los subsistemas sociales, si se entiende por mediación la instancia que vincula los extremos de una relación, al participar de la especificidad de cada uno de ellos.” (E. Serrano, 2001 en Olvera, 2001: 58)

En síntesis la sociedad civil es un espacio en el que se encuentran un conjunto heterogéneo de grupos sociales, civiles, clubes, organizaciones, sociedades, agrupaciones etcétera, con objetivos diferenciados; en este espacio u ámbito se interrelacionan entre ellos mismos o con otros actores políticos, lo cual les permite desarrollarse o reconfigurar su composición debido a que el dinamismo en el que se encaminan las acciones de éstos les permite la realización de sus objetivos sea en la esfera pública o privada.

Cabe señalar que en las sociedades han existido siempre grupos organizados o grupos de interés que han manifestado un grado de poder y por ende un grado de influencia, los grupos que llegan a tener influencia pueden transformar su entorno, estos grupos pueden manifestarse en el sistema político, en el económico y obviamente en las organizaciones que representan parte de la sociedad civil.

Sobre la trayectoria del término sociedad civil autores como E. Serrano y L. Alvarez han planteado que Aristóteles, indicaba que “la sociedad civil es la asociación independiente y autosuficiente de ciudadanos, libres e iguales, constituida por el conjunto de normas jurídicas comunes y que tiene por finalidad el bien común.” (E. Serrano, 2001 en Olvera, 2001: 58) En esta visión la idea de sociedad civil -según los autores- “aristotélica” tiene que ver con la organización política de ciudadanos libres e iguales diferenciándose de la organización

comunitaria familiar. En síntesis representa a la polis y tiene entre sus propósitos la búsqueda del bien común. Las implicaciones de esta interpretación de sociedad civil aristotélica se proyectan hasta la época feudal, donde el término es utilizado por los “representantes de la escolástica medieval para exaltar a la sociedad de los civiles con respecto a la sociedad religiosa” (Alvarez, 2002: 17)

El planteamiento de Alvarez y Serrano sobre una concepción aristotélica de sociedad civil puede ser muy discutida, debido a que la idea de sociedad civil aparece como un término moderno en el que los hechos históricos son muy específicos para poder plantear el término de sociedad civil, parece difícil poder plantear una sociedad civil en Grecia cuando la noción de ciudadano o de hombre era completamente distinta a como lo plantaron los primeros teóricos naturalistas o de la sociedad civil.

Entre los teóricos del iusnaturalismo encontramos a Hobbes¹¹ y Locke¹² quienes ofrecen una propuesta donde existe una diferencia de dos tipos de condición en las que vive el hombre en comunidad: 1) el estado de naturaleza y 2) el estado civilizado, caracterizándose el segundo por contar con instituciones y reglas que permitan su operación, las cuales se generaron por el consenso social.

En la visión iusnaturalista Hobbes reconoce que la naturaleza ha hecho al hombre igual a sus semejantes en lo que se refiere a facultades de cuerpo y del espíritu, es obvio que entre los hombres pueden existir diferencias físicas sin embargo, cuando se considera en conjunto al hombre la diferencia no es tan importante; Hobbes explica que de la igualdad procede la desconfianza y de la desconfianza la guerra, el hombre al no encontrar ningún poder común que los unifique se encuentran en un espacio en el que se destruyen el uno al otro. De esta manera se encuentra el hombre en naturaleza con tres características, 1) la competencia: impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio, 2) la desconfianza: para lograr la seguridad, 3) la gloria: con la cual logran ganar reputación. La primera de las características se utiliza para convertirse en dueña de las personas, la segunda para defenderlos y en la tercera se recurre a la fuerza por cosas insignificantes. En síntesis el estado de naturaleza es un estado de guerra de todos contra todos, las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar, donde hay poder común no hay justicia. Las

¹¹ Parte del estado de naturaleza, en la que se considera una lucha de todos contra todos. La obediencia civil parte del temor a la muerte violenta y la pérdida de bienes. Se constituye por necesidad la sociedad mediante un contrato social. Pero este acuerdo debe ser vigilado por un poder visible y tangible: El Estado u hombre artificial (Leviatán), que es constituido por los hombres naturales por medio de un pacto voluntario entre ellos.

¹² En el estado de naturaleza, el hombre tiene básicamente dos derechos: derecho a la propiedad privada (todos los bienes son propiedad común) y derecho natural de castigar (las infracciones son castigadas por cualquiera). El hombre delega sus poderes en un gobierno capaz de salvaguardar la libertad e igualdad primitivas. Lo que dio nacimiento a una sociedad política fue el consentimiento de un cierto número de hombres. El hombre en estado de naturaleza tiene dos poderes y se despoja de ellos a fin de que sean administrados por las leyes de la sociedad. Tales son: “el poder de hacer todo lo que juzgue” y el “poder de castigar”. El hombre se ha reservado un derecho cuando no hay apelación sobre la tierra, apelar al cielo (derecho de insurrección).

pasiones que inclinan a los hombres a la paz son el temor a la muerte, el deseo de las cosas que son necesarias para una vida confortable y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo y el Estado civilizado es aquel en el que se depositan restricciones sobre sí mismos, es el cuidado de su propia vida y el abandono del estado de guerra, es decir se trata de realizar un pacto para conservar su seguridad.¹³ La noción de sociedad adquiere una connotación en la cual existe una diferencia clara entre gobernante y gobernado o entre súbdito y soberano.

Para Hobbes el estado de naturaleza es un estado de guerra y concibe a la sociedad civil como un estado de paz, explica que el estado de naturaleza no se puede negar como antecedente a la construcción o integración de la sociedad, en el momento en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra, una guerra tal que es la de todos contra todos, pero, en Locke encontramos que el estado de naturaleza no es un estado de guerra sino un estado pacífico en el que prevalecen la libertad e igualdad, para Locke la libertad es el derecho de los hombres para conducirse y disponer de sus bienes como les convenga, respetando los límites que establece la ley; la igualdad es el estado dentro del cual el poder y la jurisdicción son recíprocos y donde existe un equilibrio entre las posesiones.¹⁴

Locke indicaba que la aplicación de la ley natural en el estado de naturaleza queda en manos de todos los hombres, sin embargo, Hobbes decía que no es necesario ya que si no existe un poder que pueda garantizar la seguridad, cada individuo se fiara legalmente en su propia fuerza.

Hacia el siglo XVIII se planteaba otra perspectiva de la sociedad civil a cargo de A. Ferguson, quien concebía al hombre, no aislado sino agrupado naturalmente "en tribus y asociaciones". Para él "la humanidad debe considerarse en grupos, como siempre ha existido. La historia de los individuos es solamente una parte de los pensamientos y sentimientos que han mantenido desde el punto

¹³ Véase Hobbes T., "Leviatán", F.C.E., México, 2001, la primera parte hace referencia al hombre y la segunda al Estado (en latín civitas) entendiendo por este "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como actor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y los medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común", p. 141

¹⁴ Véase 2do. Ensayo sobre el gobierno civil, cap. VI.

de vista de su especie; y cada experimento en esta materia debe hacerse considerando sociedades completas, no individuos aislados" (Ferguson, 1974: 6)

Ferguson explica que el estado de naturaleza es un estado de guerra o de amistad, y los hombres han sido creados para agruparse por un principio de afecto, o por un principio de miedo, según el sistema elegido por los diferentes autores. La historia de nuestra especie, en realidad nos da abundantes muestras de que los hombres son unos para otros objetos al propio tiempo de amor y de miedo, y aquellos que probaran que los hombres han nacido originariamente bien en estado de alianza o de guerra, tienen argumentos en reserva para defender sus teorías" (Ferguson, 1974: 216)

Podemos concluir diciendo que para Ferguson la sociedad civil no excluye el llamado estado de naturaleza, sino que, por el contrario, se integra con él. No existen dos etapas separadas en la evolución de las comunidades humanas - estado de naturaleza y estado civil -, sino que se ha producido un progreso paulatino desde las comunidades incivilizadas o primitivas hasta las colectividades modernas, civilizadas, en las cuales surge la sociedad civil, la cual, en cuanto es una creación humana, constituye también expresión de la naturaleza del hombre, lo que permite a Ferguson afirmar la coexistencia de la sociedad civil con el denominado estado de naturaleza. En síntesis, la sociedad civil es, para Ferguson, sociedad "civilizada" que surge con la progresiva división del trabajo y, de este modo, se opone a las sociedades "incivilizadas", primitivas o salvajes.

Hacia el siglo XIX surge la conocida "síntesis hegeliana" la cual sitúa a la sociedad civil en un espacio intermedio entre la familia y el Estado. La síntesis que propone es el resultado de la confluencia de los aportes de la corriente liberal y republicana desarrolladas en ese contexto.

Respecto a la posición liberal y la posición republicana, observamos que la primera considera que la instancia fundamental de la sociedad civil es el mercado, "el cual representa un orden distinto y previo al "Estado", surgido en un largo proceso de desarrollo de las relaciones entre los individuos en su actividad productiva". (E. Serrano, 2001 en A. Olvera, 2001: 62) "Para la posición republicana el núcleo de la sociedad civil se localiza en el conjunto de asociaciones autónomas de los ciudadanos."(E. Serrano, 2001 en A. Olvera, 2001: 63) En la posición liberal el mercado al no ser obstaculizado conduce a un equilibrio de los factores de producción permitiendo crear una mediación entre el interés particular y el general, la tarea de la sociedad civil es vigilar y controlar al grupo de instituciones gubernamentales. Caso contrario del rol de la sociedad civil en la posición republicana, donde su rol es político debido a que trata de crear los medios institucionales que permiten controlar los conflictos y la "asimetría" en las relaciones sociales.

Para Hegel la sociedad civil contiene tres momentos:

- 1) “La mediación de la necesidad y la satisfacción del individuo con su trabajo y mediante el trabajo la satisfacción de sus necesidades de todos los demás.
- 2) La realidad de lo universal aquí contenida, la libertad y la defensa de la propiedad mediante la administración de la justicia.
- 3) La prevención contra la accidentalidad que subsiste en ese sistema y el cuidado de los particulares en cuanto cosa común por medio de la policía y la corporación.” (Hegel, 1985: 197)

La sociedad civil para Hegel tiene que ver con el interés particular individual y con la procuración de la justicia, además en el espacio de la sociedad civil existe un vínculo entre sus miembros y los reconoce como personas autónomas, la sociedad civil en la perspectiva Hegeliana toma un carácter de familia y tiene el derecho y la obligación de vigilar y tener influencia en la educación de los miembros de la sociedad así como vigilarlos; para Hegel cuando la sociedad civil funciona sin obstáculos se produce dentro de ella el progreso de la población y de la industrial. (Hegel, 1985: 233)

En este sentido Hegel se plantea vincular lo universal con lo plural, sin disolver uno de ellos en el otro. En síntesis este autor planteaba a la sociedad civil como un espacio intermedio entre lo público y lo privado. Se recuperaba la esfera económica y el conjunto de asociaciones ciudadanas como elementos de la sociedad civil, las cuales tienen la finalidad de formar vínculos de intermediación. Tres ámbitos que existen en el espacio de intermediación son: 1) El sistema de necesidades, 2) La administración de justicia y la policía, 3) Las corporaciones o asociaciones voluntarias de los ciudadanos.

Una vez que se toman en cuenta los anteriores ámbitos se hace la aclaración de que la concepción hegeliana pone de manifiesto la existencia de sociedades modernas complejas, tomando como punto relevante un carácter democrático por parte de las corporaciones. En este sentido sobresale la perspectiva de A. de Tocqueville al manifestar que la organización social es un elemento sustantivo en la democracia¹⁵.

Para Tocqueville el derecho de asociación es inalienable por su naturaleza así como la libertad individual. (Tocqueville, 2000: 209) Para este autor en los países democráticos, “la ciencia de las asociaciones es la ciencia madre y el progreso de todas la demás depende del progreso de éstas... para que los

¹⁵ En nuestra época, la democracia es una de las formas de gobierno que ha ganado terreno y se ha expandido en muchos países, sin embargo, los teóricos más importantes dan a entender que ésta ha adquirido a través del tiempo diferentes connotaciones y características, por ejemplo la democracia a la cual se referían los griegos es totalmente distinta a la que se ejerce ahora en los distintos países que se autodenominan democráticos o en transición a la democracia. En un sentido muy general Dahl indica que un gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para dar respuesta a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Dahl utiliza el término democracia para: “designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer a entera o casi enteramente a sus ciudadanos.” (Dahl, 1971: 13)

hombres permanezcan civilizados o lleguen a serlo, es necesario que el arte de asociarse se desarrolle entre ellos y se perfeccione en la misma proporción en que la igualdad de condiciones aumenta.” (Tocqueville, 2000: 476) En esta perspectiva se observa que en la sociedad civil debe existir una participación política de las asociaciones,¹⁶ en ellas los hombres tendrán derecho y la satisfacción de unirse para que tengan algún poder. En síntesis los que observó Tocqueville es una serie de asociaciones organizadas que defendían sus derechos en la esfera política, se trata de un planteamiento de la sociedad civil que tiene inferencia y necesidad de vincularse con los actores políticos gubernamentales para la defensa de sus intereses.

En la propuesta de Marx la sociedad civil esta diferenciada del sistema político y se encuentra constituida por la clase burguesa y por el conjunto de relaciones que se gestan en la esfera económica. Sin embargo, esta diferenciación se pierde al integrarse la sociedad civil (burguesía) al consolidar cierto poder y al convertirse el aparato estatal como un instrumento de la burguesía, en este sentido la sociedad civil y el Estado pierden autonomía al aparecer unidos en la visión marxista.

Gramsci planteaba a la sociedad civil desarrollando el modelo marxista de la estructura social: 1) estructura y 2) superestructura, de esta última señalaba dos espacios el Estado o sociedad política y la sociedad civil. Entendiendo por sociedad civil a los aparatos hegemónicos que tienen como función la formación del consenso necesario para la hegemonía de la clase dominante. Gramsci distingue en la sociedad civil un ámbito privado depositado en la familia y uno público constituido por las asociaciones autónomas. Cabe señalar que este autor en su modelo de análisis observa al Estado, la economía y la sociedad civil como esferas autónomas.

Gramsci ve a la sociedad civil que se mueve de la esfera de la base material a la esfera superestructural y hace de ella el lugar de la formación del poder ideológico, diferente del poder político...y del los procesos de legitimación de la clase dominante. Es decir la absorción de la sociedad política en la sociedad civil.

Se ha observado en la segunda mitad del siglo XX varias transformaciones en el sistema político, en el económico y en el social. Lo anterior tiene que ver con la crisis de los gobiernos democráticos, del socialismo real teniendo como consecuencia la transformación social, y una recomposición política de sus gobiernos en los cuales se observa una mayor participación de actores sociales organizados, se generan nuevos espacios en los cuales se toma en cuenta la participación ciudadana.

En esta lógica se ha observado un replanteamiento de los enfoques de la sociedad civil a través de su redefinición, según Alvarez se plantean dos

¹⁶ Véase capítulo 1 de la segunda parte.

preocupaciones: 1) la de los teóricos y 2) la de los actores sociales. En las distintas dimensiones en las que se ha abordado a la sociedad civil se retoma a Offe debido a que observa la dimensión política de la sociedad civil y el establecimiento de una clara diferenciación entre la sociedad política y la sociedad civil, O'Donnell y Schmitter infieren que la sociedad civil tiene la función primordial como catalizador en los procesos de transición, debido a que muestra la exaltación de su potencial como factor de presión, al generar la movilización de la ciudadanía organizada influyendo en las élites políticas y como consecuencia la obtención de condiciones para negociar.

En este recorrido histórico sobre la sociedad civil se encuentra una evolución del contexto político y social, consecuente con lo anterior podemos entender que la connotación y el significado de sociedad civil cambie de acuerdo al tiempo y lugar. Hacia la década de los setenta se observa una crisis del Estado de Bienestar¹⁷ y resurge un replanteamiento sobre la competencia del sistema político a nivel gobierno, se trata de un reconversión en sus funciones, el gobierno tendrá acotada su influencia en la esfera económica, los actores económicos más importantes e influyentes del mercado encaminaran el rumbo; la consecuencia de un sistema político que ve adelgazadas sus funciones y un conjunto de actores económicos que toman fuerza se ve reflejada en la manifestación en una mayor participación civil, un ensanchamiento de lo público y un adelgazamiento de la esfera política, es decir, un resurgimiento de grupos organizados con objetivos y metas heterogéneas a partir de una redimensión de las funciones del sistema político.

EL PLANTEAMIENTO CONTEMPORÁNEO DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Como hemos visto se han construido varios planteamientos sobre la sociedad civil, cada una de ellos ubicados en distintos contextos, en la actualidad se ha desarrollado a cargo de Cohen y Arato una nueva perspectiva que da cuenta del desarrollo contemporáneo de la sociedad civil, se trata sobre una nueva perspectiva teórica de la sociedad civil cuya intención es dar respuesta a la relación que se genera con la democracia y por consiguiente con el sistema político.

¹⁷ Sobre el Estado de bienestar se puede consultar a Claus Offe (1990), indica que el Estado de bienestar sirvió como una fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas en el periodo subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. La fórmula consistió en la obligación explícita del sistema político o el Estado de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos del sistema económico o del mercado. El Estado de Bienestar se basaba en reconocer el papel formal de los sindicatos en el plano de la negociación colectiva y en la formación de planes públicos. Offe percibe una serie de cambios políticos en la estructuración de los países que contemplaban una redefinición de sus funciones respecto a la protección del individuo. Véase capítulo V.

Cohen y Arato han dado una nueva visualización a la sociedad civil desde la teoría política en su más reciente obra, en ella se observa una investigación que revisa las primeras propuestas que recaen en la filosofía política, pasando por Hegel, Marx, Gramsci, Offe, Habermas, Luhmann, entre otros¹⁸; la finalidad, es lograr formar una propuesta contemporánea para las democracias sustentando su enfoque en los planteamientos de Habermas.

Habermas ha sido uno de los pensadores más prolíficos y varios autores han retomado sus ideas, éste autor presupone que existen subsistemas diferenciados del “mundo de vida”¹⁹ que contemplan componentes estructurales distintos: la cultura, la sociedad y la personalidad, en este sentido la sociedad civil es una dimensión del mundo de vida, institucionalmente asegurada por derechos que se diferencian del ámbito económico y político, según Cohen y Arato (Cohen y Arato, en Olvera 2001: 89)

El mundo de vida se plantea como un espacio de intersubjetividad, donde se desarrollan formas de apropiación del mundo produciéndose interpretaciones acerca de él. La postura de la acción comunicativa de Habermas contribuye a la

¹⁸ Se puede revisar la obra de Norberto Bobbio (1994), la cual contiene una revisión resumida sobre la sociedad civil. Otra obra que se puede revisar es la Gramsci (1970), especialmente la parte de “textos de los cuadernos de 1929 a 1931”. En el caso de Luhmann véase su obra clásica “Sistemas Sociales”, en la cual se plantea una teoría de sistemas sociales los cuales tienen que ver interacciones, organizaciones y sociedades, este tipo de abstracción le servirá al autor para desarrollar una serie de comparaciones de sistemas sociales, para Luhmann “los sistemas sociales se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno, y utilizan sus límites para regular dicha diferencia.” (Luhmann, 1998: 40) para este autor los sistemas están orientados por sus entornos. Por otro lado en el capítulo 10 cuando hace referencia a la sociedad en interacción establece la distinción entre varios sistemas sociales (simples y complejas) En síntesis se trata de un sistema de social rodeado de un conjunto de interacciones, estos sistemas a su vez pueden desembocar en otros subsistemas.

¹⁹ “La acción comunicativa se basa en un proceso cooperativo de interpretación en el que los participantes se refieren simultáneamente a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo ... en el que hablantes y oyentes emplean en sistema de referencia que constituyen los tres nodos como marco de interpretación dentro del cual elaboran las funciones comunes de su situación de acción” (Habermas, 1999: 171)

renovación del conocimiento cultural, debido a que es útil para la integración social y a la creación de la solidaridad.

En el planteamiento de Cohen y Arato se rescata el enfoque de Habermas de un orden social constituido por el mundo de vida debido a que conforma la autonomía social y la pluralidad. “A través de la racionalización del mundo de vida²⁰ se moderniza y somete a procesos de cuestionamiento y crítica a las tradiciones, las normas y a la autoridad, logrando sustituir el consenso normativo basado en la convención, por otro de carácter reflexivo, que se basa en procesos abiertos de comunicación.” (Cohen y Arato, 2000: 2da. parte)

Para ellos la sociedad civil es “como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (es especial la familia), la esfera de las asociaciones (es especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien la dimensión es autocreativa e institucionalizada puede existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil.” (Cohen y Arato, 2000: 9)

²⁰ La racionalización del mundo de vida contempla tres procesos paralelos: 1) La instrumentación de una reflexión crítica y reflexiva con la tradición, 2) la ampliación del nivel institucional del mundo de vida y 3) la institucionalización de estos procesos en el plano de la ley, de las costumbres y en la autocomprensión de la sociedad. (Habermas, 1999, tomo II: 169) Para explicar el mundo de vida en la teoría de la acción comunicativa se plantea que en ella los sujetos toman relevancia y es el mundo de vida el canal que permite a sus participantes contar con un contexto y con procesos de entendimiento, con el concepto de mundo de vida los sujetos sociales o agentes pueden comunicar y localizar a sus emisores en un espacio social y contexto determinado. En otro momento Habermas plantea que “el mundo de vida constituye, considerando en conjunto, una red de acciones comunicativas. Bajo el aspecto de coordinación de la acción, su componente la sociedad viene formada por la totalidad de relaciones interpersonales ordenadas en términos de legitimidad. Comprende también colectivos, asociaciones, y organizaciones que están especializadas en determinadas funciones. (Habermas, 2000: 434)

Los académicos que se han preocupado por observar la sociedad civil desde una perspectiva moderna han coincidido en que este concepto resurge por la lucha de las oposiciones democráticas de Europa oriental contra los partidos de los estados socialistas autoritarios. Pero también se sugiere que en América Latina con contextos económicos y geopolíticos desiguales y que caracterizaba por sus regímenes autoritarios, se puede aplicar el concepto de la sociedad civil en la búsqueda de gobiernos democráticos estables.

Cohen y Arato refuerzan su planteamiento retomando el enfoque de A. De Tocqueville, quien argumentó que si no se toma en cuenta “la participación activa por parte de los ciudadanos en instituciones igualitarias y en las asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no habrá forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales políticas. Precisamente debido a que la sociedad civil moderna está basada en principios igualitarios y en la inclusión universal, la experiencia en la articulación de la voluntad política y de la toma de decisiones colectiva es de importancia capital para la reproducción de la democracia” (Tocqueville, 2000: 2da. Parte) Este argumento viene muy de acuerdo con los nuevos planteamientos que se han señalado, es decir, las instituciones deben tomar en cuenta a las demandas de los ciudadanos ya sea con la finalidad de mantener el orden político, de mantener un gobierno democrático y participativo o con la finalidad de dar respuesta a la heterogeneidad de formas de participación que se generan en la sociedad.

Los autores que hemos seguido señalan que existen varias cuestiones interrelacionadas que se han presentado en el resurgimiento actual de la sociedad civil y que van más allá de los modelos de los orígenes históricos de la sociedad civil en Occidente y, que por consecuencia ofrecen importantes lecciones a las democracias liberales. En esta perspectiva se incluyen la concepción de la autolimitación, en el que la idea de la sociedad civil esta compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones; además la

orientación de la sociedad civil se ve como un nuevo terreno de la democratización en el que se manifiesta la influencia de ésta sobre la sociedad política y económica. Finalmente la comprensión de la liberalización de la sociedad civil implica una elección entre una diversidad de tipos de sociedad civil. Todas estas ideas señalan estos autores, que más allá de una limitación de la teoría de la sociedad civil se observa una fase constitutiva de las nuevas democracias por sus formas de participación.

En la revisión sobre el enfoque pluralista, encontramos que la sociedad civil se caracteriza por ser muy articulada, con divisiones a través de sus propios elementos, los grupos que comparten miembros en común y puedan generar una movilidad social son el presupuesto para una “organización política democrática estable”, también “una garantía contra el dominio permanente por cualquier grupo y contra el surgimiento de nuevos movimientos masivos fundamentalistas e ideologías antidemocráticas.” (Cohen y Arato, 2000: 37) De tal manera que se considera que la sociedad civil integrada de esa manera es capaz de adquirir influencia sobre el sistema político a través de la articulación de intereses que pueden ser agregados por los partidos políticos y los poderes que influyen en la toma de decisiones políticas.

Indican que el papel político de la sociedad civil no se encuentra directamente relacionado con el control o la conquista del poder, sino más bien con la creación de canales de influencia a través de la actividad de las asociaciones democráticas y apertura a la discusión o debate en la esfera pública. Este papel político es observado como: “inevitablemente difuso e ineficaz”. Así que por consiguiente, el papel mediador del espacio político o de la esfera política entre la sociedad civil que repercute en el Estado es indispensable para que se pueda llevar a cabo una manifestación de la sociedad civil.

Entendemos entonces que “...la sociedad civil se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de

la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo.” (Cohen y Arato, 2000: 10) Los autores son muy sugerentes con esta perspectiva y tratan de dar una opción teórica al estudio de estos grupos organizados que no necesariamente se encuentran en la esfera del sistema político, pero que por sus actividades y demandas y la forma de gobierno democrático, han podido tomar parte en el sistema.

El planteamiento de Cohen y Arato tiene la intención de ofrecer una teoría política en una realidad en la que las democracias liberales como formas de gobierno del sistema político han dominado el mundo en los últimos años y parecen ser una vía en la cual sociedad organizada y la esfera política puedan relacionarse y no ser oposición, ahora que los ideales sobre la igualdad política y social han sido retomados por los gobiernos democráticos hace notar que la sociedad civil tenga un papel más relevante. La tesis fundamental de estos autores es que con el resurgimiento de la sociedad civil se tienen algunas esperanzas de crear nuevas perspectivas teóricas a través del estudio de los actores de la sociedad civil que se relacionan con el sistema político.

En este sentido la sociedad civil ha tomado relevancia como una nueva forma de participación de la democracia a través de un complejo conjunto de grupos organizados y movimientos que exigen derechos civiles, sociales y políticos los cuales deben de ser compatibles con los lineamientos legales.

En este estudio de la sociedad civil nos encontramos también a los movimientos sociales y las iniciativas de la ciudadanía las cuales desde esta perspectiva: “... son capaces de influir en la política y de modelar la cultura política sin entrar en el campo de la política de poder y sin poner en peligro necesariamente las instituciones democráticas o liberales.” (Cohen y Arato, 2000: 17) De esta manera se trata de dar fundamento a estos grupos que se organizan desde una base social y que por sus cualidades y objetivos pueden relacionarse

con el sistema político, pero que no intentan transformar el régimen sino que tratan de resolver sus demandas a través de consensos.

En esta perspectiva se observan a los movimientos sociales como: “una forma de participación ciudadana que habrá o incluso deberá sustituir a los acuerdos institucionales de la democracia representativa (que es lo que afirma la posición democrática radical). Desde nuestro punto de vista, los movimientos sociales son útiles para la expansión de los derechos, para la defensa de la autonomía de la sociedad civil y para su mayor democratización son lo que mantienen viva una cultura política democrática. Entre otras cosas, los movimientos introducen nuevos problemas y nuevos valores en la esfera pública y contribuyen a reproducir el consenso que presupone el modelo de democracia de “élite/pluralista”, pero el que nunca se preocupa por explicar. Los movimientos pueden y deben complementar en vez de querer remplazar, a los sistemas partidarios competitivos.” (Cohen y Arato, 2000: 39)

Con las anteriores referencias Cohen y Arato proponen un enfoque de la sociedad civil para las sociedades modernas democráticas, en el que el sistema de mundo de vida se despliega para dar lugar a un esquema compuesto por: Estado-economía y mundo de vida, el cual sirve como punto de partida para la compresión de la sociedad civil.

En síntesis Cohen y Arato se refieren a la sociedad civil como “una estructura institucional de un mundo de la vida moderno estabilizado por los derechos fundamentales, que incluirían dentro de su campo las esferas de lo público y lo privado, en esta ocasión desde un punto de vista del mundo de la vida.” (Cohen y Arato, 2000: 493) Elementos como la asociación, la expansión de los movimientos sociales y de las agrupaciones civiles posibilitan el desarrollo de la sociedad civil.

El planteamiento de Cohen y Arato tiene la intención de ofrecer una teoría política en una realidad en donde las democracias liberales como formas de gobierno del sistema político han dominado el mundo en los últimos años y parecen ser un camino en el cual la sociedad organizada y la esfera política puedan relacionarse y no ser oposición, ahora que los ideales sobre la igualdad política y social han sido retomados por los gobiernos democráticos, se hace notar que la sociedad civil tenga un papel más relevante. La tesis fundamental de estos autores indican que con el resurgimiento de la sociedad civil se tienen algunas esperanzas de crear nuevas perspectivas teóricas a través del estudio de los actores de la sociedad civil que se relacionan con el sistema político.

Es obvio que la sociedad civil actualmente no es como la percibía Hegel, Marx o Gramsci, ahora ya no incluye a la economía, sino que la separa de debido a que tiene un comportamiento particular, Habermas indica que “Antes su núcleo institucional lo constituía esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras económicas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de vida que (junto con la cultura y con la personalidad) es la sociedad. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones, movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen de voz la transmiten al espacio de la opinión pública-política.”²¹ (Habermas,2000: 447)

Para Habermas el núcleo de la sociedad civil se encuentra constituido por una trama asociativa que institucionaliza los discursos que dan solución a problemas concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios

²¹ El espacio público político se considera como una estructura de comunicación que a través de la base que para ella representa la sociedad civil queda enraizada en el mundo de vida. El espacio público-político se describe como una caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte. En esta medida el espacio de lo público-político es un sistema de avisos con sensores no especializados, pero que despliegan su capacidad perceptiva a lo largo y ancho de toda la sociedad. (Habermas, 2000: 439)

públicos más o menos organizados; además se aduce que la sociedad civil incluye una multiplicidad de espacios públicos, distintos del sistema político, privados y potencialmente autónomos. Se establece que la trama asociativa sólo puede conservar su autonomía y su espontaneidad en la medida en que se apoya de un sólido pluralismo de formas de vida, de subculturas y de orientaciones en lo concerniente a creencias.

El espacio de acción de la sociedad civil es limitado y esto lo reflejan Habermas, Cohen y Arato al plantear que una sociedad civil con vitalidad suficiente sólo puede formarse en el contexto de una cultura política acostumbrada al ejercicio de las libertades, y de los correspondientes marcos de socialización, es decir, se puede forma en un mundo de vida racionalizado, además en el espacio de la opinión publica los actores sólo pueden ejercer influencia, y no tomar decisiones en la esfera política.

Para Habermas la sociedad civil “puede en determinadas circunstancias cobrar influencia en el espacio de la opinión pública, operar a través de opiniones propias sobre el complejo parlamentario (y sobre los tribunales) y obligar al sistema político a retornar y asentarse sobre la circulación del poder. “(Habermas, 2000: 454) En esta visión se considera que los movimientos sociales, las iniciativas ciudadanas, los foros de ciudadanos, las asociaciones políticas y otro de tipo de asociaciones, que se agrupan en sociedad civil, sensibilizan los problemas, pero los llamados, las señales que emiten y los impulsos que dan y crean son en varias ocasiones demasiado débiles como para generar a corto plazo procesos de aprendizaje en el sistema político o para reorientar los procesos de toma de decisiones.

Ante este planteamiento podemos decir que ciertamente las organizaciones por si solas no pueden lograr mucho o tener un grado de influencia elevado como las instituciones gubernamentales, los partidos políticos o los grupos económicos,

sin embargo, unidas en redes o frentes estas organizaciones pueden en algunos casos lograr influir en la esfera política.

L. Avritzer plantea que la idea de la sociedad civil resurge en el escenario teórico y político de las sociedades occidentales de los años ochenta y se asocia a tres fenómenos: 1) El agotamiento de las formas de organización política basadas en la tradición marxista, 2) el fortalecimiento en los países centrales de occidente de la crítica al desempeño del Estado de bienestar, 3) éste último se encuentra relacionado a la noción de sociedad civil, que trata sobre los procesos de democratización.

Olvera plantea que la sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo, sino que la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales, la sociedad civil por si misma no porta ningún proyecto de transformación radical, ni un programa político específico, no define un modo específico de relación con el sistema político y económico; la conexión entre la sociedad civil y los sistemas políticos y económicos no es reducible a un modelo único, una posición rigurosa sobre la sociedad civil indicaría que su construcción y desarrollo es un proceso de muy largo plazo que forma parte de la modernidad occidental. El término sociedad civil hace referencia a una composición variable de cada país. (A. Olvera, 1998: 18-21)

Él destaca que la sociedad civil tendría dos componentes principales: “por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos otorgados.” (Olvera, 1996: 39) En esta perspectiva tenemos entonces que la sociedad civil contiene una estructura de derechos manifestados en movimientos sociales y otra que contiene a los grupos organizados que emergen de la sociedad civil.

La sociedad civil contemporánea puede ser vista como un movimiento que contiene dos formas, la primera es la sociedad popular, que comprende a la sociedad civil popular en donde podemos encontrar a los movimientos sociales, y la segunda contiene un conjunto de movimientos urbano-culturales que combinan valores, en los cuales el desarrollo de la sociedad civil esta condicionado al tejido social, a la solidaridad y a los espacios en los cuales se pueda dialogar entre las organizaciones y las instituciones del gobierno.

La recuperación contemporánea de la noción de sociedad civil obedece a:

- 1) “una operación de tipo teórico iniciada por los críticos neomarxistas del socialismo autoritario”
- 2) “las formas de autoidentidad de diversos movimientos sociales contemporáneos de naturaleza antiautoritaria” (Olvera, 2001: 28)

Algunos otros autores como Walzer, señalan que: “el término “sociedad civil” se refiere a la actividad social voluntaria, -actividad que no se realiza bajo una obligación impuesta por el Estado. En una manera formal la sociedad civil puede definirse como el espacio de asociación humana sin coerción política y también como el conjunto de cadenas o redes de relación- formadas para el bien de la familia, la creencia, el interés y la ideología- que llena este espacio.” (Walzer, Michael en Charles F. Bahmueller: 1996) Como podemos darnos cuenta esta visión privilegia más el espacio social, en nuestra lógica agregaríamos también una red de relaciones con los gobiernos.

En la perspectiva de Carlos Pereyra, la sociedad civil esta representada por: “El conjunto de instituciones creadas por diversos actores sociales para organizar su participación en la vida pública. El rasgo distintivo de la sociedad civil radica en el hecho de que las instituciones incluidas tienen su origen en la sociedad (y no en el gobierno de la misma). El objetivo de su formación –participar de manera pública en la cosa pública– se traduce en el esfuerzo por ejercer

influencia en el proceso de toma de decisiones de poder político Salta a la vista que se trata de un conjunto abigarrado y heterogéneo, donde los intereses promovidos son con frecuencia dispares e inclusive encontrados o contrapuestos. Se trata de instituciones constituidas para participar de manera organizada en la vida pública o colectiva de la sociedad. En el universo de referencia de la sociedad civil no queda incluida, por tanto, la empresa privada.” (Pereyra Carlos en Presutto, 2000: 31)

El término de sociedad civil nos puede llevar a amplios debates debido a que se trata de un concepto muy polémico, la finalidad es dar cuenta de los diversos elementos que proponen los estudiosos para su análisis así como su connotación, por ejemplo Cohen y Arato han señalado en distintos momentos que su propuesta es para dar cuenta de una teoría de la sociedad civil en los gobiernos democráticos, Habermas plantea una sociedad civil en la cual existe un lenguaje de lo público basado en la acción comunicativa, Pereyra plantea que los grupos que representan y componen la sociedad civil tienen entre sus objetivos intervenir en la cosa pública, Olvera observa un entramado social comunicativo dividido en lo civil, lo popular y lo urbano cultural.

Podemos decir que la sociedad civil en la actualidad es la representación de un conjunto de organizaciones, asociaciones, grupos y movimientos sociales heterogéneos que tienden a relacionarse con el sistema político a través de distintos medios; también tienden a manifestar diferentes demandas y a actuar en distintos ámbitos, los cuales pueden ser muy limitados o muy locales; en el caso de los movimientos sociales responden a una lógica en la que sus acciones están vinculadas a transformar parte de las políticas en el régimen o el orden existente.

En este apartado se han revisado algunos puntos teóricos sobre sociedad civil que proponen Cohen y Arato, complementándolo con algunas posturas de otros autores que dan sus interpretaciones sobre el tema; el objetivo es conformar un marco conceptual que englobe y contenga los elementos teóricos que dan

cuenta del origen de las organizaciones civiles, poniendo de manifiesto que algunas de ellas agrupadas en frentes o redes han podido conformar una capacidad organizativa y han manifestado reclamos políticos, sociales lo cual les ha servido para participar con las instituciones gubernamentales.

En la actualidad la idea de sociedad civil se encuentra relacionada con la participación de la ciudadanía organizada, en la resolución de problemas públicos; se observa a una sociedad dinámica y participativa. Lo anterior tiene que ver con la transformación del espacio público a través de grupos organizados desde la sociedad civil.

LA PERSPECTIVA DE LA PUBLIFICACIÓN DEL ESTADO.

En otra perspectiva de análisis sobre el papel de la sociedad organizada encontramos a Nuria Cunill, quien establece que ha habido una publicación del Estado, esto ha sido a través de varios procesos, el primero de ellos lo identifica como “el desarrollo de la esfera pública en la sociedad burguesa”, lo anterior aduce a la idea de que las personas o grupos de ciudadanos paulatinamente se encargan de funciones políticas, en otras palabras de la transformación de un régimen (adopción del parlamento) al optar por darle poder a un grupo que ha alcanzado un grado de influencia relevante. El segundo proceso es la crisis de la democracia en el sistema, en esta parte la autora se sitúa en el siglo XX debido a que existe un cambio de valorizaciones de las instituciones del gobierno, “existe la asignación de un rol a los partidos políticos y particularmente a las asociaciones de interés vinculadas a la regulación económica en la formulación de políticas públicas” (Cunill, 1998: 33)

Ante este planteamiento Cunill nos indica que existe una necesidad de participación por parte de la sociedad en la esfera pública, como consecuencia de la crisis del sistema político debido a que las instituciones gubernamentales no han tenido la capacidad de resolver problemas públicos. Consecuente con lo

anterior se genera una transferencia de competencias públicas a corporaciones privadas y con el proceso contrario de sustitución del poder estatal por el poder social. (N. Cunill, 1998: 35) En este sentido se explica una desprivatización de la esfera social tanto como una mayor despublificación del sistema político. Posteriormente se sostiene que existe una crisis de la democracia, debido a que ésta no responde a los intereses de todos, es decir, se beneficia sólo a ciertos grupos; al quitarle responsabilidades al gobierno también se desactivan las demandas populares al integrarlas en espacios públicos, existe por tanto una desmovilización y despolitización social que resultan contrarias al fortalecimiento de la sociedad civil. Para reforzar este planteamiento se recupera la idea de Habermas sobre las asociaciones voluntarias formadoras de opinión, las cuales resultan clave para la formación de espacios públicos autónomos. (Habermas B, 1999)

Es importante señalar que Habermas parte de un planteamiento del cambio estructural de la publicidad el cual se encuentra incrustado en la transformación del sistema político y económico, explica que cuando surge “el enfrentamiento entre Estado y sociedad se origina también el problema de la participación de la sociedad en el poder estatal de decisión y en la ejecución del mismo... El estado introdujo a los individuos y a la sociedad en la libertad burguesa y los mantuvo en esa condición civil mediante la creación y la garantía del nuevo orden legal general. Pero los individuos y la sociedad no obtienen ninguna libertad política, es decir, ninguna participación en el poder político de decisión, concentrado en el Estado, ni ninguna posibilidad institucionalizada para ejercer una influencia activa sobre el poder.” (Habermas B, 1999: 11) El Estado era como tal una organización de dominio que descansaba en sí mismo, se sostenía por la realeza, el ejército y en parte también por la nobleza, de tal manera se encontraba separado institucional y organizativamente de la sociedad representada por la burguesía.

Cunill también rescata la propuesta de Cohen y Arato, al señalar que la sociedad civil se refiere en un primer momento al “espacio donde la coordinación de la acción se produce a través de normas reconocidas intersubjetivamente; incluye, por tanto, todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción y que primariamente cuentan con procesos de integración social para la coordinación de la acción dentro de sus límites.” (Cohen y Arato en Cunill, 1998: 62) Sin embargo, la autora señala que la noción de sociedad civil puede restringir en extremo el ámbito público en lo social debido a que si “la sociedad civil constituye la expresión institucional del mundo de vida, por tanto, las asociaciones que dan contenido a la esfera pública social son las que representan los flujos comunicativos de aquél y, en suma, las que se basan en la interacción comunicativa para coordinar su acción.” (Cunill, 1998: 63) En este sentido quedan excluidas de la esfera pública las asociaciones que tienen una lógica que los conduce al ámbito político y económico o intereses particulares.

Lo relevante de Cunill se enmarca en la proposición del fortalecimiento de la esfera pública, la cual no implica una relación “expresa y menos directa con los actores tradicionales del sistema político que toman las decisiones en el ámbito público” (Cunill, 1998: 74). Esto implica un doble sentido:

- 1) Da cuenta de los esfuerzos por producir bienes públicos desde la sociedad y
- 2) Opera a favor de un ejercicio de una función crítica y control que la sociedad ejerce sobre los actores que toman las decisiones públicas desde el sistema político.

Cabe destacar que se trata de recuperar la noción de la esfera pública como **intermediaria**²² entre el sistema político y la sociedad, en la cual se

²² La esfera pública se puede entender como el espacio de intersección, intermediación e interacción que existe entre la esfera de lo político, lo económico y lo social. Se trata de un espacio multifacético donde convergen distintas relaciones políticas económicas y sociales. Cohen y Arato plantean el espacio de lo público desde una visión filosófica que tiene que ver con lo normativo es decir, lo contrafáctico, lo cual aduce a los valores, lo que se plantea es que el espacio de lo público es algo que no se puede ver, no es tangible, cuando se hace referencia a lo público

ejercería una función crítica y de control; donde se observa que existe una tendencia incluir la “participación popular” plasmada de manera más específica en la participación ciudadana²³ debido a que se refiere a la **participación política** alejándose de ella en dos sentidos, 1) abstrayendo la participación mediada por partidos políticos y por 2) la participación de cuando se elige a las autoridades públicas. En este sentido Cunill manifiesta que existen múltiples sentidos de intervención directa de los agentes en actividades públicas.

La promoción y los arreglos institucionales que se encuentran en la esfera pública tienen como objetivo crear canales de participación para la sociedad civil o los grupos que la integran en la producción de bienes públicos. Los mecanismos de integración de las organizaciones civiles varían y queda por investigar las distintas formas de relación que se dan entre los actores que conforman el sistema político.

debemos tomar en cuenta el espacio y tiempo de cada contexto. Cohen y Arato (2000), véase especialmente la segunda parte, Adriana Gurza Lavalle (1998), realiza una discusión sobre la importancia de lo público y lo privado, anteponiendo que ha habido un adelgazamiento de lo público, afirma que lo público no se agota y no se acaba sino que se redefine. Véase primera parte. Para Cunill espacio público lo define como lo que es de todos o lo que tiene que ver con todos o lo común (Cunill, 1998: 24)

²³ La democracia participativa tiene que ver con: “El elogio de las asociaciones voluntarias, la teoría de la sociedad multigrupal, los temas de la democracia intrapartidista e intrasindical, todo ello se añade a la literatura que ensalza el carácter central de la participación de la democracia.” De esta manera se observa que: “la participación es la esencia de las microdemocracias, o que proporciona una base vital a la superestructura global, o sea, al sistema político democrático.” El autor señala que la participación en las democracias tiende a aumentar y que “a medida que nos vamos desplazando desde los pequeños grupos hacia los mayores, hasta alcanzar el nivel del sistema político, la participación no explica ni basta para sostener el edificio de la democracia representativa.” (Sartori 1988: 154) Lo que se trata de demostrar es como la participación ha tomado auge en la teoría general de la democracia y como la participación puede darse no sólo en los partidos sino en otras formas de organización ciudadana.

La democracia como forma de gobierno aduce a la participación ciudadana y en consecuencia transforma la relación entre gobierno y gobernados, vuelve a una sociedad más compleja, en este sentido podemos percatarnos de temas nuevos es la esfera gubernamental como son: delitos ambientales, promoción de igualdad de oportunidades, derechos de homosexuales etc., Font indica que: “La política amplía su campo de actuación dando lugar a dos efectos fundamentales: mayor dificultad de canalizar todas las demandas sobre temas tan diversos a través de los instrumentos tradicionales, así como mayor oportunidad y motivación para participar en un ámbito de toma de decisiones colectivas de importancia y relevancia creciente.” (Font, 2001: 18) En la actualidad se observa que en los gobiernos democráticos con sociedad complejas aducen a la participación ciudadana lo cual permite tener canales de participación ciudadana organizada desde la sociedad civil.

La noción de sociedad civil nos sirve para dar cuenta de todos los grupos, organizaciones que se conglomeran en la sociedad y que han sido creados para exigir, para denunciar o para proteger espacios que el gobierno o grupos económicos no han atendido, en suma se trata de un término que trata de abstraer la complejidad social y que aduce a un replanteamiento de lo público, debido a la creciente participación de la esfera privada; sin embargo, Cunill nos apunta que el fortalecimiento de la esfera pública ofrece una mejor interpretación de las acciones de la sociedad organizada analizada por muchos como sociedad civil, tercer sector etc.

Para esta autora el término sociedad civil presenta un carácter variado, no es un concepto claro y uniforme, además se debe analizar en función de los distintos contextos en que aparece. La sociedad civil se encuentra representada por un añadido de instituciones, cuyos miembros participan en un conjunto de actividades que no necesariamente son competencia del gobierno, actividades culturales, asociaciones de auto ayuda; estas asociaciones tienen la intención de preservar y/o transformar su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones del gobierno.

La sociedad civil, es un espacio de la vida social organizado que es generado de manera voluntaria, tiene una alta independencia de la esfera política, es decir, con autonomía con respecto al sistema político. La sociedad civil no es sinónimo de la sociedad en general, ya que supone a los “ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones, e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes”, (Cunill, S. F.) realizar demandas al sistema político y aceptar responsabilidades del mismo. Visto de esta manera la sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el sistema político.

El papel político de la sociedad civil se vincula a la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública. Tal papel político es inevitablemente difuso. Por

consiguiente, el papel mediador de los actores políticos que toman las decisiones entre la sociedad civil y el sistema político se torna indispensable.

Resulta preciso entonces investigar sobre la multiplicidad de formas asociativas de la sociedad civil, es decir, conocer de que manera las organizaciones civiles se han relacionado con el sistema político, comprobar si la formación de frentes o redes de organizaciones civiles han transformado el sistema político o las instituciones a través de la participación de estos grupos; es evidente que la sociedad civil ha tomado en los últimos años una importancia relevante al emerger grupos organizados de ciudadanos por la crisis del sistema político y de las instituciones por su incapacidad de resolver problemas. Lo que se observa es un redimensionamiento del sistema político y del social, al incluir la participación de organizaciones en la resolución de problemas públicos.

En la actualidad se observa la modificación en la articulación que existe entre el sistema político y la sociedad civil. A partir de la década de los noventa se generan procesos de “descentralización administrativa y la transferencia de competencias a los gobiernos locales en materia de políticas estatales señala una nueva configuración para el debate político: los espacios locales se tornan significativos para la construcción de formas democráticas de relación Estado/ sociedad civil.” (Cunill, S. F.)

Al generarse los procesos referidos con anterioridad, tiene como consecuencia nuevas formas de participación de organizaciones de la sociedad civil en relación con las políticas gubernamentales. Ante esta tesis Cunill nos señala que en los espacios locales se perciben formas de relación política que tienen que ver con vínculos ligados al clientelismo, y mecanismos tradicionales de cooptación sobre dirigentes sociales, en suma advierte que existen déficits en la institucionalización de formas democráticas de participación. Así, la emergencia de organizaciones civiles no parece hallar un ámbito de expresión y canalización de demandas, a pesar de que se cuenta formalmente con una ampliación de posibilidades de participación política.

Las organizaciones de la sociedad civil constituyen formas organizativas que estarían en la base de los intentos de construcción de una *esfera pública*

pensada estructuralmente como instancia mediadora entre la sociedad y el sistema político en un intento por traspasar las fronteras de la esfera gubernamental y la esfera privada.

En este sentido, se entiende que lo público incluye elementos de participación y gestión, de despliegue y transformación de una cultura política, y no puede ser reducido al ámbito político. Lo público, puede convertirse en el espacio de la redefinición de la idea de ciudadanía.

Lo anterior nos puede dar entrada para explicar la proliferación de grupos organizados de la sociedad civil conocidos como: organizaciones civiles, ONG's, Fundaciones filantrópicas, clubes, sector no lucrativo, organizaciones sociales etc. que se originan desde la esfera privada pero que en varios casos sus objetivos contemplan la solución de problemas públicos, o simplemente se relacionan con la esfera pública.

En la actualidad no existe una teoría sólida sobre las organizaciones civiles, lo que podemos encontrar es un conjunto de propuestas conceptuales que dan cuenta de estos grupos organizados que tienen distintos objetivos y comportamientos de naturaleza dispar. Para algunos autores el análisis de las organizaciones civiles parte de la sociedad civil, para otros a través de procesos históricos específicos, los movimientos sociales y las políticas públicas.

A continuación hago mención de las diferentes posturas sobre el estudio de las organizaciones civiles:

Hay autores que observan las acciones de las organizaciones como movimientos sociales, según Melucci: "Considerar los movimientos sociales como sistemas de acción, significa dejar de tratarlos como si fuesen simples fenómenos empíricos. Las formas empíricas de acción colectiva son objeto de análisis no significativos en sí mismos." El autor explica que actualmente se habla de un

movimiento como una unidad a la que se le atribuyen objetivos, elecciones, intereses y decisiones.

Los movimientos sociales parecían reivindicar derechos sociales y políticos con mayor amplitud, las organizaciones civiles no buscan transformar el sistema, pero si tratan de hacer respetar nuevos derechos, en este sentido se han observado que la participación ciudadana organizada es en parte una consecuencia de la transformación social y de una redimensión en el sistema político que ha dejado ver que la sociedad no es homogénea, ni responde a intereses globales. Estos grupos han formado un interés y se encuentran en interacción con el ambiente social y político a través de las distintas instancias del gobierno.

Arthur Bentley propuso la tesis sobre *group theory of politics*, en la cual reflejaba la esencia de la vida política como el escenario donde los grupos entraban en conflicto al competir libremente en defensa de sus intereses, este autor señalaba que: “la tarea de la ciencia política consiste en distinguir los intereses que definen los actos de los individuos y que les unen en una variedad infinita de relaciones o de grupos.” (Bentley en Jerez, 2000: 293)

Los grupos de presión²⁴ se caracterizan por no participar directamente en la conquista del poder y mucho menos en su practica o su ejercicio, actúan sobre el poder y se mantienen al margen de él, en otras palabras realizan una presión sobre los grupos e instituciones que detentan el poder. Duverger afirma que “los grupos de presión tratan de influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres” (Duverger, 1968: 376)

²⁴ Claus Offe señala que los grupos de presión pueden ser observados como organizaciones, “pero, siempre que se les contemple en primera instancia como una variedad de organización formal caracterizada por la ausencia de producción o distribución de bienes o servicios para un mercado externo.” (en Jerez, 2000: 295)

Cabe señalar que en nuestra investigación hemos hecho notar que los grupos a los cuales nos referimos no son movimientos sociales como regularmente se comprende, en este sentido revisamos conceptos que se refieren a lo que nosotros llamamos organizaciones civiles; tal es el caso de las llamadas ONG's que han manifestado un desarrollo significativo en su trabajo o acciones, sin embargo, existe confusión por el término. Las ONG's son organizaciones que no son operadas o administradas por las instituciones gubernamentales y también se caracterizan por ser vistas como instituciones privadas²⁵; en las investigaciones anglosajonas podemos observar que se hace una señalización a la conceptualización de las ONG's en el "tercer mundo". En un sentido general se han rescatado algunas características sobre las ONG's, entre ellas se encuentran que son:

- "Organizaciones formales;
 - Implicadas con un interés público;
 - Independientes del gobierno y de las instituciones del Estado;
 - Sin lucro;
- Gobernándose con decisiones independientes." (Arrossi y Mitlin, 1995: 39)

En el caso mexicano la idea de ONG: "empezó a popularizarse a mediados de los ochenta y más particularmente a raíz de los terremotos de 1985, para identificar un conjunto de entidades formadas, a partir de la década de los sesenta que intervinieron de manera rápida y eficaz en apoyo a las alternativas generadas por los damnificados por los sismos." (Reygadas y Gil p. 151)

Desde la perspectiva del anterior autor aduce a la "...ya larga historia de inclusión parcial y jerárquica de beneficios dosificados por el clientelismo político, de cooptación combinada con represión a los movimientos sociales y ciudadanos, de supeditación sistemática del poder legislativo al ejecutivo, de debilidad y falta real de autonomía del poder judicial infiltrado de narcotráfico, el sistema de partido

²⁵ De los sobrenombres que existen podemos citar: Private Development Associations, Private Associations for Collective Management o Private Institutions with Social Interest estos sobrenombres tienen que ver con organizaciones privadas con interés público.

de Estado fue fuertemente golpeado y sus funciones de representación de los intereses de la sociedad fueron cada vez más puestas en duda, a lo largo del periodo estudiado.” (Reygadas y Gil 1998 p. 150)

Ante este escenario “..... diversas organizaciones civiles, antiguas y nuevas, de empresarios, campesinos, barrios urbanos, de educación y promoción popular, de indígenas, de mujeres, de jóvenes, de trabajadores públicos, de ciudadanos comunes y corrientes, de asistencia privada, fundaciones, organizaciones civiles, de trabajadores de medios de comunicación, de deudores de la banca, de profesionistas, y otras muchas, antiguas y nuevas, salieron a la luz pública en defensa de sus derechos ciudadanos constitucionales.”“Esta aparición pública de organizaciones civiles fue llamada con un viejo y extraño nombre, acompañado o no de sus siglas: organizaciones no gubernamentales u ONG’s. Se habló de ellas de manera estereotipada, como un interlocutor omnipresente, como una parte diferente del gobierno, de la iglesia y los partidos políticos, preocupada y posicionada ante los grandes problemas nacionales. El término ONG cubrió una disímbola multitud indiferenciada de proyectos, intereses, sujetos, prácticas y metodologías de intervención social.”²⁶ (Reygadas y Gil p. 151)

En las propuestas para dar cuenta de lo que representan los grupos organizados que se crean en la sociedad tenemos el termino de Tercer Sector que nos encamina a las organizaciones cuyos fines y medios, son el resultado de una compleja combinación entre el sistema político, la economía y la sociedad. “Es decir una combinación *sui generis* de tres esferas autónomas y originales que se encuentran interrelacionadas en una zona intermedia. Esta combinación produce una cuarta esfera, capaz de vincular los objetivos de cada una de las esferas participantes: sentido de la comunidad, beneficio público, libertad de empresa. En

²⁶ La propuesta del autor se sintetiza en este párrafo: “Este trabajo, a través de la escritura de la historia de 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, nos permite llamar a estos grupos Organizaciones Civiles de Promoción del Desarrollo (ocpd’s), considerándolas como un sector particular del amplio mundo de las ONG’s” (Reygadas y Gil 1998, p. 152)

esta cuarta esfera o sector se genera una diversidad de expresiones de alta complejidad social.” (Eleta, 2000: 4)

Otros autores como Fernández y Martínez analizan al Tercer Sector como una forma específica de organización de la sociedad, que adquiere mayor precisión al analizar sus objetivos y acciones concretas.

Por otro lado en la historia de las organizaciones tenemos otra propuesta que señala que: “La parte visible de la sociedad ... está constituida por conjuntos de redes de asociaciones civiles. En la sociedad contemporánea existen muy diversas formas de asociacionismo, cada una de las cuales tiene un origen histórico, una forma particular de institucionalización, una vía de legitimación de sus prácticas y un modo particular de relación con los sistemas político y económico.” (Olvera, 2001, p. 34)

Ante la gran diversidad de términos revisados retomamos el concepto de organizaciones civiles; por consiguiente, para tener una idea más clara retomaremos unas ideas de autores que han propuesto este término (véase anexo 4).

Las organizaciones civiles (oc’s) como tales se manifiestan por ser “.....agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamientos, 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 Chac, 1998 p. 9)

Las organizaciones civiles por sus propias características no tienen entre sus fines ser una empresa que genere empleos y sea parte del ciclo reproducción económica, además -a diferencia de los partidos políticos- no pretenden buscar sitios o puestos en la administración pública, sin embargo si se preocupan por la situación económica del país y de la toma de decisiones que realiza el gobierno, en otras palabras son críticas de la toma de decisiones. “Desde la propia perspectiva de las oc’s se trata más bien de la organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos

específicos de la vida social realizan acciones tendentes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad, si bien esto no niega que puedan sustentar un proyecto global. Pretender ser contrapeso del poder cualquiera que éste sea, por eso es que esta función no la ejercen a través de los puestos de representación formal sino a través de la generación de consensos. Actúan a macronivel sin despegarse de la base micro. Sin embargo, estos rasgos para su definición corresponden más bien a la modalidad de actuación en el presente, producto a su vez del proceso que han experimentado en las últimas décadas.” (Canto Chac, 1998: 10)

A partir de estas citas podemos establecer una serie de reflexiones sobre las organizaciones civiles las cuales han cambiado de manera relativa la relación de las instancias gubernamentales y los ciudadanos; y han participado en actividades que anteriormente correspondían al gobierno, han mostrado una intervención en la esfera política para ejercer presión. Ahora, las instituciones gubernamentales del sistema político tienen que ser más responsables en la interacción que se genere con la sociedad.

Las organizaciones civiles por sus propias características no tienen entre sus fines ser una empresa que genere empleos y sea parte del ciclo reproducción económica, además a diferencia de los partidos políticos- no pretenden buscar sitios o puestos en la administración pública, sin embargo, sí se preocupan por la situación económica que los rodea y de la toma de decisiones que realiza el gobierno, en otras palabras son críticas de la toma de decisiones.

En síntesis, las organizaciones a las cuales nosotros nos referimos no son movimientos sociales, pero pueden llegar a crearlos o pueden surgir de ellos, son grupos de interés y en un momento dado grupos de presión. Estas organizaciones surgen de la sociedad civil y han tenido varios nombres, entre los cuales sobresale -por su popularidad- el de Organización no Gubernamental (ONG), posteriormente se han generado nuevos conceptos sobre estas organizaciones como son:

Organizaciones no Lucrativas, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, Tercer Sector, Organizaciones Filantrópicas, Organizaciones Voluntarias, Fundaciones, Organizaciones Civiles u Organizaciones de la Sociedad Civil etc. Cada una de ellas obedece a un espacio específico, y muestran la gran complejidad del sistema social; sin embargo, entre sus características tienen en común orientar sus acciones hacia terceros.

Para nuestra investigación retomamos el termino de organización civil, debido a que: 1) tienen estructuras claramente jerarquizadas con división de funciones, 2) Atienden a terceros, 3) tienen registro legal, 4) pueden participar en el sistema político, 5) tiende a crear una identidad colectiva, 6) crean proyectos de desarrollo social, 7) crean redes de organizaciones 8) tienden a marcar una diferenciación con el gobierno por sus fines; en decir, son organizaciones que tienen un ámbito de acción en la esfera social con interés público.

Entendemos también que las organizaciones civiles, se encuentran en un proceso organizativo de una parte de la sociedad que ha consolidado estructuras a su interior, siendo capaces de construir identidad colectiva e interlocución política entre las demandas sociales y el sistema político.

Las organizaciones civiles muestran una gran complejidad por su heterogeneidad, y se puede observar que responden a cambios de su mismo ambiente, sus tareas pueden parecer poco relevantes, sin embargo, en el transcurso de los años han demostrado ser grupos de interés que tienen que ser tomados en cuenta por los gobiernos, ya sea por sus capacidades técnicas o por representar una parte organizada de la sociedad que puede estar altamente capacitada o no, el hecho es que el trabajo que desarrollan puede ser aprovechado por ambas partes, tanto por el gobierno como por las mismas organizaciones, para tal efecto se han desarrollado las políticas públicas en las cuales la participación, la eficiencia y corresponsabilidad se ha vuelto sustancial.

Sintetizando un poco “la diversidad de organizaciones y formas de acción, gestión y participación, que han llenado la escena nacional muestra hasta que punto se ha reactivado y consolidado la sociedad civil mexicana en los últimos años, convirtiéndose en un espacio amplio, diverso y en expansión, que está inaugurando un horizonte de posibilidades, para la acción ciudadana, la acción social y la acción política. La presencia de estas organizaciones está abriendo una etapa en la historia de México que podemos calificar de ciudadanización activa, cuyos rasgos principales son el que, de una parte, los intereses de la diversidad cultural y social mexicana se representan a través de identidades afines y el que, de otra parte, las formas participativas y de representación nacen desde la base misma de los grupos sociales.” (Calvillo y Charry p.12)

Como sabemos a partir de 1985 se marca un momento en la sociedad mexicana, donde se recompone y comienza a organizarse, otro momento en que la sociedad organizada da un salto es en los noventa, principalmente en el año de 1994; además las recomendaciones de organismos internacionales en los últimos años han recomendado que las organizaciones sean incluidas en las agendas gubernamentales, los anteriores elementos (entre otros) han ayudado a que ellas se conviertan en un actor que incide en el sistema político a través de políticas públicas.

Las organizaciones civiles en México se han desarrollado (entre otros elementos) a la par de los acontecimientos mundiales y estructurales, porque han sido los grandes movimientos y la pérdida de símbolos los que han reorientado las políticas gubernamentales, esta reorientación ha implicado que lo que se conocía como Estado de bienestar o Estado asistencial haya quedado atrás, las nuevas reorientaciones económicas han dejado de lado ámbitos que anteriormente el Estado pretendía absorber, sin embargo, hay que apuntar que los nuevos efectos de los mercados internacionales, la aparición de enfermedades y la búsqueda de una participación mas insistente del individuo son nuevos a nuestro entorno.

La participación de las organizaciones civiles y su participación con el sistema político se ve plasmada en las políticas públicas que pueden observarse en tres distintos grados (desde la perspectiva de Manuel Canto):

- 1) El transito del enfoque de sus acciones de asistencia a una esfera privada a una esfera con presencia pública.
- 2) La transformación de su identidad.
- 3) El cambio de sus acciones, de orientarse sólo hacia un espacio social a colaborar con el gobierno.
- 4) De pasar a una actitud apolítica a adquirir un rol político.
- 5) De mostrarse pasivos y alejados del gobierno a intervenir en las políticas públicas.
- 6) En la obtención de recursos concentrados en donaciones privadas hacia la búsqueda de financiamiento público.
- 7) Pasar de una programación sin trascendencia a una planeación con mayor profundidad.
- 8) De tener una posición ética se observa una mayor capacidad técnica.
- 9) Tener una actitud aislada y pasar a formar redes o coaliciones con objetivos compartidos.
- 10) De tener un papel poco relevante o micro en sus acciones a conformar acciones en ámbitos regionales o nacionales. (Canto, 1998: 82)

Las políticas públicas son una vía que ha ayudado a plantear una nueva concepción de los intereses privados como públicos, a través de las organizaciones civiles que tienen entre sus objetivos mostrar un interés ciudadano encaminado hacia un desarrollo social, o a incrementar el capital social, entendiendo por capital social las capacidades estructurales para el desarrollo de la comunidad; estas estructuras de comunidades se encuentran contenidas por organizaciones, instituciones, recursos, valores y actitudes.

Se ha insistido en que las organizaciones civiles tienen una relación con los gobiernos y para Gordon se caracteriza por “desfases y faltas de correspondencia,

plasmados en la legislación, entre concepciones y formulaciones del modelo del Estado tutelar anterior, y las reformas recientes que buscan propiciar la participación social en la atención al bienestar. Se pretende incrementar la corresponsabilidad de las organizaciones civiles, pero hay un dejo de persistencia respecto de sus aportaciones. Se acepta la posibilidad de recibir sus sugerencias, pero no se establecen criterios claros ni mecanismos obligatorios para llevar a cabo las que se consideren pertinentes. Se afirma la importancia de la participación pero se alienta sólo a la que responde a modalidades fomentadas por el Estado.” (Gordon, 1998: 50) Esta visión tiene mucha razón de ser ya que no existen mecanismos muy claros para que las organizaciones participen de manera conjunta con el gobierno y mucho menos si no se cuenta con un marco legal, sin embargo, los hechos muestran que se ha avanzado y se han podido generar varias propuestas analíticas donde las organizaciones civiles participan en políticas públicas.

Las organizaciones civiles representan en parte grupos de interés que pueden colaborar con el gobierno a través de políticas públicas. Por lo tanto, las organizaciones adquieren un rol político cuando se insertan en la esfera política, y participan en ella, además se vuelven importantes en el momento que tienen la capacidad de influir en las decisiones políticas; queda por lo tanto analizar que son estos grupos conocidos como ONG’s, organizaciones civiles, organizaciones sociales etc., lo cual corresponde al siguiente apartado.

En este sentido la estructura política y el tejido social se han ido recomponiendo al colaborar de manera estrecha, con mecanismos conocidos como políticas públicas, obviamente en la elaboración de éstas se pueden seguir los procesos formales que incluyan la ley o el camino de la negociación.

El estudio de las políticas públicas son las acciones de las autoridades públicas en la sociedad. “El arte de proponer buenas preguntas para verificar su pertinencia, confrontándolas con los hechos y con una explicación caracteriza el

enfoque de las políticas públicas.” (Meny y Thoenig, 1992: 9) **Este enfoque puede definirse como un campo y un método, en un sentido amplio los fenómenos políticos tienen dos caras: una la lucha por el poder y la otra de acción pública.** En síntesis las políticas públicas para estos autores son programas de acción de una autoridad pública, son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquina gubernamental, la política es la fuente de las políticas públicas o de manera inversa, las políticas públicas hacen la política. En la última característica podríamos decir que es la política quien determina que las políticas públicas sean a través de la participación ciudadana, o como efecto de estas mismas.

Policy o políticas públicas se refiere a una dimensión técnica en las decisiones sociales, estas decisiones contienen dos grandes dimensiones, 1) la definición de los fines u objetivos a perseguir en un periodo corto, mediano o largo plazo, y la ordenación de la preferencia 2) la definición de una ruta de acción o estrategia para alcanzarlos en el transcurso del tiempo. La primera se define como la dimensión política, mientras que la segunda se refiere a la dimensión técnica. “Policy designa la dimensión técnica de toda decisión social, en tanto discursivamente distinta de la dimensión política ... la dimensión técnica está concernida sobre todo con el cálculo prospectivo implicado en la decisión ... mientras que la dimensión política lo está sobretodo con la evaluación valorativa de la misma.” (Bazua y Valenti, 1994: 32)

Los autores ven a la política como un proceso social de producción activa de la legitimidad y el consenso acerca del orden estatal, donde el gobernante con sus decisiones o acciones, son un referente de la toma de decisiones aún en los Estados o gobiernos despóticos; sin embargo, sólo en los sistemas político democráticos -por sus características sistémicas- la política adquiere un rol central y estratégico en el proceso de toma de decisiones gubernamentales incluyendo las políticas públicas. Es obvio que la política muestra un mayor grado de

relevancia para el estudio científico, y técnico orientado hacia los problemas públicos en sociedades con sistemas democráticos.

En conclusión podemos decir que las políticas públicas tienen que ver necesariamente con las políticas o con las decisiones que se tomen en la esfera política, es obvio que las políticas públicas en su mayoría son a iniciativa de órganos públicos o instituciones que tengan proyectos o programas que incluyan una serie de estrategias de atención ciudadana, además cabe destacar que las políticas públicas se complementan con la participación de la ciudadanía organizada o de las organizaciones civiles que puedan generar proyectos de atención a zonas marginadas.

Aguilar explica que se ha generado un redimensionamiento del Estado al dejar de lado el lastre y propiciar condiciones para atender con eficiencia los problemas públicos, sin embargo, advierte que se deben crear políticas efectivas para enfrentar los problemas sociales que rodean a la población. En este sentido las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y se desarrollan, deben contar con una formulación correcta que incluya el consenso, corrección, factibilidad en sus contenidos de formación, implementación, impacto y evaluación. (Aguilar, 2000: 22) Otro elemento que impulso el cambio fue el reclamo de la democratización en el sentido de poner frenos y controles a los gobiernos.

9.TEMARIO TENTATIVO

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Las concepciones de la sociedad civil.

1.2 El planteamiento de la sociedad civil por Cohen y Arato.

1.3 La perspectiva de la publicación del estado.

1.4 La importancia de la sociedad civil en el análisis de las organizaciones civiles.

2. LAS ORGANIZACIONES CIVILES Y EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

2.1 El sistema político mexicano contemporáneo.

2.1.1 Análisis general del sistema político mexicano en los 90's

2.2 Desarrollo de las organizaciones civiles en México.

2.2.1 Concepto de organización civil.

2.2.2 Contexto de las organizaciones civiles en México.

2.2.3 Aparición de las organizaciones civiles en el sistema político mexicano.

2.3 Relevancia de las organizaciones civiles en el sistema político mexicano.

2.3.1 Las organizaciones civiles y su capacidad organizativa.

2.3.2 Las organizaciones civiles y las coyunturas sociales y políticas.

2.3.3 Las organizaciones civiles y su relación con los gobiernos.

2.4 La participación las organizaciones civiles en el sistema político.

2.4.1 Las organizaciones civiles en la elaboración de las políticas públicas en México

2.4.2 Corresponsabilidad en organizaciones civiles y gobierno (planeación conjunta)

2.4.3 Subcontratación de las organizaciones civiles gobierno. (recursos a oc's)

2.4.4 Las organizaciones civiles y su participación en los procesos electorales.

2.4.5.1 Elecciones Federales.

2.4.5.2 Elecciones estatales

3. ESTUDIOS DE CASO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES.

3.1 El caso de Alianza Cívica.

3.1.1 Origen de Alianza Cívica.

3.1.2 Estructura de Alianza Cívica.

3.1.3 La participación de Alianza Cívica en el sistema político.

3.2 El caso Coalición Hábitat México.

3.2.1 Origen de Coalición Hábitat México

3.2.2 Estructura de Coalición Hábitat México.

3.2.3 La participación de Coalición Hábitat México en el sistema político.

4. CONCLUSIONES

Índice del marco conceptual

1 Introducción.....	3
1.1. El sistema político, el orden político, democracia, participación ciudadana, grupos de interés y sociedad civil.....	6
1.1.1 Revisión teórica del sistema político.....	6
1.1.2 El orden político y las organizaciones.....	13
1.1.3 La perspectiva de K. Deutsch de los grupos de interés en el sistema político.....	18
1.1.4 R. Dahl y la democracia como forma de gobierno y respuesta a los intereses de los organismos y grupos civiles.....	21
1.1.5 Sartori y la perspectiva de la participación en la democracia.....	26
1.1.6 Las propuestas teóricas de la sociedad civil de Cohen y Arato como base para comprender el papel de las organizaciones y grupos	

sociales.....	27
1.2. La participación ciudadana en la democracia como antecedente a las políticas públicas.....	33
1.2.1 Enfoques de las políticas públicas, Lasswell y el Desarrollo de las políticas públicas en las ciencias sociales.....	39
1.2.2 Yehezkel Dror y los paradigmas de las políticas públicas.....	41
1.2.3 El desarrollo, estudio y análisis de las políticas públicas.....	44
1.2.4 La perspectiva de las políticas públicas por Meny y Thoenig.....	49
1.2.5 Las políticas públicas y la administración pública como respuesta a la solución de problemas públicos.....	52
1.3. Las distintas concepciones de las organizaciones y grupos organizados de la sociedad.....	59
1.3.1 Los movimientos sociales.....	60
1.3.2 Los grupos de presión.....	63
1.3.3 El concepto de las Organizaciones No Gubernamentales.....	67
1.3.4 Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD's).....	76
1.3.4.1 Coaliciones y redes de las ONGD's.....	80
1.3.5 La perspectiva de la filantropía.....	82
1.3.6 Las perspectivas del sector no lucrativo y las fundaciones.....	85
1.3.7 La postura del Tercer sector.....	88
1.3.8 La perspectiva de la sociedad civil y las organizaciones civiles....	96
1.3.9 Las organizaciones civiles.....	101
1.3.10 Canales de participación de las organizaciones civiles en México.....	107
1.4 Conclusión.....	110
1.5 Bibliografía.....	115
1.6. Anexos.....	120

MARCO CONCEPTUAL

1. INTRODUCCIÓN

Lo que se realizó en este documento es la revisión de algunos teóricos de la ciencia política, con la finalidad de integrar un marco conceptual que ayude a dar cuenta del estado del arte de los estudios en torno al sistema político y algunos elementos que lo rodean; también se hace una exploración sobre los enfoques de las políticas públicas con un breve preámbulo sobre la participación ciudadana en espacios donde existe la democracia, posteriormente se lleva a cabo un escrutinio sobre los conceptos y las propuestas teóricas que tienen que ver con las organizaciones civiles.

Las organizaciones civiles conocidas generalmente como organizaciones no gubernamentales (ONG´s) han sido objeto de estudio en los últimos años en la academia. La investigación realizada da cuenta sobre estos grupos organizados que se relacionan con el sistema político a través de instancias gubernamentales.

Las organizaciones civiles basan sus funciones, objetivos y actividades en atender a terceros, además tradicionalmente marcaban una separación con las instituciones gubernamentales y de manera subsecuente con el sistema político o todo lo que pueda ser gobierno; sin embargo, en los últimos años las acciones que han desarrollado algunas organizaciones ha sido relevante e importante en el desarrollo social.

Las organizaciones civiles al participar en el sistema político pueden incidir o influir de distintas maneras, lo cual forma algunas interrogantes, si estas organizaciones se forman en la sociedad ¿Cómo es que logran ser parte del sistema político? En consecuencia, ¿Son organizaciones sociales, civiles o políticas?, Ante la gran heterogeneidad de conceptos sobre los grupos organizados que surgen de la sociedad ¿Cómo podemos definir y conceptualizar a las organizaciones civiles? ¿Qué tipo de mecanismos les permiten participar con las instituciones gubernamentales? Al insertarse

dentro del sistema político, ¿pasan a ser organizaciones políticas u actores políticos? ¿Qué tipo de organizaciones muestran una participación política?

A estas organizaciones se les puede ver a través de dos niveles, el primero, es el social -o el que proponen los teóricos de la sociedad civil en el que su papel es social y civil-, el segundo, tiene que ver con las organizaciones que al participar con actores políticos -como el gobierno- las convierten en un actor más del sistema político, transforman su rol por participar con éste, es decir cambian sus estrategias de acción para sobrevivir o para desarrollarse como organización o agrupación civil, lo cual no indica que cambian sus fines ni objetivos sociales; en este sentido al manifestar una demanda y recibir un apoyo del sistema -independientemente de la magnitud o del tipo de respuesta- muestran su participación y relación política. Estas organizaciones tienen un interés social, cívico y ciudadano, pero también tienen un interés político, este interés puede ser compartido, es decir, tanto para el sistema como para las organizaciones; los beneficios pueden ser mutuos o hacia terceros, se pueden enfocar hacia la participación ciudadana, al respeto a los derechos humanos, acciones ecologistas, etc., en fin se trata de una serie de grupos que buscan una respuesta en un sistema cada vez más complejo y con aspiraciones democráticas. Por otro lado, existen organizaciones que se atienen a sus propios espacios y no se despegan de su carácter de civiles, sus canales de participación y sus conexiones se encuentran sólo en la esfera social.

El primer apartado hace referencia al enfoque teórico de D. Easton (1965) basado en el sistema político, el cual se caracteriza por ser el más inclusivo de los sistemas al tener la tarea de ofrecer respuestas a las demandas que se generen en su ambiente. En esta lógica retomamos también el planteamiento de Huntington (1969) sobre el orden político, con la finalidad de dar a conocer que la parte organizada de la sociedad ha tenido respuestas a sus demandas y que de esta forma el sistema ha podido mantener el orden político. Tomamos en cuenta a los grupos de interés que señala Deutsch (1998), los cuales tienen como finalidad manifestar un nivel de organización y de influencia; con lo anterior, no estamos diciendo que las organizaciones civiles tienen un elevado nivel de influencia, pero sí dar cuenta que las organizaciones fuertes y estructuradas pueden en cierto momento ser un grupo con un grado participación significativo en el sistema político, además de contar con un nivel de influencia en las políticas públicas. Así mismo se recuperan las propuestas que se han realizado sobre la democracia guiándonos en el

enfoque de Dahl (1971 y 1981), quien tiene como virtud mostrar que la “participación” en un sistema político que se denomine democrático es fundamental. Por último se revisan algunos planteamientos de la sociedad civil tomando como base las propuestas de Cohen y Arato (2000) los cuales hacen un estudio de las propuestas de los diferentes pensadores que escribieron sobre sociedad civil hasta hoy en día.

En el segundo apartado se desarrollan -de manera resumida- elementos sobre la participación ciudadana, los distintos enfoques de políticas públicas generados por Lasswell, Dror, Lindblom, Meny y Thoenig entre otros, por último retomamos el planteamiento de Aguilar quien propone la participación de las organizaciones civiles a través de las políticas públicas y la administración pública.

El tercer apartado del desarrollo conceptual tiene que ver con las distintas caracterizaciones de las organizaciones de la sociedad, -llamadas organizaciones civiles, ONG’s, Tercer Sector etc.-, las cuales sobresalen por situarse en una sociedad en la que se encuentran organismos civiles y movimientos sociales que tienen la capacidad para negociar, influir o relacionarse en una democracia liberal, también se retoman algunas propuestas de otros autores que se preocuparon por este sector participativo de la sociedad.

De este modo las organizaciones civiles que se relacionan o participan en el sistema político tienen su razón de ser, a través del sistema político, como grupos a los cuales se les da una respuesta (sea la adecuada o no) para mantener el orden político, o aumentar el grado de gobernabilidad a través de la inclusión de estos grupos en una forma de gobierno democrático.

En consecuencia a lo anterior es necesario determinar que es lo que son estas organizaciones civiles, de donde vienen, por qué han sido importantes para los gobiernos, saber si realmente influyen o no en el sistema político y de que manera lo hacen.

1.1. El sistema político, el orden político, democracia, participación ciudadana, grupos de interés y sociedad civil.

Las organizaciones civiles muestran relevancia al ser un actor²⁷ más en el sistema político; a partir de este enunciado se realiza una revisión de las principales propuestas que se han desarrollado en torno a estos grupos organizados que han sido criticados por algunos y alabados por otros; estas organizaciones se caracterizan por tener rostros múltiples y variables, tomando relevancia en los últimos años, a causa de que para los gobiernos ha sido importante incluir su participación en algunos ámbitos en los que se han mostrado eficientes.

Cabe señalar que han existido grandes preocupaciones por darle un cuerpo teórico a las organizaciones civiles, algunos argumentos han mostrado grandes avances respecto a otros pero el universo sigue sin una tendencia clara. Lo que se realiza en esta investigación es 1) revisión teórica del sistema político y algunos factores que ayuden a darle mayor cuerpo a la preocupación que atañe a la investigación, 2) revisión teórica sobre sociedad civil, 3) exploración de los principales enfoques de políticas públicas – debido a que son las vías de participación ciudadana y de las organizaciones o grupos organizados - 4) mostrar lo que se ha escrito sobre estas organizaciones civiles, haciendo notar que éstas revelan un fenómeno de organización y manifestación ciudadana participativa, sin que necesariamente quiera decir que siempre logren sus objetivos.

1.1.1 Revisión teórica del sistema político.

A continuación se describen y analizan los elementos fundamentales que rodean a las organizaciones civiles en el sistema político; para tal objetivo se realiza una revisión sobre los factores que rodean a un sistema político agregando algunos otros elementos relevantes como son el orden político y la democracia; estos últimos los considero importantes porque son los que nos acercan a comprender parte de nuestra realidad sumado a que son ejes fundamentales que rodean la conducta de muchas instituciones u organizaciones.

²⁷ En Ciencia Política entendemos por actor a aquel miembro, organización o grupo que participa con las instituciones gubernamentales del sistema político, dicha participación puede ser a través de estrategias gubernamentales o acciones políticas como políticas públicas. Los actores se encuentran: "...situados en un tiempo y en un espacio determinados, con capacidad reproducir las reglas y los recursos del sistema social que los delimita, pero también para romper con ellos y plantear nuevos pactos sociales. De acuerdo con esta perspectiva, estaríamos hablando de actores con una identidad construida a lo largo del tiempo y del espacio social (Giddens, 1995: 61). En este sentido por actor político se entiende: un conglomerado social definido no por su posición en la estructura económica productiva, sino por sus afinidades políticas y culturales construidas a lo largo de su experiencia organizativa y de suposición frente al estado y otros actores sociales y políticos." (Guadarrama, 2001: 35)

El sistema político es el espacio donde participan las instituciones públicas, el gobierno, los distintos niveles de poderes públicos y actores que se vuelvan relevantes, en otras palabras el sistema político es el espacio donde se toman las decisiones tomando en cuenta las demandas. Las respuestas son los apoyos o la solución de las demandas cuyos objetivos o finalidad es mantener el orden político; en el sistema político contemporáneo también podemos encontrar a los partidos políticos, e instancias que tengan algún poder relevante y que pueda ser decisivo para resolver alguna demanda, pero además, en el sistema político pueden existir otros actores o grupos organizados que se van insertando o que se vuelven importantes según el caso o la coyuntura.

Para tener una idea más clara sobre el sistema político revisemos a D. Easton quien contribuye en la Ciencia Política por su teoría del análisis sistémico, en ella se observa la vida política a través de un "análisis sistémico", éste análisis implica una estrategia en la que se explica la conducta política a través de una metodología conductivista que pretende en su momento diferenciar los avances de las ciencias sociales con los avances de las ciencias naturales, la preocupación de Easton se observa primero en un planteamiento metodológico en el que justifica su enfoque sistémico para el estudio de la política, en este sentido se observa que: "a adopción del rótulo "ciencias conductualistas" simboliza, en definitiva la esperanza de descubrir algunas variables comunes que formen el núcleo de una teoría útil para comprender mejor la teoría humana en todos los campos". (Easton, 1965, p. 36). De tal manera que la preocupación se sitúa en considerar la unión entre el método conductivista en la ciencia política denotando las preocupaciones actuales y contemporáneas hacia un desarrollo teórico cuya finalidad tiende a ser más analítica explicativa y menos ética, "menos particular y más general".

Para dejar claro de que esta hablando Easton, retomaremos algunas partes esenciales de su planteamiento teórico; hasta ahora nos hemos visto que se trata de la construcción de una teoría para analizar la conducta política a través del sistema político el cual es su unidad de análisis; para realizar tal labor se señalan cuatro premisas fundamentales en el análisis sistémico:

- 1) "Sistema. Es útil considerar la vida política como sistema de conducta
- 2) Ambiente. Un sistema se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias procedentes de él.

- 3) Respuesta. Las variaciones que se produzcan en las estructuras y procesos del sistema se pueden interpretar con provecho con esfuerzos alternativos constructivos o positivos, por parte de los miembros del sistema, para regular o hacer frente a una tensión que procede tanto de fuentes ambientales como internas.
- 4) Retroalimentación (feedback). La capacidad de un sistema para subsistir frente a una tensión es función de la presencia y naturaleza de la información y demás influencias que vuelven a sus actores y a los que toman las decisiones.” (Easton, 1965: 48)

Por lo tanto se puede observar que el análisis de sistemas parte de la concepción de la vida política como una conjunción de interacciones que se encuentra rodeado de otros sistemas sociales y pueden influir en él. En este sentido esta propuesta tiene como fin ser una canal de análisis con el cual se puedan observar con mayor claridad los procesos, actores y grupos que generen tensión en el sistema político.

Para este autor el concepto de sistema puede ser utilizado de dos maneras distintas, 1) cuando se esta refiriendo a la conducta empírica que caracteriza la vida política, 2) donde se observa una serie de símbolos “mediante los cuales confiamos en identificar, describir, delimitar y explicar la conducta del sistema empírico” (Easton, 1965: 50)

En síntesis, el sistema político tiende a identificarse como un sistema de conducta el cual incluye un conjunto de relaciones políticas que interactúan entre si, de este modo el conceptualizar la vida política permitirá interpretar como se manifiestan los “miembros”, los actores, grupos y organizaciones del sistema político bajo la lógica de esta teoría; Este autor nos señala que: “este modo de conceptualización nos permitirá interpretar la vida política como sistema abierto, y en consecuencia interrogarnos sobre los tipos de intercambios que ese tipo de sistema mantiene con su ambiente, el modo en que los miembros del sistema responden a este intercambio y las determinantes de estos procesos dinámicos.” (Easton, 1965: 61)

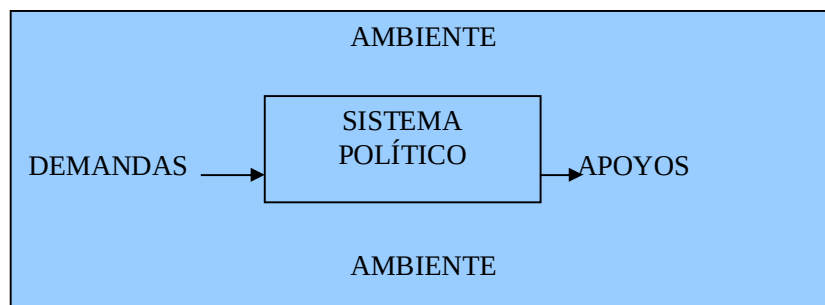
En este sentido un sistema político se trata de un conjunto de interacciones que rodea a un grupo de individuos, actores y grupos organizados en un ámbito político; cabe señalar que el sistema político para Easton es el sistema más inclusivo de una sociedad para “la asignación autoritaria de valores” en la cual los miembros se identifican como

aquellos que manifiestan un rol político, en otras palabras el sistema político tiene que ver con la conducta política de miembros que se relacionan en un ambiente en el cual generan un rol político y establecen demandas y apoyos. En este sistema político es necesario establecer una serie de diferencias que se observan de la siguiente manera:

- 1) "El grado en que los roles y actividades políticos se distingan de otros roles y actividades o, por lo contrario, el grado en que estén insertos todos en estructuras limitadas como la familia o los grupos de parentesco.
- 2) El grado en que los que desempeñan roles políticos formen un grupo aparte en la sociedad y tengan sentido de solidaridad interna y de cohesión.
- 3) El grado en que los roles políticos adopten la forma jerárquica, discernible de otras jerarquías fundadas en la riqueza, el prestigio y demás criterios no políticos.
- 4) El grado en que los procesos de reclutamiento y los criterios de selección de quienes desempeñen los roles políticos difieren de los correspondientes a otros roles." (Easton, 1965: 105)

A partir de estos puntos Easton señala que en la totalidad del ambiente del sistema político existe un ambiente intrasocietal que comprende un sistema ecológico, biológico, un sistema de personalidad y un sistema social, otro ambiente es el extrasocietal que comprende sistemas políticos internacionales, un sistema ecológico internacional y los sistemas sociales internacionales. Estos límites sirven para diferenciar los tipos de tensión o relación que se generan alrededor del sistema político, es obvio que si la tensión es externa corresponderá a un ambiente extrasocietal y si es interna será a través del ambiente intrasocietal. Los sistemas políticos para afrontar estas tensiones tienden a regularse; en la lógica del autor se establece que: "Lo exclusivo de los sistemas políticos... es la capacidad de transformarse a sí mismos y de transformar sus metas, sus usos y la propia estructura de su organización interna." Esto con la finalidad de: "mantener vivos sus procesos vitales, sus variables esenciales" siendo "posible que vuelvan a moldear sus estructuras y procesos hasta tornarlos irreconocibles. Una democracia se puede convertir en una dictadura absoluta y un sistema tradicional en un sistema moderno" (Easton, 1965: 143) en este sentido cabría señalar que en la lógica que estamos investigando, el sistema se sirve de sus recursos para atender a los grupos organizados de la sociedad y así mantener el orden en la esfera política; la inclusión ha sido un recurso que le ha dado al sistema resultados positivos.

Lo anterior indica que en los sistemas políticos existen formas de enfrentar las crisis que puedan generarse en éste, para esto en la lógica que hemos manejado se manifiestan una serie de influencias que se generan en el ambiente e inciden en el sistema político provocando tensión, influencia o en algunos casos crisis, sin embargo, el sistema político tiende a articularse y el flujo de demandas o insumos que se generan por parte de los ambientes extra e intrasocietal al sistema lo retroalimenta a través de productos o insumos que tienen como fin ser la respuesta a los otros sistemas y por lógica mantener en funcionamiento al sistema político. En síntesis el sistema político es el más inclusivo de los sistemas ya que en él recaen las demandas y éste a su vez genera apoyos a través de una asignación de valores; en el sistema clásico se observa de la siguiente manera:



Fuente: David Easton, 1965.²⁸

Este esquema nos muestra como un sistema da respuesta a las distintas demandas que en su momento puedan generar inestabilidad, tensión, crisis o simplemente aprovecha las circunstancias generando apoyos que convienen tanto al sistema como al ambiente.

Deutsch en otra perspectiva teórica, nos indica que el sistema político: "es una colección de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión y covarianza. Cohesión significa permanecer unidos o formar un todo. Dos unidades tienen cohesión si muchas de las operaciones sobre una de ellas produce resultados definidos sobre la otra.....Covarianza significa cambiar juntos. Si una unidad cambia, la otra también" (Deutsch, 1998: 150) Esta propuesta no parece clara si no se revisa su teoría, en ella ve a un sistema como una interdependencia entre transacciones de individuos. La transacción

²⁸ Otro esquema que también nos muestra la complejidad del sistema político lo podemos ver en el anexo de este documento (diagrama 3).

se establece como aquella "cadena de acontecimientos que se inicia en un lugar o unidad y termina en otro." (Deutsch, 1998: 150) Esta propuesta parece más complicada, las unidades del sistema conectadas por transacciones se asocian y generan resultados que no necesariamente tienden a ser iguales, de tal manera que, "Las transacciones entre las partes de un sistema pueden ser observadas y medidas por lo tanto en principio son accesibles a los métodos de investigación científica, se pueden repetir y verificar por diferentes observadores independientemente de sus prejuicios" (Deutsch, 1998: 150)

Lo que este autor enfatiza en el estudio del sistema político, es ver a éste como estructuras, las cuales integran diferentes relaciones que cambian de manera relativa modificando o acelerando los procesos que se gesten dentro, es decir la capacidad que tiene el sistema para responder a las tensiones y o demandas que genere el ambiente.

Los componentes del sistema político incluyen las estructuras políticas que son fundamentales para los gobiernos, desde el nivel más bajo hasta el más alto o desde el nivel local hasta el internacional. En este sentido cabe señalar que las estructuras políticas contienen también a las organizaciones que pueden influir en los gobiernos en relación con muchos asuntos, como sucede con los partidos políticos o las organizaciones civiles. Por otro lado no debemos olvidar que un sistema de gran importancia es la economía, Deutsch establece que: "El principal subsistema de adaptación de la sociedad es la economía. Las actividades económicas nos permiten transformar nuestro ambiente natural, un tanto inhospitalario, en otro donde la gente pueda sobrevivir y obtener su sustento y sus recursos" (Deutsch 1998: 165). Lo anterior resulta claro pero es conveniente asentar que la esfera donde se toman las decisiones y que se observan como apoyos, es el espacio del sistema político; el autor deja más clara esta idea cuando sostiene que: "el subsistema típico de la obtención de metas de la sociedad es el gobierno o en términos más generales el sector político. El gobierno organiza a la sociedad en la búsqueda de las metas que ésta haya escogido. La persecución de un objetivo implica la formación de una imagen del mismo a lo que podemos llamar la intención y luego la determinación de los medios de ejecución de esa intención, o sea de un curso de acción hacia la meta." (Deutsch 1998: 165) en este sentido "Un sistema político es una clase particular de sistema, mantiene coordinadas las expectativas de los individuos que en el viven y coordina buena parte de su comportamiento mediante su cooperación de hábitos y

de obediencia que refuerzan las recompensas y castigos" (Deutsch, 1998: 169) Lo cual, en estricto sentido coincide con lo que hemos manejado desde un inicio.

En la revisión de otros conceptos teóricos sobre el sistema político, el diccionario de ciencia política señala que éste se describe como "cualquier conjunto de instituciones de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia reciproca. En la ciencia política contemporánea, sea como fuere, cuando se habla de sistema político, análisis sistémico o de la vida política, se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de uso." (Bobbio, Matteucci y Paquino, 2000: 1464) Es decir el análisis sistémico que formuló Easton.

Lo anterior nos llevó a inferir algunas reflexiones, en las cuales el sistema político se encuentra rodeado de una multiplicidad de relaciones en la esfera política y por ende se deben estudiar a los miembros o actores que se encuentran al interior de estas relaciones y que de alguna manera son partícipes en las demandas y apoyos que reciben del sistema.

En este sentido el sistema político mexicano ha podido sobrellevar las demandas y gradualmente ha dado respuestas que incluyen a actores que anteriormente se encontraban relegados o sin posibilidad de manifestarse. El tema que investigaré trata sobre grupos organizados que han manifestado demandas a veces apoyadas y a veces no, lo cierto es que son de conocimiento público y el sistema a través de las instituciones gubernamentales ha dado una respuesta a estas organizaciones civiles.

Por otro lado es claro que si vemos así a un sistema político, es demasiado acotado por lo tanto en los siguientes apartados incluiré otros elementos que son importantes dentro del sistema político contemporáneo.

El sistema político -como hemos podido darnos cuenta- tiene que ver con una interdependencia de instituciones gubernamentales y organizaciones, en esta interdependencia se ha visto que existe una demanda de apoyos por parte de los elementos que conforman el sistema político, éste puede manifestar apoyos o asignar valores con la finalidad de mantener el equilibrio del gobierno y en la sociedad, la forma en como resuelva los conflictos es diversa, la finalidad es mantener el orden político en el sistema ya que en este último repercuten otros subsistemas.

1.1.2 El orden político y las organizaciones.

En este apartado se verán algunos elementos clave que rodean al sistema político, tal es el caso del orden político, democracia y el gobierno; como sabemos existen varios elementos que rodean a un sistema político y tomarlos en cuenta nos ayudará en esta investigación. La teoría política que se refiere al análisis del sistema político nos remite al planteamiento teórico de Easton, el cual indica que éste es el sistema más inclusivo ya que en él se reciben las demandas y se responden con apoyos a través de distintos medios como pueden ser los gobiernos y las instituciones. En este sentido se genera un orden o se busca la estabilidad para el mismo sistema a través de distintas respuestas hacia los actores o grupos que lo rodean.

Todo sistema político necesita un orden para mantenerse, al aparecer nuevos factores, grupos, actores o fenómenos, los cuales repercuten en el sistema y pueden generar inestabilidad en las instituciones y por consecuencia en el gobierno.

Huntington nos menciona que: "la diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan" (Huntington, 1969: 13), según este autor un país democrático y una dictadura no cuentan con tantas diferencias como los países que incluyen en su forma de gobierno el consenso general, "comunidad y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad", esto quiere decir que los sistemas políticos que incluyan "políticas sólidas, flexibles, coherentes, burocracias eficientes, partidos políticos bien organizados, un alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre los militares, importante ingeniería de gobierno en la economía y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político." (Huntington, 1969: 13) Los sistemas políticos que reúnan las anteriores premisas tendrán un alto grado de gobierno y por consecuencia un orden político.²⁹ Cabe señalar que las anteriores recomendaciones parecen condiciones de un sistema democrático, lo relevante es rescatar que un sistema desde esta perspectiva incluye la participación de una ciudadanía como una medida para mantener el orden político, la cual puede estar organizada con ciertos objetivos e intereses y bajo el amparo de figuras legales que les permiten participar en la esfera política.

²⁹ Huntington señala que los países que reúnen las características señaladas arriba son Inglaterra, Estados Unidos y la Ex. Unión Soviética, países que se encuentran en África, Asia y América Latina se encuentran en proceso de modernización, es decir sus gobiernos carecen de algunas características que les permitirían tener un orden político.

Observamos desde la propuesta de Huntington que los cambios sociales, la rapidez de la movilización política, la aparición de nuevos grupos, de nuevos actores, nuevas organizaciones y el lento desarrollo de las instituciones políticas genera inestabilidad; para resolver lo anterior es necesario que los sujetos, actores u hombres se mantengan organizados en distintas esferas.

Huntington establece que la forma de gobierno no es lo relevante, sino el grado de gobierno que se tiene, es decir, que no importa tanto si se trata de una monarquía o una democracia, el sistema tiende a afrontar los distintos problemas que se gestan, lo que se trata de ver es como la movilización política de nuevos grupos organizados se adaptaron a un lento desarrollo de instituciones políticas, ¿qué quiere decir esto?, desde la perspectiva del autor, los factores que inciden en la movilización política son los cambios económicos, los cambios sociales que se ven reflejados en la educación, la urbanización, la industrialización y la expansión de los medios masivos. De acuerdo con Huntington, estos procesos minan la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, donde "Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización, e institucionalización política, bajos" (Huntington 1969: 16) De manera consecuente, el resultado es "la inestabilidad y el desorden, el principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deban respaldar los cambios económicos y sociales", ante esta serie de argumentos uno podría preguntarse ¿cómo generar un gobierno eficiente y que pueda dar respuesta a todos los grupos sin que perjudique a alguno? Esto parece más complicado, porque un sistema conforme se va haciendo más complejo tiene que dar respuesta a los nuevos grupos organizados tanto políticos, sociales y económicos, ya no se trata sólo de dar respuesta a grupos políticos inconformes o a los partidos políticos que puedan tener una fuerza electoral importante, sino que se trata de dar respuestas desde el gobierno y el sistema político a los grupos organizados que surgen de la sociedad, al igual que grupos económicos que pueden ser parte crucial para el buen funcionamiento del sistema, en otras palabras, las decisiones del sistema se van acrecentando en la medida que crecen las demandas hacia éste.

En este sentido la modernización que atañe al sistema político va aparejada de una complejidad estructural institucional que da respuesta a las distintas demandas que le llegan del ambiente que lo rodean, se observa entonces que en la medida que el sistema sea capaz de dar respuesta satisfactoria a las demandas de estos grupos organizados

reflejará su nivel de gobierno y su desarrollo político, esto se puede observar en distintos campos; si un sistema es autoritario y el reclamo social reflejado en distintos grupos va aumentando, el sistema puede tener varias respuestas, la primera puede ser la de cooptar a los líderes, la segunda es eliminarlos y la tercera es la de abrir espacios para que éstos puedan participar y competir en procesos electorales en igualdad de condiciones, otro ejemplo puede ser el de grupos sociales u organizaciones civiles, las cuales tienen como una de sus finalidades primarias (entre muchas otras) actuar en los espacios en los que el sistema no ha sido eficiente, esto puede ser ventaja o desventaja para el sistema, sin embargo, en una lógica en la que el sistema es autoritario éste tendería a marginarlos pues no es conveniente que un grupo o una serie de grupos realice sus tareas, sin embargo, el sistema también puede mantenerlos como parte de la estructura al ofrecer apoyos a través de recursos para que éstas organizaciones puedan funcionar como actores y tener acciones o participaciones en la esfera política de distintas formas como la corresponsabilidad³⁰ y la subcontratación³¹.

Se destaca entonces que: "El nivel de desarrollo político de una sociedad depende en gran parte del grado en que esos activistas pertenecen además a una variedad de instituciones políticas y se identifican con ellas. Es evidente que el poder e influencia de las fuerzas sociales exhiben considerables variaciones. En una sociedad en la que todos pertenezcan a la misma fuerza social, los conflictos son limitados y se resuelven por medio de la estructura de aquélla." (Huntington, 1969: 20) Bajo esta lógica en una sociedad más compleja en la cual existan muchos grupos con distintos intereses ninguna fuerza política y social puede ser dominante y por lo tanto el sistema tiene que dar respuestas a más grupos para disipar los posibles conflictos, es obvio que sino existen conflictos tanto políticos como sociales el sistema tendrá una mayor hegemonía.

La respuesta a un sistema mucho más complejo en el que la sociedad debe ponerse de acuerdo implica que en los grupos de individuos se tenga una serie de condiciones que tienen que ver con algún "principio, tradición, mito, propósito, código de

³⁰ Por corresponsabilidad entendemos una "Responsabilidad compartida" (<http://www.diccionarios.com/>) Lo cual para nuestra investigación se entiende que los actores -sean instituciones gubernamentales, gobiernos Federales, estatales, locales u organizaciones de ciudadanos u organizaciones civiles- tienen una comunicación a un mismo nivel y reciproco, llevándose a cabo una relación de concordancia cuando interactúan en un espacio de corresponsabilidad.

³¹ Por subcontratación entendemos un efecto de subcontratar es decir: "hacer un contrato para llevar a cabo lo pactado en un proceso previo." (<http://www.diccionarios.com/>). Los actores del gobierno u otros actores del sistema político pueden generar pactos a través de convenios específicos en los cuales 1) se contraten servicios especializados de otras instituciones, y 2) se ofrezcan apoyos por parte de alguna institución gubernamental a otros actores, los cuales se comprometen a ejecutar una actividad previamente pactada con lineamientos definidos.

conducta que todos tienen en común.”... las actitudes deben de reflejarse en la conducta, y una comunidad no implica sólo cualquier tipo de agrupamiento, sino uno regularizado, estable, permanente y hasta solidario; es decir debe estar institucionalizado. Las instituciones públicas implican un consenso moral y de interés mutuo, en otras palabras para que una sociedad compleja pueda subsistir es necesario la creación de instituciones fuertes que puedan contener la pluralidad de demandas hechas por el constante desarrollo social.

En este sentido en una sociedad compleja, el grado de gobierno depende de la capacidad y fuerza de sus instituciones y de organizaciones o procedimientos políticos. Además la fuerza política está subordinada al alcance del apoyo con que cuentan los actores, a su nivel de institucionalización, a la forma de gobierno, la manera en como estén escritas las reglas, y de quien tome las decisiones. El alcance de las instituciones se verá reflejado en la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos den respuesta a la actividad de la sociedad, en este sentido la organización de los grupos toma un papel relevante, si un gran sector de la sociedad está políticamente organizado y adopta los procedimientos correspondientes, su alcance podrá ser amplio.

De manera consecuente la institucionalización de las organizaciones adquieren valor y estabilidad de acuerdo a sus acciones y procedimientos. En esta lógica el autor señala que: “Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad³², complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos.....los sistemas políticos pueden ser comparados en términos de sus niveles de institucionalización.” (Huntington, 1969: 22)

En el enfoque organizacional observamos que la adaptabilidad de una organización se puede medir en términos funcionales. Obviando que es posible definir esas funciones de varias maneras. Regularmente se crea una organización para que cumpla una función determinada, llámese partido, institución gubernamental, organización sindical, organización civil etc. Cuando la función ya no es necesaria, la organización tiene que hacer frente a una posible crisis o puede encontrar una nueva función determinada o se resigna a su desaparición. Cuando una organización es capaz de adaptarse a los cambios producidos en su ambiente y ha logrado sobrevivir a uno o más de ellos en sus principales

³² Por adaptabilidad se entiende: “una característica organizacional adquirida, y en su sentido general, es una función de la antigüedad y de los desafíos del ambiente. O sea es más adaptable cuanto mayor es su antigüedad y más frecuentes los desafíos que surgieron en su medio. La rigidez es más característica de las organizaciones jóvenes que de las antiguas.” (Huntington 1969: 22)

funciones o tareas, está más institucionalizada que otras que no pasaron por esa experiencia o proceso. En este sentido se puede decir que en el momento en que es más compleja una organización, su nivel institucional es más alto. Esta complejidad puede derivar en la multiplicación de otras unidades organizativas en el plano jerárquico y funcional, así como la diferenciación o variedad de otras unidades. Es probable que si se tiene un mayor número y variedad de éstas, la organización tendrá más posibilidades de enfrentar las adversidades que se le presenten.

Siguiendo la lógica del planteamiento, podemos establecer que un sistema político con una variedad de instituciones políticas tiene más probabilidades de adaptarse al ambiente. Las necesidades de una etapa o época pueden resolverse por un grupo de instituciones; las de otra etapa por otras distintas, es decir, en la realidad van apareciendo fenómenos que tienen que ser resueltos por ciertas instituciones pero que con el paso del tiempo y con la misma movilidad política, social y económica se tiene que relegar a otras instituciones. El sistema político se vuelve relevante ya que es él quien tiene los medios para su propia renovación y adaptación.

Desde otro ángulo podemos ver que la institucionalización puede ser evaluada también por la medida en que las instituciones, organizaciones y procedimientos políticos existen con independencia de otros agrupamientos y métodos de conducta sociales. Huntington se cuestiona ¿Hasta que punto se diferencia la esfera política de otras? En un sistema político con un alto grado de desarrollo, las organizaciones tienen una integridad de la que carecen en otros menos desarrollados. Hasta cierto punto, están aisladas del impacto de los grupos y procedimientos no políticos. En los sistemas políticos de estructura menos compleja son, en cambio, altamente vulnerables a las influencias externas." (Huntington 1969: 29) Sin embargo, podemos afirmar que en nuestra realidad contemporánea las organizaciones que están fuertemente organizadas, estructuradas y que cuentan con medios legales pueden influir en las instituciones tradicionales o por lo menos ser tomadas en cuenta. No hay que olvidar ahora que en los regímenes democráticos la participación ciudadana es tomada en cuenta y si ésta última esta organizada el sistema debe atender sus demandas o al menos escucharlas.

Podemos determinar que las instituciones y las organizaciones implican relaciones duales entre las fuerzas sociales por una parte, y las organizaciones políticas por otra. En estas relaciones, la institucionalización política, tiene que ver con el desarrollo de

organizaciones y procedimientos políticos que no necesariamente son expresiones de los intereses de determinados grupos sociales civiles, sino que tiene que ver con respuestas políticas con la finalidad de mantener orden político en el sistema.

1.1.3 La perspectiva de K. Deutsch de los grupos de interés en el sistema político.

Siguiendo con algunos elementos que integran el sistema político encontramos los grupos de intereses, los cuales han existido en todas las sociedades del mundo y son tomados en cuenta para mantener el orden de la esfera política, social y económica, Deutsch indica que en la mayoría de los sistemas políticos más elaborados y complejos desde los tiempos antiguos, han contenido grupos de intereses. "Los reinos antiguos de los valles ribereños de la India, Mesopotamia y Egipto tomaron en cuenta dos grupos de intereses: los guerreros y los sacerdotes... En muchos países europeos, acontecimientos ulteriores en la edad media condujeron al surgimiento de los grupos de interés de los comerciantes y de los gremios artesanos. Ocasionalmente, como sucedió en Inglaterra, Noruega, Suecia y Suiza, hacendados, agricultores libres o campesinos, se organizaron como grupos de interés con alguna representación en el proceso político." (Deutsch 1998: 68) Cabe señalar que se quiere destacar el papel que llegan a desempeñar los grupos de intereses organizados, que a su vez pueden ser netamente políticos o surgir desde el ámbito social y tomar en otra etapa relevancia política.

Sigamos con el planteamiento de los grupos de interés, es conocido por los estudiosos de las ciencias sociales que a partir del siglo XIX, los industriales conformaron un poderoso grupo de interés, primero en Inglaterra y posteriormente en la mayoría de los países donde se desarrollo la industria, en esta lógica éstos se establecieron como un nuevo actor muy poderoso frente a los gobiernos constitucionales de los sistemas políticos, marginando a los agricultores y a los trabajadores. La esfera política poco a poco incluyo a más actores como fueron los partidos políticos, las corporaciones etc. Sin embargo, los procesos han sido bastante dinámicos y han cambiado las relaciones entre gobernado y gobernantes; las formas de gobierno de los Estados era determinante para el desarrollo de un país, pero los avances tecnológicos y las economías más fuertes tienen ahora la capacidad de transformar un régimen. La participación de los actores en sistema

político es relevante si consideramos que tiene que afrontar la competencia de los grupos que se van formando.

Los grupos de interés entran en una política de negociación, y por ende en un proceso político, este tipo de negociación se da en gobiernos abiertos a la participación y a la manifestación de intereses o lo que es lo mismo en gobiernos democráticos; la conformación de estos grupos u organismos tienen la finalidad de conformar instituciones fuertes para obtener algún apoyo a sus demandas. Deutsch señala que los grupos u organismos de interés más poderosos, son los que tienen un poder económico muy fuerte, y los que tienen más habilidades las utilizan con menos escrúpulos, en consecuencia tenderán a conseguir sus objetivos o metas, no importa en este caso el interés nacional o el fervor patriótico. Es obvio que los grupos débiles no podrán actuar frente a las acciones de los grupos más poderosos. Hemos dejado claro que sólo los más organizados y estructurados podrán ser relevantes. "...si se organizan los grupos más potentes, ya puede ayudar el cielo a los que no lo son. -los habitantes de los suburbios, los pobres, y algunas de las minorías étnicas o raciales-. Hasta hace muy poco tiempo ninguno de estos últimos grupos estaba organizado de manera efectiva. Al faltarles organización, llevan la peor parte en la mayoría de los asuntos políticos, y muchos de los antiguos grupos de presión sentían contentos de mantenerlos en esa forma de vida." (Deutsch, 1998: 69)

También se puede correr un riesgo cuando existen muchos grupos organizados, debido a que todos quieren una respuesta a sus intereses, esto probablemente se pueda observar en un sistema donde los partidos políticos que llegan al poder representados en un congreso desean llevar a cabo sus ideas y si otro grupo del congreso esta en contra y no cuenta con la mayoría necesaria para aprobar una iniciativa de ley o una enmienda se ve obligado a negociar o simplemente no se avanza. Otro ejemplo es la competencia entre organismos civiles por los recursos económicos que pueda dar el gobierno a través de distintos convenios. Esto demuestra en parte el grado de complejidad que existe en la política, en los grupos y organismos que forman intereses. Cuando se llevan a cabo propuestas sustanciales regularmente se tienen que negociar con cada uno de los grupos, organismos o instituciones de interés importantes. Y cuando es mayor el número de éstos, más de ellos tienen que ser consultados, los resultados se dilatan más y resulta difícil llevar a cabo una idea a la acción.

En un sistema político que contiene instituciones, organizaciones y grupos de intereses plurales puede ser conducido a un retroceso en el desarrollo institucional, esto en el sentido de que la sociedad se encuentra con más dificultades para encontrar reformas o innovar en los espacios que le afectan. Para esto la sociedad y el sistema político tienen que encontrar estrategias con el objetivo de desarrollar soluciones o salidas. En este tipo de sistemas muchas veces no se toma en cuenta la opinión de los afectados y se actúa sin considerarlos; por otro lado, en las sociedades más complejas se tiene el inconveniente de que existe una pluralidad de grupos que se manifiestan y en consecuencia no todos pueden ser tomados en cuenta, una solución es que los grupos políticos puedan ayudar a los más desprotegidos o que el mismo sistema les permita organizarse para contrarrestar las dificultades que les rodean.

Los efectos externos tienen repercusión en los grupos más vulnerables, las devaluaciones, las políticas que restrinjan el mercado etc. En la esfera política se tiene que ser lo bastante hábil para saber cuando y en que momento se pueden realizar las actividades que se pretendan.

Dentro del sistema: "... se desarrollan actividades entre los grupos, negociaciones y decisiones de poca importancia. Para desarrollar estas actividades, casi todos los grupos de interés crean, tarde o temprano, sus propios líderes, secretarios, profesionales o personas cuyos nombres han destacado de entre sus miembros. En este sentido, todos los grupos de interés tienden a desarrollar una élite propia. Si las élites de interés se acostumbran a trabajar de común acuerdo, a conocerse mutuamente, a intercambiar opiniones y pequeñas cortesías entre sí, se pueden coaligar en un establishment. Se puede afirmar que un establishment es la reunión de las élites de grupos de interés que han aprendido a trabajar juntas." (Deutsch, 1998: 71)

En este orden de ideas se puede argumentar que los sistemas no tienen como prioridad el buen funcionamiento de la sociedad ni el buscar el bien de la humanidad. Se puede observar entonces, que al analizar un sistema éste tiende a ser "...pernicioso y destructivo. Los sistemas pueden ser trampas. Tienen lógica propia, que van incluso más allá de los intereses de los individuos que recompensan temporalmente." (Deutsch, 1998: 230) Ante tal hecho la respuesta de la sociedad a través de organizaciones civiles ha conformado una sociedad con una gran variedad de objetivos y demandas para

contrarrestar las adversidades del sistema político o para aprovechar las ventajas que les pueda dar.

Otro elemento rescatable es la cooperación entre las organizaciones, -lo cual es algo a lo que se aspira-, debido a que facilita las aspiraciones y acciones de las mismas; los grupos acostumbrados a las necesidades de los otros pueden llegar a mostrarse insensibles ante las necesidades de los otros, en otras palabras, en un ambiente en el que se encuentran gran cantidad de intereses se observa una competencia por recursos y sólo los más organizados y los que mantengan redes de influencias podrán lograr sus objetivos o metas.

El sentido de rescatar estas ideas expuestas es dar a conocer que en los sistemas políticos contemporáneos se tienen que tomar en cuenta a los grupos, organismos e instituciones que han logrado posicionarse en el sistema político, muchos de éstos no serán relevantes, o no se distinguen muy fácilmente, pero es un hecho que forman parte del sistema y es preciso estudiarlos y analizar de que manera se relacionan con los otros grupos.

1.1.4 R. Dahl y la democracia como forma de gobierno y respuesta a los intereses de los organismos y grupos civiles.

Hemos tomado en consideración que el sistema político es el más inclusivo por sus características ya expuestas, donde el ambiente interactúa a través de él por medio de demandas, en este sentido el sistema político es la unidad de análisis y de él se desprenden varios elementos que tienen que ver con el orden político en un sistema integrado por una pluralidad de grupos de intereses; analizarlos nos servirán para comprender mejor la función de las organizaciones. Siguiendo esta lógica damos entrada en este apartado a las aportaciones que tienen que ver con la democracia como forma de gobierno, y la importancia que tienen los grupos de interés organizados y la participación ciudadana a través de la sociedad.

En nuestra época, la democracia como una de las formas de gobierno ha ganado terreno y se ha expandido en muchos países, sin embargo, los teóricos más importantes dan a entender que ésta ha adquirido a través del tiempo diferentes connotaciones y características, por ejemplo la democracia a la cual se referían los griegos es totalmente distinta a la que se ejerce ahora en los distintos países que se autodenominan

democráticos o en transición a la democracia. En un sentido muy general Dahl indica que un gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para dar respuesta a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos.

Dahl utiliza el término democracia para: "designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer a entera o casi enteramente a sus ciudadanos." (Dahl, 1971: 13)

Los primeros requisitos para que se de la democracia se resumen en tres y de ahí se desprenden otros ocho requisitos:

1) Formular las preferencias

- I. Libertad de asociación.
- II. Libertad de expresión.
- III. Libertad del voto.
- IV. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo
- V. Diversidad de fuentes de información.

2) Manifestar las preferencias.

- I. Libertad de asociación.
- II. Libertad de expresión.
- III. Libertad del voto.
- IV. Elegibilidad de la cosa pública.
- V. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.
- VI. Diversidad de fuentes de información.
- VII. Elecciones libres e imparciales.

3) Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias.

- I. Libertad de asociación.
- II. Libertad de expresión.
- III. Libertad del voto.
- IV. Elegibilidad para el servicio publico.
- V. Libertad para que los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.

- VI. Diversidad de fuentes de información.
- VII. Elecciones libres e imparciales.
- VIII. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.” (Dahl, 1971: 15)

Como podemos darnos cuenta en nuestra realidad contemporánea se ha privilegiado a la democracia y se puede observar que en muchos países se cuenta con votaciones, libertad de expresión, en pocas palabras con procesos electorales donde los partidos juegan un papel relevante, estos procesos varían de país en país, algunos tendrán formulas bastante complejas para transformar los votos en asientos parlamentarios, otros se caracterizan por la conformación de sus partidos y por los umbrales de representación.³³

En este sentido lo que se trata de señalar es la importancia que ha tenido la democracia para los grupos organizados y para la ciudadanía.

Hay que tomar en cuenta que: “En un país donde haya sufragio universal pero el gobierno sea marcadamente represivo la oposición tendrá muchas menos oportunidades que en otro con sufragio restringido y gobierno más tolerante..... una vez que tengamos bien clara la noción de que la amplitud del sufragio, o dicho en términos más generales, el derecho a participar, indica una sola característica del sistema que únicamente puede interpretarse en el contexto de los demás componentes, es muy útil diferenciar los regímenes de acuerdo con su capacidad de representación” (Dahl, 1971: 16)

Para este autor no existe en nuestra realidad ningún régimen, de dimensión considerable o que sea importante, totalmente democratizado, él prefiere llamar poliarquías a los sistemas políticos actuales que contengan un mayor grado de liberalización y debate público aparejado con un mayor grado de representación y participación. La democracia entonces para este autor se observa como sistema ideal, y los convenios institucionales a través de distintas instancias, deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal.

Para dar sustento a la propuesta que realiza este autor, se considera que la democratización comprende procesos de transformación históricos bien definidos. La primera tiene que ver con el tránsito de hegemonía y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos. Este proceso se observa en el mundo occidental durante el siglo XIX. La

³³ Se puede consultar también la obra de Dieter Nolen, (1998), En la cual se observa una comparación exhaustiva sobre los sistemas de elección y sus formulas para la representación de partidos en los congresos –vease la primer parte-.

segunda es la modificación de las cuasipoliarquías en poliarquías plenas, esto tuvo lugar en las tres décadas de finales del siglo XIX a la primera guerra mundial. La tercera se señala como la plena democratización de las poliarquías. "Este proceso histórico puede quizá fecharse en la época de rápido desarrollo del Estado de prosperidad democrática tras la gran depresión: interrumpido por la Segunda Guerra Mundial, el proceso parece haber adquirido nuevos bríos al final de la década de 1960, bajo la forma de demandas cada vez más insistentes, formuladas sobre todo por los jóvenes, a favor de la democratización de las instituciones sociales." (Dahl, 1971: 20)

Dahl recupera a Gaetano Mosca cuando opinaba que: "en todo régimen siempre hay una minoría rectora que es la que verdaderamente gobierna." Este tipo de argumentos tropieza con los planteamientos del primer autor debido a que se piensa que en un régimen que puede ofrecer la participación de varios grupos tiende necesariamente a transformar las condiciones de los ciudadanos o de los organismos más vulnerables, hemos dicho que el sistema responde pero no necesariamente a los intereses generales sino a los que pueden tomar las decisiones. La ventaja que ofrece la democracia es que ésta permite competir por las representaciones públicas y permite la participación ciudadana.

En otra obra, Dahl realiza una investigación sobre la democracia desde la etapa de los griegos, en ésta los ciudadanos tenían intereses armónicos entre ellos mismos, un alto grado de tolerancia y homogeneidad, la cantidad de ciudadanos era pequeña, existían condiciones para reunirse y tomar decisiones, se llevaban a cabo asambleas y se administraba la ciudad, la cual era autónoma. Claro que esto dista mucho de la realidad contemporánea, lo que ahora se conoce como democracia es más bien una democracia representativa generada a través del consenso de grupos, la competencia de los partidos y la votación de la ciudadanía. Es indiscutible que para llegar a esto, hubo varios procesos históricos, sociales y económicos que repercutían en el sistema político, transformándolo y poniendo de manifiesto una participación de la sociedad desde distintos ángulos.

La democracia como forma de gobierno está rodeada de varias etapas, en las cuales se han ido incluyendo de varios elementos; la representación como hemos podido

notar es un elemento sustancial en nuestra visión de democracia, la cual tiene sus orígenes en los gobiernos representativos de Inglaterra a fines del siglo XVIII.³⁴

El autor indica que: "Desde los tiempos antiguos, algunos pueblos concibieron la posibilidad de que existiera un sistema político cuyos miembros sean considerados iguales entre si y colectivamente soberanos, y dispusieran de todas las capacidades, recursos e instituciones necesarias para gobernarse." (Dahl 1989: 9)....además "...las personas que integran las comunidades locales dentro de un Estado nacional, ¿tienen o no derecho a cierto grado de autogobierno? Y en caso afirmativo, ¿qué personas tienen ese derecho, y en qué cuestiones?" (Dahl, 1989: 15)

En las propuestas que se realizan sobre la democracia se nos hace la advertencia de que los defensores de sistema democrático dan a entender que los valores propios de éste agotan el universo de los valores, sin embargo, no es así, si se pudiera tener una democracia perfecta, nos dicen tácitamente, habría también un orden político perfecto y quizás una sociedad perfecta. Dahl hace la observación de que esta visión es restringida. La democracia se considera apenas como una parte, aunque importante, del universo de los valores, los bienes o los fines deseables

En otro orden de ideas, uno de los requisitos para los procesos democráticos es la participación efectiva, la cual revela que: en los procesos de decisiones sustanciales, los ciudadanos y los grupos organizados deban contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a una solución final. Otro requisito tiene que ver con la igualdad de votos es la etapa de decisiones, en ésta las decisiones colectivas de los ciudadanos deben garantizarles igualdad de oportunidades para expresar una opción cuyo rango se considera igual al de las otras opciones expresadas por cualesquiera de los otros ciudadanos o grupos.

En síntesis, la democracia es un sistema de gobierno que data del antiguo. Entonces, "si como han sugerido algunos antropólogos, nuestros antepasados recolectores-cazadores se gobernaban a si mismos mediante el debate y la elección de líderes que dependían del consentimiento permanente de los gobernados, en este sentido amplio la democracia sería la variedad más antigua de gobierno practicada por los seres humanos... En las sociedades más complejas, ya en parte urbanizadas, que existían al

³⁴ Para una perspectiva más amplia se puede revisar: Dahl, (1989) especialmente el capítulo XV, el cual trata sobre la segunda etapa de transformación de la democracia, donde toda persona tiene derecho a ser ciudadano, otra obra que se puede revisar es de Quentin Esquiner, (1992), en especial el primer tomo.

alborear la historia de la que se tiene registro, la democracia hacía tiempo que había sido suplantada como solución natural del problema del gobierno por la monarquía y la aristocracia, el despotismo y la oligarquía.” (Dahl, 1989: 279)

La democracia parece ser ahora la vertiente para gobernar y tiende a afectar a todos los grupos de interés, se realizan las propuestas que contemplan a las asociaciones como democráticas, sin embargo, parece ser que no es así, los grupos organizados quieren gozar de la democracia pero sus procesos internos no tiene que ver con la democracia en un sentido amplio. La democracia parece ser que sólo se reduce a depositar votos, otros proponen que la participación debe jugar un papel relevante.

1.1.5 Sartori y la perspectiva de la participación en la democracia.

Sartori señala que la democracia participativa tiene relación con la democracia directa, democracia de referéndum, democracia electoral y democracia representativa, en esta última el pueblo no gobierna, sin embargo, elige a representantes para que gobiernen y tomen las decisiones por ellos; por otro lado la democracia de referéndum es aquella en la que la ciudadanía decide sobre los problemas de manera directa a través de distintos instrumentos.

La democracia participativa tiene que ver con: “El elogio de las asociaciones voluntarias, la teoría de la sociedad multigrupal, los temas de la democracia intrapartidista e intrasindical, todo ello se añade a la literatura que ensalza el carácter central de la participación de la democracia.” De esta manera se observa que: “la participación es la esencia de las microdemocracias, o que proporciona una base vital a la superestructura global, o sea, al sistema político democrático.” El autor señala que la participación en las democracias tiende a aumentar y que “a medida que nos vamos desplazando desde los pequeños grupos hacia los mayores, hasta alcanzar el nivel del sistema político, la participación no explica ni basta para sostener el edificio de la democracia representativa.” (Sartori 1988: 154) Lo que se trata de demostrar es como la participación ha tomado auge en la teoría general de la democracia y como la participación puede darse no sólo en los partidos sino en otras formas de organización ciudadana.

En lo que concierne a la participación se deben tomar en cuenta algunas características, por ejemplo: no se puede negar que participar es algo real y representa una vía para los grupos reducidos, pero algunos la ponen en duda cuando “menosprecian

la participación electoral, ya que una proporción de participación de uno a decenas de miles o, en total, de uno a decenas de millones, convierte la participación en ilusoria. De donde se deduce que una de las dos posibilidades abiertas a la teoría de la democracia participativa (la otra es la democracia de referéndum) es atribuir un papel importante y poner el acento en los grupos pequeños e intensos. Tienen que ser intensos porque sobre esa base surgen y perduran, y deben ser pequeños si lo que se requiere, como así es, es disponer del tamaño óptimo para una participación óptima” (Sartori, 1988: 154), La finalidad es observar que la democracia ofrece la posibilidad de participación ya sea a través de los votos o a través de la organización ciudadana, los intereses de éstos últimos pueden variar y conformar una gran heterogeneidad la cual convierte al sistema en un ámbito mucho más complejo y con muchos intereses. La capacidad de los grupos, organizaciones e instituciones es fundamental para conseguir los objetivos y mantener un orden político, la tarea del sistema político será dar respuesta a todas las demandas, lo cual no quiere decir que siempre sean las óptimas, pero si las que le permite a éste mantenerse ya sea a través de la incorporación de grupos o la misma represión.

1.1.6 Las propuestas teóricas de la sociedad civil de Cohen y Arato como base para comprender el papel de las organizaciones y grupos sociales.

Es importante señalar que existen muchas perspectivas sobre la sociedad civil, sin embargo, para efectos de la investigación retomaré el enfoque que realiza Cohen y Arato, ya que se trata sobre una nueva perspectiva teórica de la sociedad civil con la intención de dar respuesta a la relación que se genera con la democracia y por consiguiente con el sistema político.

Los estudios sobre la sociedad civil han tomado relevancia en los últimos años, y han sido Cohen y Arato quienes le han dado una nueva visualización desde la teoría política en su más reciente obra, en ella se observa una investigación que revisa las primeras propuestas que recaen en la filosofía política, pasando por Hegel, Marx, Gramsci, Offe, Habermas, Luhmann, entre otros³⁵; la finalidad, es lograr formar una propuesta contemporánea para las democracias liberales.

Una primera definición sobre sociedad civil es verla: “como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima

³⁵ Se puede revisar la obra de Norberto Bobbio (1994), la cual contiene una revisión resumida sobre la sociedad civil. Otra obra que se puede revisar es la Gramsci (1970), especialmente la parte de “textos de los cuadernos de 1929 a 1931”.

(es especial la familia), la esfera de las asociaciones (es especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien la dimensión es aut creativa e institucionalizada puede existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil.” (Cohen y Arato, 2000: 9)

Los académicos que se han preocupado por observar la sociedad civil desde una perspectiva moderna han coincidido en que este concepto resurge por la lucha de las oposiciones democráticas de Europa oriental contra los partidos de los estados socialistas autoritarios. Pero también se sugiere que en América Latina con contextos económicos y geopolíticos desiguales y que caracterizaba por sus regímenes autoritarios, se puede aplicar el concepto de la sociedad civil en la búsqueda de gobiernos democráticos estables.

Es de hacer notar que Cohen y Arato se basan en el enfoque de A. De Tocqueville, quien argumentó que si no se toma en cuenta “la participación activa por parte de los ciudadanos en instituciones igualitarias y en las asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no habrá forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales políticas. Precisamente debido a que la sociedad civil moderna está basada en principios igualitarios y en la inclusión universal, la experiencia en la articulación de la voluntad política y de la toma de decisiones colectiva es de importancia capital para la reproducción de la democracia” (Cohen y Arato, 2000: 38). Este argumento viene muy de acuerdo con los nuevos planteamientos que se han señalado, es decir, las instituciones deben tomar en cuenta a las demandas de los ciudadanos ya sea con la finalidad de mantener el orden político o con la finalidad de dar respuesta a las distintas formas de participación que se generan en la sociedad.

Cohen y Arato señalan que existen varias cuestiones interrelacionadas que se han presentado en el resurgimiento actual de la sociedad civil y que van más allá de los modelos de los orígenes históricos de la sociedad civil en Occidente y, que por consecuencia ofrecen importantes lecciones a las democracias liberales. En esta perspectiva se incluyen la concepción de la autolimitación, en el que la idea de la sociedad

civil esta compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones; en este enfoque la orientación a la sociedad civil se ve como un nuevo terreno de la democratización en el que se manifiesta la influencia de la sociedad civil sobre la sociedad política y económica. Finalmente la comprensión de la liberalización de la sociedad civil implica una elección entre una diversidad de tipos de sociedad civil. Todas estas ideas señalan estos autores, que más allá de una limitación de la teoría de la sociedad civil se observa una fase constitutiva de las nuevas democracias por sus formas de participación.

En la revisión que se realiza sobre el enfoque pluralista, encontramos que la sociedad civil se caracteriza por ser muy articulada, con divisiones a través de sus propios elementos, los grupos que comparten miembros en común y puedan generar una movilidad social son el presupuesto para una "organización política democrática estable", también "una garantía contra el dominio permanente por cualquier grupo y contra el surgimiento de nuevos movimientos masivos fundamentalistas e ideologías antidemocráticas." (Cohen y Arato, 2000: 37) De tal manera que se considera que la sociedad civil integrada de esa manera es capaz de adquirir influencia sobre el sistema político a través de la articulación de intereses que pueden ser agregados por los partidos políticos y los poderes que influyen en la toma de decisiones políticas.

Cohen y Arato ponen de manifiesto que el papel político de la sociedad civil no se encuentra directamente relacionado con el control o la conquista del poder, sino más bien con la creación de canales de influencia a través de la actividad de las asociaciones democráticas y apertura a la discusión o debate en la esfera pública. Este papel político es observado como: "inevitablemente difuso e ineficaz". Así que por consiguiente, el papel mediador del espacio político o de la esfera política entre la sociedad civil que repercute en el Estado es indispensable para que se pueda llevar a cabo una manifestación de la sociedad civil.

Entendemos entonces que "...la sociedad civil se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo." (Cohen y Arato, 2000: 10) Los autores son muy sugerentes con esta perspectiva y tratan de dar una opción teórica al estudio de estos grupos organizados que no necesariamente se encuentran en la esfera del sistema político, pero que por sus actividades y demandas y la forma de gobierno democrático, han podido tomar parte en el sistema.

A. Olvera, quien recupera los planteamientos de los autores que hemos estado revisando, encuentra que la sociedad civil tendría dos componentes principales: "por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos otorgados." (Olvera, 1996: 39) En esta perspectiva tenemos entonces que la sociedad civil contiene una estructura de derechos manifestados en movimientos sociales y otra que contiene a los grupos organizados que emergen de la sociedad civil.

El planteamiento de Cohen y Arato tiene la intención de ofrecer una teoría política en una realidad en la que las democracias liberales como formas de gobierno del sistema político han dominado el mundo en los últimos años y parecen ser una vía en la cual sociedad organizada y la esfera política puedan relacionarse y no ser oposición, ahora que los ideales sobre la igualdad política y social han sido retomados por los gobiernos democráticos hace notar que la sociedad civil tenga un papel más relevante. La tesis fundamental de estos autores es que con el resurgimiento de la sociedad civil se tienen algunas esperanzas de crear nuevas perspectivas teóricas a través del estudio de los actores de la sociedad civil que se relacionan con el sistema político.

En este sentido la sociedad civil ha tomado relevancia como una nueva forma de participación de la democracia a través de un complejo conjunto de grupos organizados y movimientos que exigen derechos civiles, sociales y políticos los cuales deben de ser compatibles con los lineamientos legales.

En este estudio de la sociedad civil nos encontramos también a los movimientos sociales y las iniciativas de la ciudadanía las cuales desde esta perspectiva: "... son capaces de influir en la política y de modelar la cultura política sin entrar en el campo de la política de poder y sin poner en peligro necesariamente las instituciones democráticas o liberales." (Cohen y Arato, 2000: 17) De esta manera se trata de dar fundamento a estos grupos que se organizan desde una base social y que por sus cualidades y objetivos pueden relacionarse con el sistema político, pero que no intentan transformar el régimen sino que tratan de resolver sus demandas a través de consensos.

Otro elemento que recuperan los autores son los movimientos sociales, los cuales son vistos como: "una forma de participación ciudadana que habrá o incluso deberá sustituir a los acuerdos institucionales de la democracia representativa (que es lo que afirma la posición democrática radical). Desde nuestro punto de vista, los movimientos sociales para la expansión de los derechos, para la defensa de la autonomía de la sociedad civil y para su mayor democratización son lo que mantienen viva una cultura política democrática. Entre otras cosas, los movimientos introducen nuevos problemas y nuevos valores en la esfera pública y contribuyen a reproducir el consenso que presupone el modelo de democracia de "élite/pluralista", pero el que nunca se preocupa por explicar. Los movimientos pueden y deben complementar en vez de querer remplazar, a los sistemas partidarios competitivos." (Cohen y Arato, 2000: 39)

Regresando nuevamente a Olvera, él observa a la sociedad civil como un movimiento que contiene dos formas, la primera es la sociedad popular, que comprende a la sociedad civil popular en donde podemos encontrar a los movimientos sociales, y la segunda contiene un conjunto de movimientos urbano-culturales que combinan valores, en los cuales el desarrollo de la sociedad civil esta condicionado al tejido social, a la solidaridad y a los espacios en los cuales se pueda dialogar entre las organizaciones y las instituciones del gobierno.

Algunos otros autores como Walzer, señalan que: "el término "sociedad civil" se refiere a la actividad social voluntaria, -actividad que no se realiza bajo una obligación impuesta por el Estado. En una manera formal la sociedad civil puede definirse como el espacio de asociación humana sin coerción política y también como el conjunto de cadenas o redes de relación- formadas para el bien de la familia, la creencia, el interés y la ideología- que llena este espacio." (Walzer, Michael en Charles F. Bahmueller: 1996) Como podemos darnos cuenta esta visión privilegia más el espacio social, en nuestra lógica agregaríamos también una red de relaciones con los gobiernos.

En la perspectiva de Carlos Pereyra, la sociedad civil esta representada por: "El conjunto de instituciones creadas por diversos actores sociales para organizar su participación en la vida pública. El rasgo distintivo de la sociedad civil radica en el hecho de que las instituciones incluidas tienen su origen en la sociedad (y no en el gobierno de la misma). El objetivo de su formación -participar de manera pública en la cosa pública- se traduce en el esfuerzo por ejercer influencia en el proceso de toma de decisiones de poder

político Salta a la vista que se trata de un conjunto abigarrado y heterogéneo, donde los intereses promovidos son con frecuencia dispares e inclusive encontrados o contrapuestos. Se trata de instituciones constituidas para participar de manera organizada en la vida pública o colectiva de la sociedad. En el universo de referencia de la sociedad civil no queda incluida, por tanto, la empresa privada.” (Pereyra Carlos en Presutto, 2000: 31)

En este sentido podemos decir que la sociedad civil en la actualidad esta integrada por un conjunto de organizaciones, asociaciones, grupos y movimientos sociales heterogéneos que tienden a relacionarse con el sistema político a través de distintos medios; también tienden a manifestar diferentes demandas y a actuar en distintos ámbitos, los cuales pueden ser muy limitados o muy locales; en el caso de los movimientos sociales responden a una lógica en la que sus acciones están vinculadas a transformar parte de las políticas en el régimen o el orden existente.

En este apartado se han revisado algunos puntos teóricos sobre sociedad civil que proponen Cohen y Arato, complementándolo con algunas posturas de otros autores que dan sus interpretaciones sobre el tema; sumado a lo anterior se retomaron algunos teóricos que tienen que ver más con el sistema político y algunos otros elementos con los que se relaciona, a modo que pueden ayudar a conformar un marco conceptual que englobe y contenga las unidades teóricas para entender a las organizaciones civiles que han podido conformar una capacidad organizativa y han manifestado el reclamo de derechos políticos y sociales y en los últimos años participar con las instituciones gubernamentales.

1.2. La participación ciudadana en la democracia como antecedente a las políticas públicas.

Hemos hecho notar la importancia de la democracia como forma de gobierno, del sistema político, del orden político, de los grupos de interés, de la sociedad civil, ahora en este apartado haremos referencia a los mecanismos de participación conocidos como políticas públicas que han cobrado relevancia en los últimos años.

Primero hay que aclarar algunas cuestiones, la primera es que la democracia como forma de gobierno y el resurgimiento de la sociedad civil han conformado campos de estudio en los que la participación ciudadana y el capital social han sido tenido relevancia.

Por otro lado cabe señalar que los actores que integran la esfera política ven con cautela o reticencia la apertura a nuevos espacios de participación ciudadana, Font explica que la apatía y la falta de implicación por parte de la academia muestran desconfianza hacia el excesivo protagonismo ciudadano.

Font indica que un argumento a favor de la democracia representativa es que resulta inviable la "democracia directa" a gran escala. "A pesar de los cambios que las nuevas tecnologías puedan introducir en este planteamiento, no hay duda que a corto y mediano plazo -al menos-, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y a la interacción cara a cara. Además, la proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y a participar. (Font, 2001: 15)

La democracia como forma de gobierno aduce a la participación ciudadana y en consecuencia transforma la relación entre gobierno y gobernados, vuelve a una sociedad más compleja, en este sentido podemos percatarnos de temas nuevos es la esfera gubernamental como son: delitos ambientales, promoción de igualdad de oportunidades, derechos de homosexuales etc., Font afirma que: "La política amplía su campo de actuación dando lugar a dos efectos fundamentales: mayor dificultad de canalizar todas las demandas sobre temas tan diversos a través de los instrumentos tradicionales, así como mayor oportunidad y motivación para participar en un ámbito de toma de decisiones colectivas de importancia y relevancia creciente." (Font, 2001: 18) Este argumento sobre las sociedades complejas refuerza el planteamiento que ya había realizado Huntington sobre la complejidad de las sociedades y su forma de gobierno, lo nuevo tiene que ver con la participación ciudadana en la democracia.

Podemos determinar que la influencia de la política se propaga y tiende a hacerse más compleja. Además: "La propia ampliación temática (en la democracia) puede provocar la dificultad -mas bien la imposibilidad- de ser capaz de seguir y de estar medianamente informado de todos y cada uno de los debates políticos, así como provocar la sensación de desconcierto, de una vida política que ya no resulta reducible a esquemas ideológicos simples, repletas de temas que crean contradicciones a los clásicos patrones del pensamiento de izquierda y derecha." (Font, 2001: 18) Es decir que la esfera política, la social y la económica al estar en constantes cambios tienden a transformar los patrones del comportamiento de las tres esferas, ahora estas esferas se encuentran con un mayor vínculo, lo cual indica que los grupos de interés generan una dinámica distinta de acuerdo al contexto y a la coyuntura.

La complejidad del sistema político crece ante la falta de patrones ideológicos omnicomprendivos, y por la dificultad de localizar a los responsables de la toma de decisiones. Ante este panorama: "La aparición de nuevos niveles en la administración y el fenómeno en general del gobierno multinivel dan lugar a una realidad política donde las responsabilidades políticas no son fácilmente atribuibles a un único nivel de gobierno. ¿A quién recurrir ante un problema ambiental si hay competencias a nivel europeo, estatal, regional y local? ¿Quién va a rendirle cuentas al ciudadano y a quien tiene éste que dirigirse en busca de información o si pretende tratar de influir en la política? La dificultad de localizar a los responsables de las decisiones se complica aún más cuando se trata de decisiones cuyos responsables carecen de responsabilidad política." (Font, 2001: 18), como podemos darnos cuenta Font esquematiza la complejidad del aparato gubernamental, o si se quiere ver de manera más omnipresente del sistema político o de las instituciones que toman las decisiones, es cierto que el sistema político nos afecta más, éste tiende a abarcar varios ámbitos de nuestra vida o del medio que nos rodea, este sistema contiene más actores, más niveles de gobierno y una dinámica distinta que complica su comprensión.

Este mismo autor indica que cualquiera que ocupe un: "... cargo público quiere ante todo mantenerse en el poder: aunque se pretenda ante todo transformar a la sociedad, las mayores posibilidades de incidir están asociadas a formar parte del gobierno y, por tanto la voluntad de ganar elecciones puede ser sencillamente un medio para lograr fines altruistas. Por ello... los gobernantes sólo cederán espacios a instrumentos

participativos que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos.” (Font, 2001: 22)

Siguiendo con la perspectiva de la participación democrática encontramos a J. Subirats, quien se cuestiona: ¿Es necesaria la participación, cuando ya tenemos democracia?, de acuerdo con su perspectiva en el sistema democrático no existe un problema de fondo sino que se trata de ir mejorando lo existente, sin embargo, observamos que existe un déficit de eficacia de los mecanismos decisorios de la democracia ante problemas cada vez más complejos.

En las observaciones que realiza a la democracia encontramos lo siguiente:

- 1) Problemas en la selección y composición de las élites representativas, lo cual implica que en los sistemas de representación pueden existir elevados niveles de profesionalización de la vida política y tiendan a privilegiar al partido y no a los sectores del ámbito social.
- 2) Excesivo ritualismo. aduce a que los canales actuales de representación dificultan la participación real de los ciudadanos anónimos en la vida política, a causa de su rigidez y ritualismo. Los ciudadanos se encuentran desarmados entre elección y elección y sólo queda cambiar el voto en cada elección.
- 3) Todo ha de pasar por los partidos. Una de las críticas que han recibido los partidos es la del monopolio que ostentan en el sistema de representación. La legislación les otorga el privilegio de ser los catalizadores de la participación ciudadana a través del voto, lo que implica que su participación se transforma en formulas de representación. (Subirats, 2001: 34)

Las posibles soluciones a la democracia desde la perspectiva de Subirats son:

- 1) La solución autoritaria.
- 2) La solución técnica o independiente.
- 3) Las reformas para profundizar a la democracia. (Mejoras en la forma de selección de candidatos)
- 4) Mejora de canales de comunicación-información.
- 5) Instrumentos de democracia directa o de participación en las decisiones del conjunto de ciudadanos. (Referéndum y Plebiscito)

- 6) Establecimiento de ámbitos de consulta-concertación con asociaciones y grupos.
(La ampliación de áreas de intervención de las administraciones públicas ha generado la presencia de nuevos actores y varias políticas que impulsan las administraciones públicas han creado espacios específicos de encuentro e intercambio) (Subirats, 2001: 36)

Ante este panorama propone una serie de críticas a la participación ciudadana:

- 1) La participación aumenta la lentitud en la toma de decisiones.
- 2) La participación aumenta los costos en la toma de decisiones.
- 3) La participación no incorpora valor añadido a la decisión.
- 4) La participación provoca un exceso de particularismos.
- 5) La participación sólo tiene en cuenta el corto plazo.
- 6) La participación erosiona instituciones y partidos. (Subirats, 2001: 37)

En este panorama Subirats se pregunta que ¿quien quiere participar?, y señala que no todos los ciudadanos quieren participar, y cuando lo hacen es de manera muy inconsciente, por otro lado los ciudadanos que participan según él, son siempre los mismos, además los que se movilizan y pretenden participar muchas veces se representan a ellos mismos y a sus intereses (vease el apartado de K. Deutsch). Podemos observar que estos argumentos son muy duros, y cabría preguntar: ¿Vale la pena que la ciudadanía participe en asuntos públicos? Para solucionar lo anterior Subirats propone que se demuestre que "la participación y eficiencia no son conceptos contradictorios, sino que, cada vez más, son conceptos complementarios, además se debe buscar y experimentar instrumentos, vías o mecanismos de participación que eviten, o como mínimo, reduzcan los riesgos existentes y minimicen los problemas señalados." (Subirats, 2001: 39) Podemos mencionar que este autor se limita a criticar a la democracia y a la participación ciudadana, pero falta proponer de manera profunda una solución a las observaciones que se hacen de la democracia y la participación ciudadana, para esto retomamos como solución el estudio de las políticas públicas en sus distintos niveles (como se ve en las figuras del anexo).

J. Brugué y R. Gallego opinan que se debe democratizar la administración para mejorar la democracia y para esto se debe articular la participación ciudadana a través de la clase magistral (few talk), del parloteo (many talk) y el dialogo (some talk). En este sentido: "La participación-diálogo, puede materializarse en el espacio administrativo y, de

este modo, la democratización de la administración contribuye a la mejora de la democracia. Sin embargo, para que esto pueda suceder se deben de dar condiciones: La participación democrática ha de desplazarse, en primer lugar, de la política y de las políticas (policy) y, en segundo lugar, de la universalidad a la red. La política y el voto universal se encuentran en los Parlamentos, mientras que la administración es el espacio de las políticas y de la red.” (Brugué y Gallego, 2001: 47) Estos autores proponen que las esferas que se encuentren interrelacionadas en la participación puedan hacerlo a través de políticas públicas y con la administración para incentivar la participación ciudadana.

Un elemento al que se le ha dado importancia es la administración, por mucho tiempo ésta se ha mantenido alejada de la esfera política debido a que puede afectar a la toma de decisiones, pero en los sistemas democráticos la toma de decisiones se vuelve más relevante, ya que se debe contemplar a los ciudadanos debido a que ellos con sus votos permiten el acceso a candidatos a diversos cargos públicos. La crítica de Brugué y Gallego revela que sería fácil acordar que el voto sobre las grandes opciones políticas presenta serias limitaciones. Primero porque no está claro que todos sepamos discriminar entre opciones alternativas cuando votamos, ni que entendamos que significa cada una de ellas. Tampoco podemos saber ni cómo estas opciones nos afectan, ni cómo se van a concretar en medidas legislativas o administrativas, ni como controlaremos que efectivamente las promesas se lleven a término. De hecho, la participación en una democracia representativa obliga a los ciudadanos a realizar un ejercicio de abstracción para el que prácticamente ninguno de nosotros estamos preparados. (Brugué y Gallego, 2001: 47)

La administración es un campo en el que la esfera política tiene que poner atención, “... es evidente que la administración tiene un papel crucial en la concreción de las grandes opciones políticas: son estas concreciones las que pueden entender a los ciudadanos y, por lo tanto, sobre las que tienen conocimientos, opiniones y prioridades. Así pues, cuando la opción política se transforma en políticas concretas aparece la oportunidad para una participación ciudadana efectiva. El diálogo se produce cuando sabemos de que estamos hablando y esto no sucede en la abstracción de la política sino en la concreción de las políticas. En definitiva, la democratización de la administración mejora la democracia porque permite completar la participación en la política con la participación en las políticas.” (Brugué y Gallego, 2001: 47) nuevamente este argumento

se queda corto debido a que los autores no dan elementos de cómo la democratización de la administración actuaría o que tipo de enfoques se deben adoptar para cumplir el objetivo.

Un concepto que ha venido cobrando relevancia es el de capital social, el cual se utiliza para referirse a las "características de una sociedad capaz de promover la eficiencia social al facilitar acciones coordinadas. Sus principales facetas son la confianza, que facilita la cooperación necesaria para la coordinación; la reciprocidad generalizada que facilita la resolución de problemas de acción colectiva; y las redes de compromiso cívico, representadas por el asociacionismo voluntario." Las investigaciones de caso nos permiten observar como la participación ciudadana ha sido relevante "... en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas" y lo anterior ha permitido generar cambios estructurales en sus ámbitos de acción contribuyendo en la creación de capital social. De tal manera que la integración de distintos mecanismos de participación ciudadana en "tales procesos puede incidir tanto sobre los componentes estructurales como cognitivos del capital social. Los primeros hacen referencia a las formas de organización social, - roles, reglas, procedimientos, precedentes y redes -, mientras que los segundos nos remiten a procesos mentales – normas, valores, actitudes y creencias orientados a la confianza, la solidaridad, la cooperación y la generosidad -. (Brugué y Gallego, 2001: 52)

Los anteriores elementos contribuyen a la cooperación para obtener beneficios mutuos. En esta lógica la cooperación y la interacción entre diferentes grupos, organizaciones e individuos son un preámbulo en la planeación de las políticas públicas, éstas por su lado tienden a generar aprendizaje colectivo, debido al intercambio de argumentos y experiencias. De modo que si se trabaja en la estructuración de la participación y en la negociación de los grupos de interés se podrá generar espacios en donde las políticas públicas se muestren relevantes.

En este apartado retomamos nuevamente la democracia como forma de gobierno, realizando algunas descripciones que tienen que ver con la eficiencia de las instituciones en general, y la administración pública, además, abordamos el tema de la participación ciudadana con algunos de sus matices para concluir que los elementos que le permiten ser más efectiva se basan en la cooperación y en la planeación de políticas públicas, una vez

hecho este preámbulo muy general toca el turno en el siguiente apartado a describir y analizar lo que son las políticas públicas.

1.2.1 Enfoques de las políticas públicas, Lasswell y el Desarrollo de las políticas públicas en las ciencias sociales.

Los siguientes apartados tienen la intención de integrar algunos de los principales exponentes de los enfoques y estudios sobre políticas públicas, el primero de ellos es el fundador, posteriormente nos centramos en Dror por sus paradigmas, más adelante nos enfocamos en varias propuestas del análisis de las políticas públicas y su implementación, finalmente retomamos a L. Aguilar quien propone una combinación de políticas públicas y administración pública orientadas a la participación de instituciones gubernamentales, organizaciones civiles y ciudadanía.

El estudio de las políticas públicas tiene su origen con Harold Lasswell quien fue pionero en la orientación de éstas y en planteamientos metodológicos. Las políticas -como él las menciona- han prestado mayor atención a la planeación y a la sistematización de la información en los que basa el personal directivo sus decisiones operativas.

La orientación de las políticas públicas (policy orientation) tiene una doble dimensión, una que se interesa por el proceso de la política y otra por las necesidades de la inteligencia del mismo proceso. El objetivo de la primera, es desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología; el objetivo de la segunda "busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas." (Lasswell en Aguilar 2000: 80)

En este sentido la orientación de las políticas podemos entenderlas como el término ciencias de política (policy sciences) las cuales incluyen:

- 1) Los métodos de investigación del proceso de la política.
- 2) Los resultados de los estudios de las políticas.
- 3) Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. (Lasswell en Aguilar 2000: 81)

Lasswell explica que la palabra "política" (policy) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de ámbitos organizados y de ámbitos privados.

Regularmente se habla de política gubernamental, política empresarial, con referencia a acciones de sus propios ámbitos. Debido a esto política -o policy- se encuentra apartada de las connotaciones de la política (politics) que regularmente conocemos nosotros. La orientación de las políticas enfatiza en generar una nueva corriente dominante en la investigación universitaria particularmente en las ciencias sociales. En este sentido las ciencias de las políticas abren un campo a la reflexión sobre los temas recientes que nos rodean y ofrecen soluciones a problemas públicos. Lo que trata de argumentar Lasswell es una ciencia de las políticas de la democracia.

El enfoque de políticas se orienta en problemas esenciales de los individuos, este autor propone el estudio de una solución racional a los distintos problemas con medios complejos, por otro lado: "Exige que los propósitos valorativos subyacentes en una política sean esclarecidos. Después de todo, ¿en qué sentido un problema es básico? Las valoraciones dependen de qué consideran los postulados como relaciones humanas deseables. Para fines del análisis, el termino valor significa una categoría de eventos preferidos, tales como paz en vez de guerra, altos niveles de empleo productivo en lugar del empleo masivo, democracia antes que despotismo, personalidades adaptables y productivas en lugar de destructivas." (Lasswell en Aguilar 2000: 93)

Lasswell considera que las ciencias de políticas "se ocupan del conocimiento del y en el (Knowledge of and in) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil." ... "el conocimiento del proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas. Cuando el conocimiento es sistemático rebasa los planteamientos aforísticos de la sabiduría literaria convencional." (Lasswell en Aguilar 2000: 105)

En el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas destaca la atención en la elaboración y ejecución de las políticas, en ella se identifica una dimensión que permite aprovechar las aportaciones de la ciencia política, la jurisprudencia y otras ciencias. Dentro del estudio de las políticas públicas se debe destacar lo viable y lo funcionalmente importante en el orden público y civil, el interés de las políticas públicas es hacer notar la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión, parte de la tarea consiste en anticipar las necesidades de los actores que toman las decisiones al mismo tiempo de impulsar las herramientas útiles en la toma de decisiones.

En síntesis Lasswell concluye que las ciencias de las políticas públicas deben conseguir tres condiciones:

- 1) Contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor.
- 2) La orientación hacia problemas: los científicos de las políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.
- 3) Diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos.

La finalidad de las ciencias de las políticas se basa en ser una ciencia que se interesa en el conocimiento del proceso de decisión contribuyendo con una teoría para solucionar problemas de interés público.

1.2.2 Yehezkel Dror y los paradigmas de las políticas públicas.

Dror contempla los estudios realizados por Lasswell al explorar los conceptos básicos de las ciencias de políticas públicas con la intención de hacer una ciencia relevante a través de paradigmas. Sus principales innovaciones que requieren las ciencias de las políticas públicas son:

- 1) "Ruptura de fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión.
- 2) Cubrir el vacío de la distinción acostumbrada entre investigación pura y aplicada. No deben confundirse las ciencias de política (policy) con los esfuerzos por desarrollar la ingeniería social como un suplemento aplicado de las ciencias sociales.
- 3) Aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio.
- 4) Las ciencias de política y las ciencias normales comparten un compromiso principal con el conocimiento instrumental y normativo, en el sentido de que se dirigen a los medios y a las metas intermedias, más que a los valores absolutos.
- 5) Las ciencias de política deben ser muy sensibles al tiempo, considerar el presente como un puente entre el pasado y el futuro.
- 6) Las ciencias de (policy) tienen un foco único de interés, las metapolíticas.

- 7) Las ciencias de política no aceptan la actitud de tomar o dejar, muy común en las ciencias sociales contemporáneas, tampoco creen que los compromisos de acción directa y similares sea la forma principal de contribución científica para mejorar la elaboración de las políticas.
- 8) Las ciencias de la política se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana. (Dror en Aguilar, 2000: 126)

Algunos de los focos principales de las ciencias de las políticas incluyen el análisis de políticas cuya finalidad es obtener alternativas o respuestas a problemas en la esfera política, innovación en diseños alternativos, evaluación y retroalimentación.

Destaca este autor por la crítica del análisis de sistemas en sus paradigmas de las políticas públicas y establece una serie de puntos como propuesta, entre ellos podemos encontrar que el análisis de sistemas tiende a proponer políticas favorables, sin embargo, deja de lado el ambiente institucional, no toma en cuenta las necesidades políticas (mantenimiento del consenso y coaliciones), tiene dificultad para tratar con fenómenos irracionales (ideologías, carisma), se ocupa de identificar alternativas preferibles, requiere predictibilidad, requiere cuantificación significativa de las principales variables relevantes, las elecciones estratégicas básicas.

Para resolver lo anterior se proponen una serie de requisitos que permitirán fundamentar las ciencias de las políticas públicas en varios puntos como el de "Mirar los problemas y alternativas en una forma amplia que trate de explicar las variables relevantes y los resultados probables", es decir incluir la visión de sistemas, " buscar una solución óptima dentro de una estructura amplia de beneficio costo, identificación explícita y racional de alternativas mediante la comparación de resultados esperados en términos de las metas operacionales".

La propuesta de este autor agrega al estudio de las políticas públicas el análisis de sistemas basado en la comprensión de valores básicos, investigación de metas a largo plazo, análisis de estrategias alternativas de políticas, por otro lado podemos observar la consideración de variables políticas, que incluyen el análisis de factibilidad política, evaluación de rutas políticas, examen de los efectos de las políticas; el tratamiento de asuntos complejos y amplios además de enfatizar en la innovación como alternativa

política, por último tenemos el saber reconocer los fenómenos sociales y tener una relación con varios actores, instituciones y grupos de interés.

En este sentido Dror nos indica que el análisis de políticas es una disciplina amplia y cuenta con un marco de apreciación mayor, las estrategias de las políticas públicas determinan posturas, supuestos y vías que tienen como intención generar políticas específicas. Constituyen un tipo de política maestra o megapolítica las cuales incluyen una serie de estrategias que se pueden observar en ocho dimensiones:

- 1) Pura Mixta, en la cual existe una elección de políticas idénticas o mixtas.
- 2) Incremental – innovadora. Se refiere a la elección de varios grados de cambio político (extensión, tiempo y alcance)
- 3) Alto riesgo – bajo riesgo. Involucra el grado de riesgo de aceptación de las políticas públicas.
- 4) Balance Impacto. Tiene que ver con políticas públicas complejas y equilibradas.
- 5) Secuencial extensa. Se refiere a la extensión que las políticas públicas deben adoptar o elegir.
- 6) Metas concretas – capacidades futuras. Esta opción corresponde a elegir entre las metas definidas y concretas.
- 7) Metas positivas – males menores. Esta dimensión aduce a que la formulación de metas es una cuestión de "sintaxis" debido al problema específico a resolver.
- 8) Preferencias temporales. La incertidumbre sobre el futuro y sobre todo en el ámbito económico dan pie a la formulación de estrategias que den preferencia a acontecimientos a futuro. (Dror en Aguilar, 2000: 138)

En el estudio de las políticas públicas Dror realiza una serie de recomendaciones:

- a) Evaluación sistemática de políticas anteriores,
- b) Diseñar estructuras y procesos especiales hacia el futuro para mejorar las políticas públicas,
- c) Búsqueda de métodos y medios orientados a estimular la creatividad y la invención de los asuntos del ámbito político,
- d) Mejorar la toma de decisiones de los espacios de alto nivel.
- e) Desarrollar el nivel de los políticos,
- f) Generar cambios radicales en la educación para establecer una conciencia sobre los problemas actuales,
- g) Establecer varias organizaciones para la investigación de políticas públicas,
- h) Desarrollar diseños extensivos de experimentación social y de instituciones que sean capaces de fomentarla
- i) Considerar arreglos

institucionales en asuntos de política tabú como posibilidades de avance y de desarrollo. (Dror en Aguilar, 2000: 144)

En síntesis, las ciencias de las políticas públicas están orientadas a la: "...reconstrucción explícita de la elaboración de políticas (policy) mediante la elaboración consciente de metapolíticas. Tal elaboración explícita de metapolíticas aspira a romper la continuidad histórica de la incompetencia." ... "La misión principal de las ciencias de la política es conseguir una mejoría radical en las habilidades humanas para dirigir conscientemente los usos de estas nuevas capacidades." (Dror en Aguilar, 2000: 144) Lo anterior se puede resumir en un contexto doble: el primero corresponde a reafirmar y conseguir que la racionalidad e intelecto ocupen un papel central, el segundo se basa en un esfuerzo por enmendar una tendencia que se quiere expresar en forma de ley.

1.2.3 El desarrollo, estudio y análisis de las políticas públicas.

En este apartado se realiza una revisión muy apretada de varios autores que destacan por sus aportaciones en el estudio de las políticas públicas. Por ejemplo tenemos a D. Garson quien observa dos tradiciones en la Ciencia Política, 1) la tradición sinóptica (visión global) que se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas, este enfoque sinóptico tomó fuerza con los argumentos de Dahl y Lindblom que establecían que la toma de decisiones incluyendo la elecciones de políticas (policy) se reducían en cuatro tipos: jerarquía, poliarquía, negociación y mercados. 2) la tradición antisinóptica se volvió importante la teoría de la Elección Pública, ésta apelaba a la existencia de procesos de decisión racional basado en procedimientos, niveles, funciones, secuencias, contextos y criterios normativos.

En un sentido general el término de análisis de política incluye las actividades dirigidas a desarrollar conocimiento relevante en la formación e implementación de las políticas públicas. Torgerson señala que el análisis de políticas públicas aparece como una selva de formas diversas y conflictivas en la investigación e incluso con ciertos paradigmas imposibles de comprobar, en el desarrollo de su estudio establece que existen tres caras.

La primera cara aduce al positivismo en el cual las políticas públicas se encuentran incluidas y su influencia más inmediata tiene que ver con el positivismo lógico, la influencia del positivismo en las políticas públicas ha sido recuperado por Richard French el cual argumentó que la orientación positivista y tecnocrática alcanzó su climax en los 60's

en este espacio el conocimiento real era el científico, es decir el que se basa en la observación de datos y la inferencia lógica. Este positivismo no tuvo cabida en el desarrollo tecnológico en sus ámbitos de acción. El análisis de las políticas públicas apareció en el momento en que el industrialismo estaba en su apogeo.

Este autor indica que en la primera cara del análisis de las políticas (policy) es la cara de la Ilustración, en la segunda cara observamos: "... el lado oscuro de la visión ilustrada: una tecnocracia irracional, en la cual se anida una aparente fuga de la política, pero que en realidad es una máscara para el ejercicio subrepticio del poder." (Torgerson en Aguilar, 2000: 208), en la tercera cara surge la idea de que la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas se sitúan en las decisiones de la esfera política.

La tercera cara tiene que ver con una fórmula metodológica que se inspira en un nuevo enfoque con elementos como la información, el financiamiento y la forma del proceso de investigación; este enfoque es relevante porque se reconoce a la participación ciudadana en la esfera política. El análisis ya no recae en los elementos clásicos del sistema político, sino que retoma la inclusión del público en la evaluación del desarrollo económico, social y político. Esto indica que el análisis de las políticas públicas se "contrapone entonces al proceso de decisión política enclaustrado en el estado administrativo. La lógica de investigación se orienta a la transformación de la vida pública". (Torgerson en Aguilar, 2000: 228)

El anterior argumento señala otra forma de observar la esfera política, el cual trata de dar sustento a los planteamientos de las políticas a través de distintos métodos y vías como son un pos – positivismo en el que la razón y la política puedan encontrar puntos de coincidencia.

Para R. Behn lo importante radica en el análisis de las políticas públicas y la política, se explica que la mejor política pública es la que ofrece mejores beneficios y para lograr lo anterior se basa en la eficiencia que otorga la mejor oportunidad de redistribuir el ingreso hacia grupos sociales necesitados; la equidad social que se orienta al ajuste de programas y políticas particulares. Por otro lado nos explican que los políticos se interesan más por la distribución, debido a que se responde a los electores y no "una noción abstracta de beneficio público agregado", en los análisis de las políticas públicas se centran en los costos y beneficios, en este sentido cabe destacar que quien toma la decisión final son los políticos y no los analistas. (Behn en Aguilar, 2000: 244)

Una crítica que se realiza sobre el papel de los políticos se basa en que éstos ponen especial atención en el impacto distributivo y no en la equidad, su interés se encuentra en lo local y en dar respuestas al juego de las fuerzas políticas, los conflictos entre grupos y la lucha por obtener poder.

Por otro lado es importante señalar que una parte vital de las políticas públicas son los resultados, para esto se debe tener cuidado en los insumos; otro elemento relevante es la evaluación, la cual puede reflejar la viabilidad de las políticas. Schlesinger establece que los lineamientos del análisis de sistemas, se orienta hacia los resultados y no a los insumos, sin embargo, indica que en el mundo real de las decisiones políticas es muy difícil privilegiar los resultados más que los insumos. (Schlesinger en Aguilar, 2000: 248)

Para M. Landau el análisis de la políticas es visto como un subconjunto del concepto de lo político, inclusivo de otras dimensiones o disciplinas o como vía para resolver problemas sociales. Según este autor la política es un asunto de valor que se ve manifestada en una declaración de principios básicos, otros la ven como una estrategia que incluye programas.

La meta de las políticas públicas es resolver problemas de manera práctica. "Su naturaleza le obliga a seguir los problemas a donde quiera que vayan... Para el analista de políticas, entonces, el ámbito cognoscitivo y todo el dominio operativo de la ciencia política son sólo el comienzo de su tarea. La política pública, vasta y complicada como ha llegado a ser, se extiende a cualquier área de la vida. (Landau en Aguilar, 2000: 276) Por otro lado se apunta que una política propone la intervención o acción con la finalidad de alterar una circunstancia o un modo de conducta. La finalidad de las políticas es controlar y dirigir cursos de acción hacia el futuro. En otro sentido el análisis de las políticas públicas es la búsqueda del error, la tarea a seguir es poner a prueba las políticas con la finalidad de prevenir errores y/o saber corregirlos.

T. Lowi indica que: "... ninguna teoría o enfoque se ha acercado tanto a definir y unificar el campo de la ciencia política como el pluralismo... La teoría de grupos ofrece no sólo una explicación de las debilidades de los partidos y del proceso electoral" (Lowi en Aguilar, 2000: 93) el argumento de este autor indica que en la teoría de grupos, los recursos se manejan de manera equivalente e intercambiable al igual que la interacción entre los grupos y las autoridades, las coaliciones que se forman alrededor de actitudes similares generan un interés en los espacios de acción de la esfera política.

En la opinión de Lowi, los estudios de caso y otros estudios empíricos no aportan generalizaciones interesantes debido a que no existe un vínculo directo entre la teoría y los casos observables, este argumento suena bastante fuerte, sin embargo, las ciencias sociales han logrado avances significativos que pueden poner en duda la opinión de Lowi. Según él, un análisis debe de identificar el ámbito del poder, el espacio de las élites las estructuras de poder y "realidades similares", para lograr tal objetivo se propone estudiar las "áreas de la política y/o actividad gubernamental" vistas como arenas de poder; en la primera arena se enfocan en políticas gubernamentales redistributivas, que se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos" (Lowi en Aguilar, 2000: 101) La segunda arena tiene que ver con las políticas regulatorias que se distinguen de las distributivas porque se involucra una elección directa sobre quien se vera afectado y beneficiado. La tercer arena corresponde a las políticas redistributivas y tienen como objetivo la propiedad misma, es decir incluyen amplias categorías sociales de individuos. En este sentido el autor sintetiza que la naturaleza de las políticas redistributivas influye en la centralización y la estabilización del conflicto de la esfera política.

Lindblom propone un análisis llamado "incrementalismo" el cual se desglosa de la siguiente manera:

- 1) El análisis de limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido (análisis incremental simple).
- 2) El análisis que se caracteriza por un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad, de las cuales el análisis incremental simple es sólo una. Las otras son: a) La limitación del análisis a una pocas alternativas políticas, b) El entrelazamiento en el análisis de las metas políticas y otros valores con aspectos empíricos, c) La mayor preocupación analítica por los males a remediar que por las metas positivas a alcanzar, d) Una secuencia de ensayos, errores y corrección de los ensayos, e) Un análisis que explora algunas consecuencias posibles, f) Fragmentación del trabajo analítico entre muchos participantes en la toma de decisiones.
- 3) El análisis limitado a cualquier conjunto de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de las políticas. (Lindblom en Aguilar, 1998: 230)

Desde la perspectiva de Lindblom el incrementalismo puede descubrir mejores estrategias de análisis ya que tiene mejores ideales "ideales estratégicos, y se puede acompañar con secuencias de ensayo y error en una exploración inteligente, además tiende a reducir riesgos de controversia política manteniendo el consenso general sobre los valores básicos del sistema político.

Para Dror, la tesis de Lindblom no logra reducir el: "... impacto de refuerzo ideológico a favor de la inercia y contra la innovación, imperantes en toda organización humana... El modelo racional – exhaustivo - tiene al menos la ventaja de estimular a los administradores a salir un poco de su rutina habitual, mientras que el modelo de Lindblom (incrementalismo) justifica una política de cero esfuerzo. La validez limitada de la tesis de salir del paso y sus efectos de reforzamiento de la inercia administrativa, constituyen una seria debilidad." (Dror en Aguilar, 1998: 260)

Este autor no disminuye las contribuciones de Lindblom, pero si intenta formar un modelo en la toma de decisiones a través de un contenido racional más amplio con una claridad en los objetivos a seguir, procesos extrarracionales, lo anterior se basa en la clarificación de valores, identificación de alternativas, calculo preliminar de los resultados esperados, tomar en cuenta la disponibilidad y naturaleza del problema con la finalidad de mejorar la calidad de las decisiones. En síntesis se trata de crear un modelo que se ajuste a la realidad y al mismo tiempo se pueda mejorar, además que permita aplicarse de inmediato a la toma de decisiones y al mismo tiempo permita se puedan mejorar las decisiones realizadas.

Dror concluye que es el momento en la ciencia administrativa se introduzca en la investigación - que Lindblom ya había señalado - y que tome el reto de ofrecer modelos para la toma de decisiones, estos modelos deben estar lo más apegados a la realidad para ser guías de acción en el sistema político.

Hemos llegado al final de un recorrido de las distintas propuestas sobre las ciencias de las políticas públicas, a lo largo de esta breve síntesis nos podemos percatar que las políticas han pasado por una evolución y han demostrado ser una importante aportación para los actores que toman las decisiones en el sistema político y para los actores -como las organizaciones civiles- que han logrado involucrarse en esta difícil tarea.

1.2.4 La perspectiva de las políticas públicas por Meny y Thoenig.

En este apartado se observará una descripción conceptual de las políticas públicas, sumándose algunos elementos que nos sirven para la implementación de las mismas.

El estudio de las políticas públicas son las acciones de las autoridades públicas en la sociedad. "El arte de proponer buenas preguntas para verificar su pertinencia, confrontándolas con los hechos y con una explicación caracteriza el enfoque de las políticas públicas." (Meny y Thoenig, 1992: 9) Este enfoque puede definirse como un campo y un método, en un sentido amplio los fenómenos políticos tienen dos caras: una la lucha por el poder y la otra de acción pública. En síntesis las políticas públicas para estos autores son programas de acción de una autoridad pública, son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquina gubernamental, la política es la fuente de las políticas públicas o de manera inversa, las políticas públicas hacen la política. En la última característica podríamos decir que es la política quien determina que las políticas públicas sean a través de la participación ciudadana, o como efecto de estas mismas.

Las ciencias de las políticas públicas orientadas hacia la acción tienen como objetivo contribuir en la mejora de la toma de decisiones de largo plazo y/o corto plazo. Las políticas públicas se pueden observar como determinadas en forma y contenidos a través de instituciones, actores políticos, la actitud del gobierno y de los ciudadanos, además, las políticas públicas pueden tener variantes que influyan en el "contenido y las formas" del ámbito político. Cabe señalar que las políticas públicas no son innovadoras, pero basan su originalidad al situarse en un espacio poco estudiado "se enraízan en las investigaciones empíricas y no se desentienden de sus implicaciones para la acción." (Meny y Thoenig, 1992: 45)

Estos autores observan tres grupos que han elaborado políticas públicas, el primero se enmarca en un enfoque social, privilegiando al individualismo y el pluralismo social, con una perspectiva funcionalista; el segundo grupo incluye al Estado como una herramienta al servicio de un grupo específico; el tercer grupo se orienta en una búsqueda intermedia interpretando los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el sistema político y la sociedad basándose en las políticas públicas.

Hay que señalar que existe una distinción en las políticas públicas al separar el análisis de las políticas públicas y el diseño políticas públicas (policy analysis del policy desing); el primero consiste en una postura neutra y no comprometida, el analista se

inclina sobre una política pública sin asumir de manera consciente una alternativa preestablecida; de tal manera que el análisis tiende a identificar las consecuencias de todas las alternativas posibles y se trata de describir los efectos. Lo segundo es un enfoque más comprometido y activo, en este caso el analista no se contenta con observar, sino que formula varias opciones. En este sentido el análisis de las políticas públicas consiste en: "Una disciplina aplicada de la ciencia social que usa múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política, información que pueda ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política – acción." (Dunn en Meny y Thoenig, 1992: 86)

Como se ha señalado anteriormente una política pública es la respuesta a la acción de autoridades con un poder público y legitimidad gubernamental, en este sentido una política pública se puede presentar como un programa de acción gubernamental en el ámbito social, algunas características de las políticas públicas son el contenido, un programa, un factor de coerción y una competencia social.

Otro elemento que tienen relevancia en las políticas públicas es el origen de los problemas públicos que originan la intervención pública, lo anterior se vincula con una fase de definición del problema y la formulación de demandas, por otro lado se refiere al tipo de estrategias desplegadas frente a las demandas, el tipo de respuestas pueden ser señales simbólicas, invocar imponderables, establecer procedimientos para el tratamiento de los problemas, reglamentar una pequeña parte del problema, tomar en cuenta la demanda en su totalidad y anticiparse al surgimiento de la demanda -vease diagramas 1,2 y 3 en el anexo-. Un segundo elemento es la decisión sobre el problema, para lo anterior existen varios criterios como son: la información, los criterios de elección que son escasos, la capacidad de generar un inventario de alternativas, las relaciones de los grupos y actores que tienen capacidad de incidencia. "La teoría de la decisión aplicada a las políticas públicas tiene por objeto explicar si hay correspondencias, correlaciones... entre las actividades que abarca, las características contextuales que identifica y el contenido de las orientaciones hacia la acción que el proceso produce." (Meny y Thoenig, 1992: 152)

La implementación es otro elemento en la cual se designa la fase de una política pública, en donde se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, se pone en práctica: ejecutar, dirigir, administrar. Un modelo lo podemos encontrar en el efecto Top Down basada en la primacía jerárquica de autoridad, la

distinción entre el universo político y el mundo administrativo y la búsqueda del principio de la eficiencia, en síntesis se trata de una secuencia lineal que desciende del centro hacia la periferia.

Por otro lado encontramos que " la implementación se revela como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos. El contenido de una política pública está condicionado tanto por su ejecución como por la decisión... Un avance en la toma de decisiones ha sido el enfoque sistémico que ofrece dos ventajas: descubre los efectos de retroacción que ocasiona el contenido mismo de la política pública; y habilita la ejecución como una actividad constitutiva del sistema político." (Meny y Thoenig, 1992: 166)

En síntesis los que llevan a cabo la ejecución de las políticas públicas cuentan con una amplia variedad de modos de intervención: "la acción pública moviliza contenidos e instrumentos tan diversos como la adopción de reglamentos, la distribución de subvenciones, la comunicación a través de los medios, los impuestos, la realización de trabajos, la educación escolar etc." (Meny y Thoenig, 1992: 187)

Por último tenemos que la evaluación es un gesto diario que "consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción." En lo que se refiere a evaluación en las políticas públicas existen dos actitudes, la primera consiste en "estudiar si, en un sistema político, hay organismos o medios que asuman una actividad de evaluación, la segunda consiste en que el analista elabore los conceptos y métodos que le permitan describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental. La evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor." (Meny y Thoenig, 1992: 195)

Las políticas públicas están orientadas a incidir en la política social, en algunas definiciones podemos observar que las políticas públicas señalan que se trata de "Un proceso consciente e intencionado para la consecución de un cambio concreto, de movilización de la sociedad civil con el objetivo de influir o persuadir a un actor con poder de decisión. Se trata de afectar la definición y funcionamiento de las instituciones, la cultura y las prácticas políticas para limitar la acción" del sistema político, "previniendo arbitrariedades y promoviendo la democracia" "Las políticas públicas pueden ser propuestas que se transforman en hechos del gobierno", se trata de construir "una relación estable entre la sociedad local con su gobierno, articulando esfuerzos para definir

que tipo de desarrollo se pretende impulsar, que tipo de acciones implementar” (CAM, 2001: 2)

Las políticas públicas son acciones orientadas a resolver problemas públicos, son los canales o vías de participación de los actores políticos y sociales, se basan en enfoques, en métodos racionales, y tienen como objetivo que su incidencia resuelva o solucione los problemas que rodean a los actores que manifiestan sus demandas al sistema político a través de sus instituciones gubernamentales.³⁶

1.2.5 Las políticas públicas y la política

De acuerdo con F. Bazúa y G. Valenti, el enfoque de las políticas públicas (policy) cuenta con un historial de descendencia occidental, explican que el origen se encuentra en la distinción de sobre los fines u objetivos generales del Estado y la discusión acerca de la maneras idóneas de alcanzarlos.

Policy o políticas públicas se refiere a una dimensión técnica en las decisiones sociales, estas decisiones contienen dos grandes dimensiones, 1) la definición de los fines u objetivos a perseguir en un periodo corto, mediano o largo plazo, y la ordenación de la preferencia 2) la definición de una ruta de acción o estrategia para alcanzarlos en el transcurso del tiempo. La primera se define como la dimensión política, mientras que la segunda se refiere a la dimensión técnica. “Policy designa la dimensión técnica de toda decisión social, en tanto discursivamente distinta de la dimensión política ... la dimensión técnica está concernida sobre todo con el cálculo prospectivo implicado en la decisión ... mientras que la dimensión política lo está sobretudo con la evaluación valorativa de la misma.” (Bazua y Valenti, 1994: 32)

Los autores ven a la política como un proceso social de producción activa de la legitimidad y el consenso acerca del orden estatal, donde el gobernante con sus decisiones o acciones, son un referente de la toma de decisiones aún en los Estados o gobiernos despóticos; sin embargo, sólo en los sistemas político democráticos -por sus características sistémicas- la política adquiere un rol central y estratégico en el proceso de toma de decisiones gubernamentales incluyendo las políticas públicas. Es obvio que la política muestra un mayor grado de relevancia para el estudio científico, y técnico orientado hacia los problemas públicos en sociedades con sistemas democráticos.

³⁶ Hemos apuntado que las políticas públicas tienen la intención de atacar problemas públicos y que pueden ser a través de cursos de acción como son la gestación, implementación y la evaluación.

Los estudiosos de las políticas públicas que se encargan de analizar y dilucidar las opciones políticas frente a un problema específico de las esferas gubernamentales hacen llamar a sus estudios análisis de la política (policy analysis) y a la hechura, implementación o ejecución de las políticas públicas se les llama (policy making). El primero busca "generar argumentos consistentes y convincentes sobre las maneras idóneas, las posibilidades de la política, para resolver problemas considerables públicos, de las que puede disponer la autoridad o las organizaciones del público ciudadano; El segundo busca explicar causalmente las políticas, decisiones y acciones efectivamente tomadas por las autoridades estatales, dilucidar su efecto público neto, positivo o negativo y eventualmente proponer políticas alternativas." (Bazua y Valenti, 1994: 32)

G. Majone explica que "una política existe por algún tiempo, y constantemente se requieren nuevos argumentos para dar a sus distintos componentes la mayor coherencia interna posible y ajustarlos también en lo posible a las cambiantes condiciones externas." (Majone en Aguilar, 1998: 351)

Este autor observa a las políticas públicas como trabajo artesanal y afirma que sin la imitación inteligente, práctica, creatividad individual no se puede lograr un dominio en el análisis de las políticas públicas. Lo anterior se relaciona con el paradigma de toma de decisiones el cual contempla categorías como objetivos, criterios, alternativas, restricciones etc. con la finalidad de describir las actividades del analista y las etapas o componentes del proceso de decisión. La idea del análisis como artesanía proporciona categorías como: datos, información, herramientas, evidencia y argumentos, los cuales son aplicables a varios tipos de análisis.

La hechura de las políticas públicas tiene que ver con el saber como y saber eso, es decir, lo primero implica la capacidad de hacer ciertas cosas adaptando la conducta a las nuevas circunstancias, lo segundo se relaciona con la conciencia de las proposiciones generales y de las reglas de conducta explícitas. (Majone en Aguilar, 1998: 359)

En la perspectiva de este autor encontramos que las políticas públicas pueden ser entendidas como teorías desde dos perspectivas, la primera tiene que ver con la reconstrucción racional que practica el analista a partir de una secuencia compleja de acontecimientos, la segunda implica el punto de vista de los actores, como doctrinas que se desarrollan a partir de decisiones y acciones anteriores y les permiten ofrecer

estabilidad y coherencia. Las políticas en este sentido son teorías relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y con el funcionamiento de las instituciones sociales.

Majone explica que "las decisiones no sólo implican evaluaciones subjetivas, ni tampoco concluyen en la selección de una alternativa. Los problemas que las políticas pretenden enfrentar, así como las condiciones bajo las cuales pueden encontrar soluciones viables, existen independientemente de las percepciones y preferencias de cualquier grupo particular de responsables de la toma de decisiones." (Majone en Aguilar, 1998: 419)

Arnold Meltsner señala que "el análisis de políticas prestaría a los aspectos políticos de la toma de decisiones públicas y de la elaboración de políticas públicas (en lugar de ignorarlos o de considerarlos condescendentemente). Esto supone analizar con gran cuidado los problemas relacionados con la factibilidad política, con la obtención de apoyo, con la compatibilidad de objetivos en principio contradictorios, y con la existencia de diversos valores." (Meltsner en Aguilar, 1998: 369)

Siguiendo con este planteamiento, observamos la factibilidad política, es decir, ver las consecuencias políticas de las distintas opciones políticas o de las distintas políticas públicas.

Meltsner agrega en su estudio que la política es el espacio y área de acción más inclusivo, ya que contiene los elementos políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas o en su caso demandas, éstas pueden ser sobre ámbitos de salud, de educación, de marginación etc. En este sentido el autor afirma que: "...todo sistema político contiene un número determinado de espacios de las políticas que se superponen unos a otros. Existe un espacio de las políticas relacionado con la salud, un espacio concerniente al transporte. El espacio se caracteriza por un conjunto estable de actores cuyas preferencias específicas por una determinada política son ambiguas. Debido a su interés constante, ciertos actores y públicos atentos dominan el espacio de determinadas políticas." (Meltsner en Aguilar, 1998: 371)

Dicho lo anterior, el espacio o la esfera política implica un camino o una vía inicial respecto del entorno político, donde el área de acción de la política es ese segmento del medio que se encuentra directamente ligada con el análisis de una política particular. (Meltsner en Aguilar, 1998: 371)

El área de acción de la política la define Meltsner a partir de la acción política anterior y de los términos que marca el analista mismo. Es obvio para este autor que la definición de un área de acción de la política conduce a la definición de otras áreas.

A modo de ejemplo Meltsner señala que ciertas políticas, como las que "...involucran grandes inversiones de capital, suelen cubrir periodos más prolongados que otras. Además dentro de un periodo determinado, algunas políticas favorecen una actividad política frecuente y continua, en tanto que otras la inhiben. Por ejemplo las reformas fiscales profundas ocurren muy rara vez; en cambio, año con año, se toman decisiones respecto al impuesto sobre los ingresos. Algunas políticas están sujetas a una programación establecida; a este tipo de políticas se les somete a consideración periódicamente y de manera predecible, de acuerdo con el ciclo legislativo y sus requerimientos de financiamiento." (Meltsner en Aguilar, 1998: 372)

En conclusión podemos decir que las políticas públicas tienen que ver necesariamente con las políticas o con las decisiones que se tomen en la esfera política, es obvio que las políticas públicas en su mayoría son a iniciativa de órganos públicos o instituciones que tengan proyectos o programas que incluyan una serie de estrategias de atención ciudadana, además cabe destacar que las políticas públicas se complementan con la participación de la ciudadanía organizada o de las organizaciones civiles que puedan generar proyectos de atención a zonas marginadas.

1.2.6 Las políticas públicas y la administración pública como respuesta a la solución de problemas públicos.

Lo que corresponde a este apartado es una propuesta basada en las políticas públicas y la administración pública, que tiene como objetivo lograr un mayor grado de eficiencia en la solución de problemas públicos.

L. Aguilar señala que el análisis teórico-técnico de las políticas públicas "no pretende ser una panacea ni una buena social" aunque si una propuesta con un método de elaboración de políticas racionales, inteligentes, públicas y eficaces. Se debe de estudiar de manera especializada la forma y el estilo de elaborar las políticas públicas.

Con la orientación de los gobiernos a dar relevancia a la toma de decisiones de manera racional a través de las políticas públicas se genera un: "un nuevo patrón de policy making que modifica las reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no),

expectativas (legales o no), concepciones (meduradas o desmeduradas) de la relación entre la sociedad y el gobierno. (Aguilar, 2000: 19) En otras palabras se transforman las relaciones entre los actores del sistema político al mismo tiempo que se incorporan otros actores. "Se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas políticas. Ocorre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la no intervención del Estado." (Aguilar, 2000: 19) En este sentido "emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos y líderes nuevos." (Aguilar, 2000: 19)

Aguilar explica que se ha generado un redimensionamiento del Estado al dejar de lado el lastre y propiciar condiciones para atender con eficiencia los problemas públicos, sin embargo, advierte que se deben crear políticas efectivas para enfrentar los problemas sociales que rodean a la población. En este sentido las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y se desarrollan, deben contar con una formulación correcta que incluya el consenso, corrección, factibilidad en sus contenidos de formación, implementación, impacto y evaluación. (Aguilar, 2000: 22) Otro elemento que impulsó el cambio fue el reclamo de la democratización en el sentido de poner frenos y controles a los gobiernos.

La existencia de mayores libertades políticas y económicas sumados con la magnitud de problemas de atraso social y justicia plantean al sistema político y a la sociedad una serie de problemas más complejos a resolver tanto en "organización política como en organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas"... "La identidad entre Estado y nación, más allá de la soberanía y la cohesión nacional, parece no poder cubrir todos los variados ámbitos de la vida social y de las decisiones individuales... La acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas..." (Aguilar, 2000: 27)

En este sentido gobernar en un espacio político plural, con una ciudadanía que tiende a organizarse y con graves problemas sociales exige dos requisitos -en la visión de Aguilar- gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Se explica que los gobiernos hegemónicos, excluyentes y clientelares "están condenados a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política." (Aguilar, 2000: 30) En síntesis al decrecimiento de las instituciones políticas y a la pérdida -en parte- del orden político en el sistema.

Al observarse lo anterior los grupos de interés o actores que se encargan de la dirección política y de la toma de decisiones han incluido el análisis de las políticas públicas para responder a los problemas sociales, estos problemas pueden referirse a realidades específicas y locales siendo muy particulares y por consecuencia su tratamiento o solución debe ser en ese mismo sentido.

En la lógica de Aguilar, gobernar no implica intervenir en todo y tampoco ofrecer soluciones homogéneas. Una política pública es una regulación con una disposición a distribuir recursos y con la participación de los ciudadanos. De tal manera que las políticas públicas ofrecen una variedad de estrategias de acción entre el gobierno y la sociedad organizada. En este enfoque se incluye el estilo administrativo de las políticas de la democracia en las sociedades abiertas, con el análisis de las políticas públicas se puede generar una participación dinámica entre la sociedad y las instituciones gubernamentales. Gobernar con políticas públicas implica incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y los actores políticos autónomos. En conclusión, parte de la eficiencia del sistema político, es generar políticas públicas que recuperen la participación y los consensos de los actores sociales y políticos.

Este autor retomaría la importancia de la dimensión político-administrativo en el sentido de que se puede: "aceptar teóricamente y profesionalmente que las (algunas) funciones públicas de Estado y las (algunas) políticas públicas de gobierno pueden ser llevadas a cabo principalmente por las organizaciones de gobierno u organizaciones públicas formales, así como también, sucesivamente o complementariamente, por las organizaciones civiles, es decir, las organizaciones no gubernamentales y no lucrativas, y por las organizaciones comunitarias." (Aguilar, 1998: 49)

Se apela a que la administración pública incluya la participación de las organizaciones civiles por la idea de ciudadanía y de público, es decir, la visión de que la ciudadanía y lo público son testigos de una creciente caracterización democrática, plural y competitiva, la justificación de lo anterior se basa en el análisis de las políticas públicas y la llamada gerencia pública –a la cual le pondremos más atención debido a que hemos realizado una exploración sobre las políticas públicas -.

Con la exploración sobre lo público ciudadano, visto como un actor con derechos humanos, civiles, sociales y políticos, condujo a reivindicaciones y reconceptualizaciones de la política y de la administración pública. A través de: "la afirmación del ciudadano

como sujeto de pleno derecho de la política dio como paso a la afirmación de ciudadano como posible, conveniente y válido sujeto de la administración pública y no sólo como objeto y destinatario pasivo de la administración pública.” (Aguilar, 1998: 51)

En la nueva gerencia pública se trata de que se reconozca la importancia de la participación ciudadana desde un enfoque administrativo con valores de eficiencia y responsabilidad en el gobierno, en este sentido las acciones de los grupos de ciudadanos organizados se justifica en la medida que respondan con eficiencia y responsabilidad.

Las organizaciones con actividades cívicas (defensa de derechos humanos, promoción de garantías individuales, derechos políticos e igualdad de género) y sociales (asistencia, desarrollo, seguridad, y calidad de vida), algunos sectores gubernamentales y académicos comparten la idea de una nueva concepción alterna a la administración pública. Este enfoque se basa en autorizar y delegar autoridad a los ciudadanos y organizaciones civiles para que desarrollen algunas políticas y funciones, lo anterior corresponde a una opción que tiene como objetivo contribuir a la eficiencia, calidad y oportunidad en lo que corresponde a la dotación de servicios públicos. (Aguilar, 2000: 59)

La gran gama de conceptos sobre grupos organizados de la sociedad -que tienen una participación política y social a través de políticas públicas- se revisaran en el siguiente apartado.

1.3. Las distintas concepciones de las organizaciones y grupos organizados de la sociedad.

En esta parte de la investigación retomo el planteamiento de Karl W. Deutsch, cuando establece que: "la política significa sobre todo reconocer lo que es importante, las cosas que más influyen sobre el resultado de los acontecimientos. Significa también reconocer lo que es valioso, es decir, la influencia de cada resultado político sobre nuestros valores y sobre las personas y cosas que apreciamos y nos interesan....buscamos el conocimiento político que sea importante para predecir los resultados e influir sobre ellos, que sea pertinente para nuestros valores, y que resulte confirmado por la pruebas y la experiencia" (Deutsch, 1998: 18)

Tradicionalmente los partidos políticos son los grupos clave de acceso al poder, son canales de participación con los cuales se pueden obtener cargos públicos, representan intereses sociales y políticos, en otras palabras, son vías directas de participación en la esfera política, sumado a esto Deutsch nos dice que: "la gente utiliza a menudo otros tipos de organismos y actividades distintos de los partidos políticos para influir sobre los acontecimientos políticos y sociales".... más adelante explica que: "a menudo un movimiento trae consigo una multitud de organismos.....no es probable que ninguno de estos movimientos llegue a ser todo poderoso, o que alcance la totalidad de sus metas principales rápidamente. Pero todos ellos han tenido algunos éxitos. Han producido algunos cambios de la política y de las leyes.....los movimientos de este tipo ofrecen un curso alternativo para que la gente participe en la política y es probable que los partidos políticos establecidos ofrezcan tarde o temprano sus servicios a los votantes potenciales que estos movimientos nuevos representan" (Deutsch, 1998: 81)

Por otro lado el mismo autor indica que: "la política se ocupa de la interacción de los intereses, reclamación y distribución de las recompensas, es decir, de los valores. Diferentes individuos y grupos, o aun países, que actúan en la política y buscan su interés, pueden cooperar o competir en la asignación de valores." (Deutsch, 1998, p. 25) Es claro que la teoría política no ha perdido de vista a los grupos que se gestan a su alrededor, de tal manera que con estos antecedentes podremos dar entrada a una revisión conceptual sobre las organizaciones civiles.

En la actualidad no existe una teoría sólida sobre las organizaciones civiles, sino un conjunto de propuestas conceptuales que dan cuenta de estos grupos organizados que

contienen distintos objetivos, actividades y comportamientos de naturaleza dispar. Para algunos investigadores el análisis de las organizaciones civiles parte de la sociedad civil, para otros a través de procesos históricos específicos, los movimientos sociales y las políticas públicas.

En este momento existe un reconocimiento de las organizaciones y grupos de ciudadanos a los cuales se les ha calificado como Organizaciones No Gubernamentales (ONG's); la participación de estas organizaciones se ha incrementado en los últimos años y en varios países son muy importantes porque ayudan en el desarrollo social. Ante tal hecho los académicos han realizado investigaciones que explican su naturaleza y origen, ofreciendo una serie de concepciones y críticas. Al igual que otros grupos, éstas organizaciones también han evolucionado en sus actividades y en sus relaciones con otros ámbitos como el gobierno y organismos multilaterales.

Los estudios sobre las organizaciones civiles tienen poco tiempo de aparición, algunos académicos han realizado propuestas conceptuales para entender a estos grupos organizados, que tienden a ayudar a terceros y que en los últimos años se han acercado al gobierno y a los organismos multilaterales.

A continuación se revisan varias posturas que intentan dar cuenta de la naturaleza de las organizaciones, en este sentido nos acercaremos a varias categorizaciones y finalmente se retomará una para efectos de nuestra investigación.

1.3.1 Los movimientos sociales.

Hay autores que observan las acciones de las organizaciones como movimientos sociales, según Melucci: "Considerar los movimientos sociales como sistemas de acción, significa dejar de tratarlos como si fuesen simples fenómenos empíricos. Las formas empíricas de acción colectiva son objeto de análisis no significativos en sí mismos." El autor explica que actualmente se habla de un movimiento como una unidad a la que se le atribuyen objetivos, elecciones, intereses y decisiones. Sin embargo, esta "unidad es un resultado más que un punto de partida; de lo contrario se debe asumir que existe algo así como una voluntad profunda de movimiento, en lugar de considerarlo como un sistema de relaciones sociales. Una acción colectiva no puede ser explicada sin tomar en cuenta cómo son movilizados los recursos internos y externos, como las estructuras organizativas son

erigidas y mantenidas, como las funciones de liderazgo son garantizadas.” (Melucci, 1999: 38)

Los movimientos sociales vistos así dejan más dudas que respuestas, la idea de Melucci, tiene una propuesta bastante compleja con un enfoque sociológico.

En la perspectiva de Tarrow señala que: “el campo de los movimientos sociales es uno de los más indefinibles que existen. Los movimientos son difíciles de definir conceptualmente y hay varias aproximaciones que son difíciles de comparar. Los diferentes autores tratan de aislar algunos aspectos empíricos de los fenómenos colectivos, pero como cada quien acentúa distintos elementos. La comparación de definiciones se complica.” (En Melucci, 1999: 40)

Este autor distingue los movimientos sociales como formas de opinión de masa, las organizaciones de protesta como formas de organizaciones sociales, y actos de protesta como formas de acción. La idea del autor sobre un movimiento social tiene que ver con un fenómeno de opinión de masa perjudicada, movilizada en contacto con las autoridades. Este tipo de movimientos raramente actúa de manera convenida y su duración debe inferirse de las actividades de organizaciones que lo reivindican.

Un movimiento social es también un sistema de acción que solidariza orientaciones y significados plurales. Además tiende a ser una acción colectiva singular o un evento de protesta, porque contienen tipos diferentes de comportamiento y los análisis se ven obligados a romper su aparente unidad y a descubrir los diferentes elementos que en la acción colectiva desembocan, teniendo en cuenta muchas consecuencias.³⁷

“... el entendimiento mas difundido sobre los movimientos sociales, los considera como actores empíricos unificados, dando por sentado sus valores, intenciones y fines, así, la ideología de los líderes o los atributos que les pone el observador se convierten en la verdadera realidad del movimiento”. (Melucci, 1999: 42)

Camacho Monge considera a los movimientos sociales como una dinámica que se forma en la sociedad civil, ésta se orienta de manera intencional a la defensa de intereses específicos y su acción se dirige a cuestionar de modo plural o absoluto a las estructuras

³⁷ Una definición operativa acerca de lo que significa un movimiento social se basa en que los movimientos sociales son: “formas de acción colectiva que responden a dos condiciones: 1) son siempre expresión de un conflicto social (y no sólo respuestas a una crisis), es decir, son expresión de la oposición entre el menos dos actores por la apropiación o el control de los recursos que ambos valoran; 2) Tienden a provocar una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema dentro del cual se hallan situados: normas o reglas de procedimiento en el caso de un sistema organizativo o de un sistema político y formas de apropiación o de distribución de los recursos sociales.” Este autor nos señala que los movimientos sociales corresponden a una diversidad fenomenológica y que desafían cualquier intento de clasificación y sistematización (Giménez, 1994: 5)

de dominación prevalecientes y su voluntad se dirige a transformar parcial o totalmente las condiciones del crecimiento social.

Camacho indica que los movimientos sociales no tienen que ser necesariamente organizados. Este señalamiento cobra importancia debido a que en ocasiones se confunde la organización con los movimientos sociales que dice representar la sociedad civil. Se nos advierte que no debe perderse de vista los aspectos específicos de la organización, ya que esta a su vez constituye una mediación, y como tal a veces coadyuva con el logro de los fines de los movimientos o lo obstaculiza, por ejemplo el sindicato, que es una organización, a veces media en favor y a veces en contra de los intereses u objetivos del movimiento obrero. Camacho, M. D. (1985).

Ramírez Saíz argumenta que los movimientos sociales tienden a ser cambiantes, cobran fuerza y tienden a desaparecer con cierta rapidez, sin embargo, en la medida en que diversos factores en los que actúan como detonantes de los mismos, tienen un carácter estructural y éstos se manifiestan en toda su amplitud en un período señalado (crisis política y económica, recomposición de las clases sociales, etc.), resulta indudable que el análisis global de los movimientos sociales que se ofrece no sólo no pierde vigencia en las nuevas coyunturas, sino que se vuelve necesario para conocer las tendencias probables y las perspectivas que tienen a corto y mediano plazo dichos movimientos tanto nacional como regional. (Ramírez, S. J. M., 1989).

“Ahora bien, este nuevo movimiento social es sin duda de nuevo tipo”. (Melucci, 1997), puesto que sus objetivos no emergen de los intereses materiales de sus miembros, y su forma de organización interna está simbólicamente fundada en la idea de la democracia participativa. En efecto, muchas de las organizaciones civiles expresan los principios normativos y las aspiraciones programáticas del ecologismo, el feminismo, la protección de las minorías, la promoción de la democracia y de los derechos humanos y en general de los llamados nuevos movimientos sociales. De hecho las organizaciones civiles representan el aspecto formalmente organizado de dichos movimientos, es decir, la constitución de grupos orientados a la materialización de los principios más generales.” (Olvera, 2000: 16) Esta es una visión que le da a las organizaciones civiles un título de movimiento social distinto a los tradicionales movimientos sociales.

La perspectiva de los movimientos sociales parece estar enfocada a los grupos organizados que tienen un malestar con el sistema político, estos movimientos tienen que

ver con el movimiento de grandes sectores sociales o de masas; actualmente observamos que los análisis referidos a los movimientos sociales han perdido fuerza o tratan de darle una nueva conceptualización u orientación. Los movimientos que han propiciado algunas organizaciones tienen que ver con atención a la pobreza y con causas de desarrollo social, pero no con la transformación radical del régimen o del sistema político. Los movimientos sociales parecían reivindicar derechos sociales y políticos con mayor amplitud, las organizaciones civiles no buscan transformar el sistema, pero si tratan de hacer respetar nuevos derechos, en este sentido se han observado que la participación ciudadana organizada es en parte una consecuencia de la transformación social y de una redimensión en el sistema político que ha dejado ver que la sociedad no es homogénea, ni responde a intereses globales. Estos grupos han formado un interés y se encuentran en interacción con el ambiente social y político a través de las distintas instancias del gobierno.

1.3.2 Los grupos de presión.

Arthur Bentley propuso la tesis sobre group theory of politics, en la cual reflejaba la esencia de la vida política como el escenario donde los grupos entraban en conflicto al competir libremente en defensa de sus intereses, este autor señalaba que: "la tarea de la ciencia política consiste en distinguir los intereses que definen los actos de los individuos y que les unen en una variedad infinita de relaciones o de grupos." (Bentley en Jerez, 2000: 293)

Jerez opina que: "el término presión tiene a su favor lo familiar, y aun gráfico, de la expresión, además de apuntar a lo políticamente significativo de los grupos. Sin embargo, como argumentan quienes se inclinan por el término grupos de interés - pressure- además de tener una connotación negativa, nos remite aun método particular de influencia política entre los varios posibles." (Jerez, 2000: 294) el autor nos señala que es más frecuente escuchar otros términos distintos a el de grupo de presión como organizaciones o asociaciones de interés.

Para Jerez, la palabra grupo tiene que ver con 1) una concepción amplia, en la cual cabría cualquier conjunto de individuos, voluntarios etc. 2) una concepción restringida que nos remite a los grupos de interés y grupos de presión, en pocas palabras para el autor el grupo de interés es también un grupo de presión. Para el primer caso observamos que los

grupos de interés tienen que ver con la defensa de intereses, lo segundo tiene que ver con grupos de promoción es decir, grupos de protección a animales, maltrato a niños, en otras palabras las organizaciones civiles.

Los grupos de presión³⁸ se caracterizan por no participar directamente en la conquista del poder y mucho menos en su práctica o su ejercicio, actúan sobre el poder y se mantienen al margen de él, en otras palabras realizan una presión sobre los grupos e instituciones que detentan el poder. Duverger afirma que "los grupos de presión tratan de influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres" (Duverger, 1968: 376)

La existencia de los grupos de presión se remonta al siglo XIX -según Jerez- concentrándose en los Estados Unidos y con poca trascendencia en Inglaterra, la tesis de este autor señala que el proceso parece conformarse con los procesos de industrialización, y el reconocimiento del derecho de libre asociación.

Los grupos de presión se caracterizan por ser organizaciones no políticas y además -en varias ocasiones- no tienen como objetivo presionar a los grupos de poder, las asociaciones, grupos y organizaciones en principio se encuentran alejados o alejadas de la política, sin embargo, existe la posibilidad de que estos grupos puedan actuar en algunos campos y coyunturas políticas. (Duverger, 1968: 376) En otras palabras los grupos de presión no tienen como objetivo dominar al gobierno u otras instituciones con influencia pública, el objetivo es el de influir sobre estos organismos o sobre los miembros que toman las decisiones con la finalidad de que les sea favorable hacia sus intereses de grupo.

Una característica de los grupos de presión radica en que puede ser exclusivo cuando se ocupa únicamente en el ámbito político como los lobbies conocidos principalmente en el periodo fundacional de Estados Unidos en 1789, -el objetivo era influir en el Congreso- estos grupos son conocidos como organismos técnicos que llegan a actuar por cuenta de otros grupos parciales; destaca que las acciones de estos grupos de acción son mal vistas en cambio los grupos parciales como son las asociaciones son mejor vistas por sus objetivos, acciones y tareas.

³⁸ Claus Offe señala que los grupos de presión pueden ser observados como organizaciones, "pero, siempre que se les contemple en primera instancia como una variedad de organización formal caracterizada por la ausencia de producción o distribución de bienes o servicios para un mercado externo." (en Jerez, 2000: 295)

Duverger señala que: "No es posible limitar la noción grupo de presión únicamente para las organizaciones que se consagran exclusiva o esencialmente a la presión, ya que éstas no se distinguen claramente de las organizaciones cuya actividad de presión es mucho más reducida. No es tampoco posible excluir de los grupos de presión las organizaciones cuya actividad de presión es ocasional." (Duverger, 1968: 379)

Podemos darnos cuenta que el autor empieza a vislumbrar una serie de grupos que no necesariamente son grupos de presión pero que no puede dejar de lado, para resolverlo señala a los grupos privados y grupos públicos, los cuales se caracterizan por sus acciones en áreas de la administración pública, en los cuerpos de funcionarios, en los grupos públicos y en nuestro contexto incluimos a las organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, tercer sector, organizaciones no lucrativas etc.

Es obvio que existe una distinción entre los grupos de presión y lo que Duverger llama grupos de presión públicos, de acuerdo con la lógica del autor éstos grupos corresponden a una noción permanente y general y en la sociología política se encuentra "fecunda". En la clasificación que realiza este autor observamos a los seudogrupos de presión los cuales se caracterizan por ser organizaciones que ejercen presión política pero no constituyen grupos, los individuos que lo integran son técnicos que no ejercen la presión para su provecho sino es para el beneficio de otros grupos.

En esta clasificación encontramos ejemplos de países donde se forman redes de organizaciones como sindicatos, organizaciones de defensa del barrio, organizaciones de juventud, asociaciones femeninas, movimientos por la paz; otros grupos de cuadros son las organizaciones de cooperativistas, las asociaciones de artistas, de poetas, de literatos.

En la configuración de los grupos de presión existen aquellos que se encuentran subordinados a los partidos políticos, estos grupos se encuentran: "estrechamente ligados a un partido y sometidos prácticamente a sus directrices. Las organizaciones de juventud y las organizaciones femeninas son las más corrientes. Pero se pueden encontrar también otras muchas formas: organizaciones deportivas, artísticas. Literarias; comités de defensa de barrios etc." (Duverger, 1968: 388)

Las acciones de los grupos de presión se ejercen en dos niveles: el primero es la acción directa, a nivel de los organismos del poder (ministros, parlamentarios, altos funcionarios); el segundo es una presión indirecta que se ejerce sobre el público, con la intención de que este público actúe a su vez sobre los gobernantes. Otra forma de actuar

es a través de la información orientada, no solamente al nivel del poder, sino también con el público con propaganda, por último tenemos los métodos de violencia que pueden llegar a utilizar los grupos de presión.

De acuerdo con lo que hemos revisado podemos inferir que los grupos de presión son numerosos y variados, Duverger, para delimitar su estudio observa los grupos de profesionales y los grupos de presión, los primeros hacen referencia a un grupo de personas enmarcadas con su actividad económica y su profesión.

Cabe señalar que los grupos a los cuales se orienta la investigación son observados como grupos de presión parciales, lo cual quiere decir que la presión política que pueden llegar a ejercer es sólo una parte de su actividad pero no es su objetivo principal. Para tal caso existen organizaciones políticas especializadas con un fin político particular, estas organizaciones tratan de presionar sobre el poder o las instituciones que lo detentan. Duverger indica dos tipos de grupos públicos como grupos de presión enmarcados como la presión de las organizaciones civiles en: 1) las administraciones públicas y 2) los cuerpos de funcionarios. Como podemos darnos cuenta ninguno parece suficiente para explicar el fenómeno que aparece ahora, las organizaciones y o grupos han tomado otras dimensiones, la participación de ellas se ha acentuado en ámbitos que anteriormente parecían exclusivas para ciertos organismos o instituciones.

Jerez establece una tipología de los grupos de presión:

- a) Organizaciones de empresarios e inversores (business associations).
- b) Sindicatos.
- c) Grupos profesionales y corporativos de la clase media (profesional associations).
- d) Grupos de promoción y asociaciones cívicas, de iniciativa privada (public interest groups); y asociaciones políticas.

Por otro lado los grupos de presión tienen una serie de recursos que caben en cinco grandes categorías:

- 1) La persuasión, es decir, la información y el empleo de argumentos racionales hacia los grupos de influencia en la toma de decisiones.
- 2) La amenaza o la intimidación la cual puede ser electoral, gubernamental o profesional.
- 3) El dinero, cuyo empleo se puede realizar al margen de la legalidad, que implica el apoyo a campañas electorales.

- 4) El sabotaje, que implica obstaculizar al gobierno, no colaborar con é o el método de resistencia pasiva.
- 5) Otros medios de acción directa, que tienen que ver con huelgas, movilizaciones de protesta.

Los grupos de presión tienen como característica principal influir en la toma de decisiones, pero no tomar el poder; los anteriores autores han realizado una serie de propuestas y categorizaciones en las cuales incluyen a las organizaciones civiles u organizaciones no gubernamentales como grupos de presión, lo cual indica que estos grupos también pueden actuar no solo como un organismo civil, sino también como un grupo de presión, y por consecuencia como un grupo de interés en la esfera política o el ámbito político, para las mismas organizaciones su rol político podría ser nuevo o simplemente no cabría en sus intenciones, objetivos u acciones, lo cierto es que las acciones desarrolladas por algunas organizaciones han manifestado esto, queda ahora el dilucidar de que manera lo hacen y cuales son los medios o mecanismos, su trascendencia y su impacto.

1.3.3 El concepto de las Organizaciones No Gubernamentales.

La participación de la sociedad se ha manifestado en parte por las actividades que han desarrollado las organizaciones civiles conocidas como Organizaciones no Gubernamentales (ONG's); los estudios e investigaciones han hecho hincapié en este concepto o idea. La formación conceptual ONG se dio a conocer en las Naciones Unidas, en los años de posguerra, el objetivo era identificar y catalogar a un grupo especial de participantes que no tenían representación oficial de sus países de origen, pero que actuaban en algún organismo de ese espacio de concertación internacional.

El concepto de ONG ha sido el más utilizado y más difundido para clasificar a los grupos organizados que han surgido de la sociedad; por otro lado si revisamos su naturaleza podremos observar que estos grupos tienen relación con instituciones gubernamentales, sin embargo, dejemos esto –por el momento- a un lado y fijemos nuestra atención en algunos estudios que se han realizado respecto a las ONG's.

Existe una amplia y gran pluralidad de ONG's y de otro tipo de organizaciones privadas y voluntarias que han manifestado un desarrollo significativo en su trabajo o acciones, sin embargo, existe confusión por el término. Las ONG's son organizaciones que

no son operadas o administradas por las instituciones gubernamentales y también se caracterizan por ser vistas como instituciones privadas³⁹; en las investigaciones anglosajonas podemos observar que se hace una señalización a la conceptualización de las ONG's en el "tercer mundo". En un sentido general se han rescatado algunas características sobre las ONG's, entre ellas se encuentran que son:

- "Organizaciones formales;
- Implicadas con un interés público;
- Independientes del gobierno y de las instituciones del Estado;
- Sin lucro;
- Gobernándose con decisiones independientes." (Arrossi y Mitlin, 1995: 39)

Los anteriores autores han hecho hincapié en que algunas organizaciones generan algunas tipologías que tienen que ver con su trabajo y otras con su nivel de operación, en este sentido se señalan seis categorías:

- 1) Agencias de bienestar y alivio: algunas como sociedad de misioneros y ayuda en servicios católicos.
- 2) Organizaciones de innovaciones técnicas: Organizaciones que operan con sus propios proyectos pioneros o en campo específico.
- 3) Contratistas de servicios públicos: Estas son contratadas para implementar componentes de programas oficiales por sus ventajas y su flexibilidad.
- 4) Agencias de desarrollo popular: Este tipo de grupos se centra en la autoayuda, desarrollo social y las raíces democráticas.
- 5) Organizaciones de desarrollo: Estos grupos tienen que ver con el anterior, ya que tratan sobre la pobreza de sus condiciones y quienes se esfuerzan para formar un desarrollo.
- 6) Grupos y redes de abogados: organizaciones sin campos y proyectos que existen primeramente por educación y negociación." (Arrossi y Mitlin, 1995: 42)

Siguiendo con las clasificaciones, tenemos la definición de una organización voluntaria la cual parte esencialmente desde un estado de un tipo ideal...con elementos clave, este tipo ideal también puede contener una organización formal,

³⁹ De los sobrenombres que existen podemos citar: Private Development Associations, Private Associations for Collective Management o Private Institutions with Social Interest estos sobrenombres tienen que ver con organizaciones privadas con interés público.

constitucionalmente separada del gobierno, autogobernándose, siendo no lucrativa y con beneficio público.

Por otro lado "una organización no lucrativa es un cuerpo de individuos quienes se han asociado por varios propósitos entre ellos: 1) realizar tareas públicas que tengan que delegarle a ellos por el Estado, 2) para hacer las tareas públicas que el Estado no puede realizar, 3) para influir en la dirección de las políticas públicas del Estado." (Tomado de Dobkin Hall, 1987: 3, en Arrossi y Mitlin, 1995: 40)

En el estudio de las Organizaciones encontramos casos excepcionales en los que se demuestra que las acciones de éstas pueden marcar un desarrollo importante, por ejemplo para Mayer Carrie las ONG's "juegan un fascinante rol de balance entre los estados, el mercado y la sociedad civil porque las ONG's son ambas, políticas y económicas, Las Organizaciones no Gubernamentales como lo dice su nombre no son gobierno, y tampoco son lucrativas.... estas son organizaciones independientes que pueden colaborar con el gobierno y pueden conocer mejor los problemas sociales que el mismo gobierno" (Carrie, 1999: 2)

Una organización catalogada como ONG tiene formas de conducta que son organizadas, dirigidas e influidas en estructuras de acción colectiva con propósitos sociales⁴⁰, son agencias que dan servicios, pueden estar exentas de impuestos, no son lucrativas, están dirigidas por ciudadanos, tienen la función de implementar y desarrollar proyectos, además las proclaman como organizaciones que tienden a elevar el desarrollo humano en ámbitos marginados, el termino ONG incluye para muchos una amplia variedad de organizaciones que persiguen por lo regular una misión social, pero además, también pueden incluir las organizaciones no lucrativas, religiosas, de profesionistas, de investigadores y clubes de rotarios.

En otra perspectiva sobre las ONG's se ha planteado que: "después de los 70 con la predominancia del neo-liberalismo y su énfasis en el individuo y la propiedad privada actuando en el libre mercado, la idea del Estado como el agente universal del desarrollo se

⁴⁰ Cortés señala que las ONG's tienen antecedentes desde mediados de la década de los cincuenta, pero es en los últimos años en los que destaca su presencia: "en áreas tan diversas como la producción, comercialización, organización campesina, comunicación, derechos humanos etc. Las ONG's han tenido que resolver una diversidad de problemas derivados de su identidad y formas de inserción en dichos procesos." (Cortés, 1994:149) El autor analiza el papel de las ONG's rurales en México y destaca que éstas han enfrentado cambios importantes en el ámbito político, social y económico cuestionando paradigmas, ideas y objetivos en una realidad más compleja. Obviamente las ONG's pueden manifestar una actitud de cooperación hacia el sistema político o sus distintas organizaciones, pero también pueden manifestar una actitud crítica, en este sentido se advierte que las ONG's dan prioridad a sus intereses. La última observación realizada por parte de Cortés queda corta debido a que no da mayores argumentos.

discute. Comienzan a surgir una serie de asociaciones dedicadas a promover actividades a favor de intereses, humanitarios sobretodo, en los que los Estados no habían o no podían ocuparse. Para los 80, por su número y significación, estas organizaciones constituían ya un Tercer Sector, el de la acción no gubernamental no-lucrativa, que creció en importancia tanto en países desarrollados y subdesarrollados. A estas asociaciones se les llama Organizaciones No Gubernamentales.” (Themudo y Natal, 1996: 242)

Tanto Themudo como Natal, hacen la advertencia de que en muchos espacios, incluidos los académicos, el concepto ONG se ha usado para casi cualquier cosa que no sea el gobierno. La denominación ONG ha sido usada de manera indiferente para señalar a las asociaciones que surgen fuera de la esfera gubernamental, dejando de lado sus objetivos, magnitud o intereses que puedan generar. En este sentido el término ONG⁴¹ contiene una amplia gama de organizaciones que pueden ser: asociaciones de caridad, equipos de trabajo, clubes y grupos de activistas que se reúnen con la finalidad de beneficiar a los miembros integrantes.

Para evitar las generalidades se ha puesto de manifiesto que es necesario acotar el término o el concepto. Los autores entienden como: “ONG a aquellos grupos formalmente organizados, fuera de la esfera pública, que trabajan en actividades no-lucrativas en pro del alivio de la pobreza y del desarrollo social, de ellos mismo y/o de otros. Su interés no es sólo el beneficio de los miembros de la asociación, sino un interés público, que -en general- se organiza a través de acciones dirigidas desde arriba.” (Themudo y Natal, 1996: 243)⁴² Como podemos darnos cuenta se trata de una definición operativa y pretende dar un mejor acotamiento.

Las actividades que tienen las ONG´s tienen que ver con el desarrollo de programas, la recolección de recursos económicos y tareas de voluntariado de diversos tipos y en distintos ámbitos. En un primer momento las ONG´s trabajaron en programas de ayuda humanitaria, con la finalidad de contribuir a aliviar problemas de hambrunas o epidemias, y en un segundo momento se fueron insertando en el trabajo de provisión de servicios públicos, como proyectos de irrigación, clínicas de salud, caminos, etc. En los últimos años han tenido una mayor participación en proyectos que tienen que ver con el

⁴¹ Se puede ver a Nakoi Susuki (1998), que nos explica sobre el interior de las ONG´s, la estructura, la flexibilidad en sus labores las ONG´s, las estrategias que tienen frente a su ambiente, las diferencias culturales y cuando se trabaja con las ONG´s. Cabe destacar que en esta obra sintetiza las actividades de las ONG´s.

⁴² En otro texto Nuno Themudo (2000), menciona la importancia de las estructuras en las organizaciones, partiendo de que en todas ellas para regular sus actividades necesitan coordinación y supervisión con la finalidad de mantener un control, para sustentar su tesis recupera algunas propuestas de teóricos de la organización como Bordt y Hudock.

desarrollo, los proyectos incluyen programas para la generación de ingresos, planeación familiar o la atención a grupos marginados. En los proyectos se ha observado una serie de negociaciones con el gobierno y los organismos multilaterales que tienen la intención de otorgar recursos a las organizaciones.

La perspectiva de varios analistas han coincidido en que los objetivos de las ONG's tienen que ver con el combate a los marginados y pobres: "A la fecha, el objetivo generalizado que tienen las ONG's es el de luchar por que los pobres accedan a bienes y recursos que hasta ahora les han sido restringidos, así como el de vigilar por el cumplimiento de los derechos que estos últimos tienen como ciudadanos de un país. Todo ello con la expectativa de que este proceso lleve gradualmente a que los pobres desarrollen habilidades y fortalezas que faciliten el resolver sustentablemente el problema de la pobreza." (Themudo y Natal, 1996: 246) La afirmación anterior es bastante positiva para las ONG's, sin embargo, hay que hacer notar que estas organizaciones han sido criticadas por ser espacios en los cuales puede existir corrupción por el desvío de fondos.

Con la revisión de los términos encontramos las ONG's del "tercer mundo", las cuales varían en su contexto histórico, por ejemplo podemos observar organizaciones ligadas a iniciativas o acciones populares, movimientos campesinos, movimientos de mujeres, es obvio que también se pueden gestar organizaciones que tengan que ver grupos organizados con mayor influencia y poder de negociación. Como podemos ver las organizaciones son un grupo heterogéneo que se puede manifestar por distintas causas.

Korten ha hecho referencia a tres momentos en que las ONG's se han desarrollado y actuado:

- 1) Las primeras ONG's se manifiestan a partir de situaciones de emergencia, la finalidad era proporcionar acción inmediata, efectiva y humanitaria. Enfocándose casi exclusivamente a la transferencia de dinero y actividades orientadas a incrementar el bienestar de los beneficios. (Tipo Fundaciones)
- 2) La segunda generación tiene el interés de actuar en la satisfacción de necesidades básicas de poblaciones pobres, marginadas sin dejar de lado la búsqueda de mecanismos de autoayuda. Este tipo de ONG's aparecen en la década de años 70 y se caracterizaron la creación de pequeños programas con magnitud limitada o muy focalizada, estos programas estaban orientados a la prevención de problemas y a transferir tecnología en proyectos que buscaban un desarrollo de autogestión.

- 3) En la tercera generación de ONG's se encuentran estrategias que tienen la característica de ser innovadores con la intención de erradicar la pobreza. De acuerdo con el autor de esta generación surgieron grandes ONG's. Las actividades que desarrollaron pasaron de la pequeña escala y de trabajo comunitario directo a un tipo de "trabajo más catalítico". Es decir, se dedicaron más que a la provisión de servicios y a facilitar el desarrollo de otras ONG's locales, regionales o nacionales. La nueva generación de ONG's utiliza más recursos para influenciar en los gobiernos y otro tipo de organismos internacionales a través de estudios críticos sobre políticas públicas y llevando a foros de discusión internacional temas que de otra manera pasarían inadvertidos.⁴³

Como podemos darnos cuenta estos tres puntos tienden a observar a las ONG's en tres momentos distintos, en los cuales conforme avanza el tiempo han manifestado comportamientos diversos, una disposición distinta y un número mayor.

En un análisis que atañe a la economía política, Themudo y Natal señalan que las ONG's pueden relacionarse en cuatro categorías

- 1) La primera categoría se refiere al impacto de las ONG's en la economía política mundial. Esto quiere decir el modo en que las ONG's desde su magnitud numérica generan empleos y actividades voluntarias.
- 2) La segunda categoría se relaciona con la cantidad de recursos que pueden llegar a manejar y como distribuyen el ingreso en ámbitos internacionales y nacionales.
- 3) La tercer categoría hace alusión a las ONG's como grupos que promueven "bienestar económico y social".
- 4) La cuarta tiene que ver con la relación de ONG's y la proposición de nuevos modelos y esquemas del desarrollo.⁴⁴ (Themudo y Natal, 1996: 251)

Esta exploración da cuenta de cómo las ONG's han sido analizadas en varias clasificaciones y resalta al observarlas que son instituciones que han tenido procesos de cambio y han adaptado métodos y estrategias a las necesidades de las organizaciones, los beneficiarios, la administración interna, las peticiones de sus benefactores, y una nueva etapa que tiene que ver con las relaciones del gobierno.

⁴³ Otra clasificación la podemos encontrar con Drake y Otero (1992), la cual contempla siete características de desarrollo institucional y financiamiento de ONG's que tienen que ver con el governance, los clientes, las fuentes de capital, la metodología para ofrecer servicios financieros, dirección financiera, sustento financiero y desarrollo profesional del personal.

⁴⁴ Para más detalles se puede revisar el texto de Themudo y Natal, (1996), especialmente la página 251)

Para algunos autores las ONG's se relacionan con el Estado, en este caso he preferido acotarlo al sistema político, es obvio que desde las mismas siglas indica que no existe una relación entre el sistema y las ONG's, sin embargo, en los últimos años ha existido un acercamiento entre las ONG's y algunas instancias del gobierno. Las ONG's no tienen influencia en las estructuras de poder ni injerencia, de tal modo que las organizaciones pueden tener dentro de sus objetivos ideales de cambio o de la defensa de derechos, pero no la capacidad de una institución gubernamental.

Annis explica que las ONG's se manifiestan con mayor magnitud y con mayor capacidad en los sistemas políticos donde las instituciones son fuertes o dicho en las palabras de Huntington donde existe un mayor grado de gobierno. Lo anterior atañe a una mejor organización de las esferas públicas. El argumento anterior es interesante debido a que se trata de ver a la formación de ONG's en un sentido de gobernabilidad eficaz y no al contrario. Lo cierto es que la formación de ONG's tienen que ver con sistemas políticos abiertos o con apertura a otras formas de acción en la solución de problemas sociales y públicos.

Bajo la lógica de una participación de ONG's es necesario ver que se necesitan mecanismos legales y/o jurídicos con los cuales puedan actuar y puedan protegerse tanto las ONG's como el mismo sistema. Las ONG's se han desarrollado en ámbitos cada vez más específicos y dar un amparo legal parece ser más complicado. Ahora las ONG's se han manifestado y crecido en aquellos lugares donde se pueden tener las condiciones de acción, permanencia y apoyo de las esferas institucionales. Es decir se trata también de recursos económicos, sociales y políticos. Los tres tipos de recursos tienen que existir para un estado ideal de las ONG's. En este sentido las ONG's tienen un panorama con más desventajas que ventajas, porque tienen que atender sus tareas para la cual existen y a la vez relacionarse con distintas esferas que pueden obstaculizarlas o ayudarlas.

Una de las observaciones que se han realizado últimamente es que las ONG's dependen del gobierno por los recursos que pueda llegar a otorgar, estos recursos generalmente se encuentran sujetos a la legislación y sujetos a una regulación que tienen que ver con la exención de impuestos y deducibilidad. En varios países las organizaciones que llegan a recibir recursos externos o que lo colectan al interior del país, tienen que ser

aprobados por el gobierno (El caso de México). En otros casos la aprobación puede depender también del tipo de trabajo o proyecto de las ONG's.⁴⁵

La tesis de que "... la dependencia del Estado para financiamiento o reconocimiento establece un conflicto potencial para aquellos grupos que actúan dentro de una perspectiva relacional de la pobreza, sobre todo cuando el Estado en el que se mueven se ve como parte del problema más que como de la solución. Cuando el gobierno apoya al orden social existente en el campo, podría atentar a limitar el reto que las ONG's pueden representar en términos de estructuras de propiedad y poder. En este caso se puede llegar a la negación de constitución o de financiamiento de estas organizaciones, especialmente cuando estas se vuelven más efectivas." (Themudo y Natal, 1996: 262) Esta tesis ha sido rebasada porque la apertura de los sistemas ha demostrado una disposición del gobierno con las organizaciones, ahora se observa un acercamiento entre ambas, pero tienen que ver con zonas más específicas y con la delegación de tareas.

Las ONG's han sido cuestionadas por sus propias actividades, y por "la idea de que las ONG's sean un nuevo paradigma de desarrollo" esto último es todavía muy limitado, debido a que las ONG's para tener una influencia en varias esferas, necesitan recursos. El desarrollo social es interés de los gobiernos y también de las ONG's, el que éstas últimas tengan una preocupación de esta índole no quiere decir que el gobierno o las instituciones del sistema les deleguen poder y puedan ser un contrapeso que pueda marcar un desequilibrio en las acciones del gobierno. "El hablar de las ONG's como el nuevo paradigma del desarrollo es limitado en términos de dar poder porque el desarrollo de políticas sociales orientadas al desarrollo necesita de ser visto en términos de proceso, más que simplemente como la prescripción de nuevas recetas para curar las fallas del Estado en la dirección hacia el desarrollo." (Themudo y Natal, 1996: 264)⁴⁶ Lo anterior revela con mayor sustento nuestra afirmación, las ONG's son grupos que siguen en un proceso de adaptación conforme cambian los ámbitos políticos, económicos tanto al interior como al exterior.

Otra crítica que han recibido las ONG's de los países en vías de desarrollo, es que éstas tienen una estructura administrativa deficiente y que carecen de instrumentos y

⁴⁵ Una obra que a la cual se puede recurrir es la de Gordon Drabek (1987), que contiene una serie de reflexiones sobre el papel que desempeñan las ONG's y estudios sobre varias regiones o países como Estados Unidos, Canadá, Asia, Latinoamérica, en éstos las ONG's han cobrado relevancia y han mostrado ser eficientes en campos de desarrollo social además de mantener una relación estrecha con sus respectivos gobiernos.

⁴⁶ Hay que hacer notar que estos autores toman al Estado como la instancia de poder, sin embargo, para efectos de nuestra investigación nos atenemos al término de sistema político en general y de manera específica al gobierno.

recursos para que sus tareas sean de mayor profundidad. Sin embargo, existe el planteamiento de que en las ONG's se pueden encontrar mecanismos y procedimientos más flexibles (tales como investigación de acción participativa e investigación rural participativa) lo anterior les da "la capacidad de ser más responsivas a la diversidad social y ecológica, a diferencia de las instituciones estatales que con su inevitable tendencia a simplificar, centralizar, y estandarizar enfrentan más problemas para hacerlo. Nosotros creemos, sin embargo, que se habla mucho de estas diferencias por el casi total desconocimiento de los problemas estructurales de las ONG's." (Themudo y Natal, 1996: 265)⁴⁷

B. Torres ha señalado que existen avances en la definición de término ONG a pesar de existir mayores divergencias sobre los efectos de las acciones que desempeñan. Además se observa una polarización por quienes ven a las organizaciones como grupos de cambio en la esfera política-social y por quienes ven a estos grupos con precaución y recelo minimizando su influencia y calificando negativamente sus acciones.

En este sentido Torres nos dice que el concepto de ONG se tiene que ver de manera evolutiva debido a las distintas formas de definir el término, una de las definiciones se refiere a catalogarla como una organización privada de interés público que persigue objetivos públicos fuera del sistema gubernamental; la definición del Banco Mundial los señala como grupos e instituciones que son totalmente independientes de los gobiernos, y se caracterizan por tener objetivos humanitarios; las ONG's las han definido como organizaciones privadas que realizan acciones para atacar a la pobreza y en servicios sociales básicos. (Torres, 1988: 37), Debido a lo anterior se considera que las distintas definiciones obedecen a los cambios que han tenido las ONG's con sus acciones.

Korten señala que las ONG's han pasado por tres generaciones en la primera tenían como objetivo remediar las necesidades más inmediatas de ciertos grupos o poblaciones mediante acciones directas. Las ONG's de segunda generación dirigen sus acciones en generar la autoestima y la capacidad propia de los miembros de la comunidad a la que apoyan, con la finalidad de que los beneficios perduren. La tercera generación parte de la idea de que éstas se dan cuenta que actuando de manera aislada se verán limitadas en sus acciones, el objetivo por consecuencia es facilitar la creación de una base

⁴⁷ Se puede ver otra publicación de Natal Martínez (2001), en la que se examina el papel de las ONG's en un espacio político, observándose una participación entre éstas y el gobierno, en este estudio sobre las organizaciones se tiene que tomar en cuenta su capacidad de operación, su localización, su orientación estratégica y su capacidad para responder a las necesidad de terceros.

nacional o regional para lograr la sustentabilidad del cambio en las comunidades individuales, en esta tercera generación se condujo a las ONG's a colaborar con en los programas gubernamentales. (Korten en Torres, 1988: 42)

Uvin en cambio propone una tipología basada en cuatro dimensiones: cuantitativo, funcional, político y organizativo. El cuantitativo se refiere al aumento de tamaño estructural y administrativo de una organización. El funcional tiene que ver con la expansión del número y tipo de actividades, con dos vías integración horizontal y/o vertical. Lo político aduce al aumento de tareas y acciones que tienen que ver con servicios hacia el desarrollo de la autoestima y capacidad propia de las comunidades. Lo organizativo tiene que ver con el fortalecimiento de la organización ya que a través de ella se puede desarrollar la eficacia, efectividad y sustentabilidad de sus acciones. (Uvin en Torres, 1988: 44)

Por otro lado otras posturas han señalado que las ONG's que colaboran de manera más cercana con los sectores más marginados -en especial el campo-, pueden llegar a desarrollar instrumentos institucionales más efectivos para solucionar la inequidad en las estructuras de poder y para resolver las diferencias regionales y las dificultades institucionales que obstaculizan el desarrollo. Este argumento es bastante positivo, pero hay que dejar claro que los hechos nos han dejado ver que no hay razón para pensar que las ONG's pueden de manera más efectiva mejorar la vida de los pobres de manera permanente. Podemos darnos cuenta que el término ONG's tiene que ver con factores coyunturales, evolutivos y con varias propuestas que tienen la intención de dar un cuerpo teórico.

1.3.4 Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)

Siguiendo con los conceptos de las organizaciones sociales tenemos la perspectiva de Martínez, el cual entiende: "que la teoría de sistemas tiene una aplicación directa al caso de las ONGD's, y supone el marco más adecuado de análisis de las mismas, tanto por lo que se refiere a la equifinalidad como a la relación con el ambiente y la mutua interrelación de sus componentes. De hecho, es especialmente significativo el que todos los participantes de la acción de una ONGD (voluntarios, donantes, beneficiarios, clientes y empleados) sean considerados por ésta como potenciales adoptantes de los valores y actitudes que intenta transmitir" (Martínez, 1997: 20)

En este enfoque las organizaciones tienen objetivos y actividades específicos, cuentan con un grupo de personas e instituciones con intereses y determinadas relaciones. Esto no significa que todos los miembros del grupo de interés presenten un mismo grado de actividad o importancia para la organización, ni mantienen una misma actitud y valoración hacia su acción.

Kotler y Andreasen, indican que dentro del grupo objetivo de una organización no gubernamental se distinguen los siguientes actores:

- 1) Los voluntarios, es decir, aquellos participantes que colaboran desinteresadamente con su tiempo, dedicación y trabajo en tareas propias de la organización, bien sea en campos de trabajo en países en vías de desarrollo, o bien en las propias oficinas colaborando en tareas administrativas;
- 2) Los donantes -instituciones públicas, privadas y particulares que colaboran con las ONGD aportando recursos económicos para la realización de proyectos-;
- 3) Los beneficiarios, -usuarios del servicio que no pagan por recibir su prestación, clientes -usuarios que hacen un desembolso por el servicio-, empleados -miembros remunerados de la organización, y adoptantes, participantes que asumen los valores que intenta transmitir la organización, manifestándose en un cambio afectivo de actitud frente a determinados esquemas de vida- (educación al desarrollo). (en Martínez, 1997: 21)

La anterior clasificación nos da una visión más descriptiva y más acorde con las organizaciones que se dedican a atender a terceros, si nos percatamos un poco en el apartado anterior se hacía alusión a actividades muy trascendentales.

Por otro lado, la agencia Española de Cooperación Internacional define a las organizaciones sociales como organizaciones sin ánimo de lucro, que su objetivo es el de cooperar al desarrollo de los países menos adelantados. En este sentido la coordinadora de Organismos No Gubernamentales, da una definición de estas instituciones señalando algunas de las características comunes de las mismas:

- 1) Son entidades autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, legalmente establecidas. La ausencia de fines de lucro es un rasgo distintivo;
- 2) Los destinatarios de su labor son los países considerados por los organismos internacionales como "en vías de desarrollo", y dentro de ellos los sectores menos favorecidos de la población, atendiendo principalmente a las necesidades básicas;

3) Su ámbito de actuación es la cooperación internacional.” (Martínez, 1997: 32)

En la perspectiva del autor que venimos siguiendo se plantea que las ONGD que tienen la intención de identificar a las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan – de diversas formas- a favor del desarrollo de los países en vías de desarrollo, carecen de un significado normalizado y definitorio, los motivos aducen a que su naturaleza no es delimitable y que este tipo de ONGD tiende a complejizarse, además encontramos que lo No Gubernamental sigue estando en cuestión -incluso entre las mismas ONGD- porque son muchos y controvertidos los intereses -desde dentro y fuera que confluyen en estas organizaciones- como en las intergubernamentales y más aún en las estrictamente gubernamentales- de la Cooperación Internacional al Desarrollo.⁴⁸ Por tanto, utilizamos la sigla con un sentido meramente instrumental.

Las ONGD se caracterizan por ser formas organizacionales distintas de la acción gubernamental ya que se originan desde la sociedad, tienen un interés público al atender a terceros además cubren las necesidades de sus miembros. El término de ONG es un concepto que ha venido cobrando relevancia. Para este autor el uso del término ONG corresponde a las organizaciones que trabajan en los países del tercer mundo “promoviendo el desarrollo económico y social de los sectores más desfavorecidos”. Este término es el más utilizado por los organismos internacionales como la Unión Europea, Banco Mundial, Naciones Unidas -entre otras- para señalar a aquellas instituciones que cooperan en el campo de desarrollo y no están vinculadas al Gobierno. “Desde una perspectiva histórica, resulta lógico que estas instituciones se calificasen de no-gubernamentales ya que tradicionalmente la cooperación internacional se articuló a través de los gobiernos. La cooperación de los organismos internacionales a través de entidades intermedias, si bien va ganando peso con el tiempo, es relativamente reciente.” (Martínez, 1997: 33)

Ahora éstas organizaciones se presentan en ámbito público como representantes y defensoras del desarrollo social, enfatizando en la agilidad y la eficacia, para movilizar recursos frente a la burocracia estatal, y frente a un gobierno más preocupado por el desarrollo económico y la eficacia en las esferas de toma de decisiones.

Al igual que en anteriores argumentos las actividades de las ONGD’s son muy variadas al igual que sus expectativas; los organismos que las financian son exigentes y

⁴⁸ La Fuente principal es IEPALA, (1992), pero el dato específico se encuentra en Martínez, (1997: 20)

se esperan resultados muy positivos de sus actividades. Entre las actividades de desarrollo que tienen encomendadas se encuentran: reducir pobreza y exclusión: mejorar el acceso a servicios básicos; promover conflictos; promover la democracia; influir en las políticas públicas, defender cuestiones ecológicas etc. Las ONGD's tienen una funcionalidad múltiple, desde un plano individual, pasando por el del hogar y el de instituciones intermediarias hasta el de las relaciones en convenciones y compromisos internacionales con organismos multilaterales y Fundaciones.

Las acciones de las ONGD's se encuentran limitadas por sus capacidades técnicas y de recursos, muchas de ellas para poder seguir trabajando tienen que recibir las aportaciones de las grandes fundaciones y de los gobiernos, en este sentido las organizaciones que dependen económicamente de otros se ven en crisis cuando se les acaban los recursos. Al mismo tiempo, las ONGD's siguen siendo en gran medida vulnerables y dependientes de la ayuda, lo cual puede dar como resultado el que se pongan en tela de juicio sus motivos y su comportamiento. Para que las ONGD's mejoren sus aportaciones a la movilización social en pro del desarrollo tienen que intensificar su tarea en el siguiente sentido:

- "Entender y superar los factores que están socavando sus esfuerzos;
- Trabajar de manera diferente con las comunidades para asegurarse de que el cambio sea sostenido;
- Desarrollar una cierta habilidad para arreglárselas sin tener suficiente poder las asociaciones que caracterizan a un sistema de ayuda no reformado;
- Colaborar con otras ONGD's y trabajar con todo tipo de ONGD's para formar coaliciones y redes de intercambio;
- Ampliar y consolidar las relaciones con la sociedad civil en general;
- Interactuar más extensamente con el gobierno a niveles nacional y local y
- Actuar en el escenario internacional rindiendo cuentas a sus asociados y a los beneficiarios a niveles nacional y local." (Fowler, 2000: 2)

Las sugerencias del Fowler, son acciones que se han querido impulsar en los últimos años, algunos casos han tenido éxito y otros no; el ejemplo lo encontramos en los organismos multilaterales, los cuales dan recursos para combatir a la pobreza en países en vías de desarrollo, otro ejemplo es la formación de redes de organizaciones sociales, las

cuales han logrado manifestar un consenso en coyunturas específicas en sus actividades, el hecho es que la clave está en la solidaridad de los mismos organizaciones y sus capacidades.

Los argumentos del autor sugieren que las ONGD's tienen desventajas porque el sistema de ayuda "no ha demostrado su capacidad para reformar sus principios y estructuras fundamentales. De seguir así, la credibilidad de las ONGD's será puesta en tela de juicio aún más. La necesidad de hacer reformas es evidente. La razón de que no se avance como se debe, es que los donadores prefieren anteponer sus propios intereses a los receptores de ayuda, relegando estos últimos a un segundo plano."(Fowler, 2000: 3), lo hemos planteado anteriormente, si las organizaciones no se encuentran fuertemente estructuradas no tendrán la capacidad de negociación ya sea con el gobierno o con los organismos multilaterales.

Los ochentas parecen ser el marco de referencia de varios autores en lo que se refiere a la aparición de las ONG's, la finalidad de muchas de éstas era atacar la pobreza o atender a los grupos marginados. Las ONGD's están expuestas a intervenir en varios ámbitos, desde lo social hasta lo político, ya sea en un plano local o global; se admite y se ha sugerido que las organizaciones incrementaran o multiplicaran su impacto en una variedad de formas a través de alternativas que puedan ser tomadas por el gobierno y ayudadas por agencias; lo anterior a raíz de que su trabajo ha sido adaptado, y se ha canalizado en la aplicación de políticas públicas.

La formación de redes o coaliciones de ONGD's tuvo un auge y ha mostrado ser una forma alternativa para atender los problemas o movilizarse por una causa en común. Sin embargo, se ha sugerido que las ONG's no tienen todavía una fuerte estructura como unidad, sino que se encuentran divididos dada su gran diversidad.

1.3.4.1 Coaliciones y redes de las ONGD's.

Como señalamos anteriormente una característica de las ONGD's es la cooperación en redes y las coaliciones para trabajar en políticas públicas. Las coaliciones pueden generarse a través de las estrategias políticas que se caracterizan por ser muy específicas, pero también por los programas de agencias donatarias o por la acreditación de la Organización de las Naciones Unidas, las redes de ONGD's pueden cooperar con la intención de atender problemas sociales, políticos y económicos muy específicos y al

tiempo interactuar con el gobierno. La intención es mostrar un acercamiento con muchos organismos y proponer programas de desarrollo.

Las ONGD's interactúan con el gobierno en muchos niveles, desde la perspectiva de Edwards, la relación de ONGD's y el gobierno se lleva a través de cuatro niveles:

- Reformas en el papel del Estado, específicamente en la privatización de los servicios públicos.
- La continua descentralización de la administración pública.
- Cumpliendo con los factores previos, la devolución de responsabilidad a través de una autoridad sobre servicios públicos a lo subnacional, políticamente instituciones mandadas, algunas como regionales provinciales, ciudades, distritos y villas.
- Democratización, esto implica una meta de apertura de espacios para estimular la inclusión, la movilización cívica y ciudadana.

Los cambios en algunos de estos factores ofrece un potencial para incrementar la interacción entre la sociedad y el sistema político. Con esto no se está diciendo que cualquier cosa que tenga que ver son los cuatro factores anteriores será tomado en la agenda. El grado con el que las ONGD's interactúa a la par con el gobierno depende de los tratos (negociaciones) y los factores sociales, en otras palabras de la importancia para el gobierno. ¿Que tan tolerante es el gobierno de los posibles conflictos y que tan fuerte, coherentes y competentes son las ONGD's? la respuesta a esta pregunta es variada y amplia y no es posible escribir conclusiones firmes. La mejor impresión es el trabajo que pueden ofrecer las organizaciones, se trata pues de analizar los casos, debido a que en cada ámbito se pueden gestar las organizaciones para responder a un problema muy específico, dado que no son grandes instituciones que puedan coaccionar y obligar a sistema a que tome en cuenta sus peticiones entonces su papel puede verse muy disminuido a nivel global.

"Las ONGD's son mucho más que una empresa de servicios -en cuanto que no nacen exclusivamente para prestarlos sino para propiciar un cambio de conducta-, pero necesitan comportarse como tal desde un punto de vista de gestión, para poder cautivar el potencial adoptante: al nivel de dirección, estructura de la organización, eficiencia en la gestión, personal, etc., no existen diferencias entre las organizaciones sin ánimo de lucro y las que sí lo tienen." (Martínez, 1997: 49)

Por otro lado Reygadas afirma que "... a través de la escritura de la historia de 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, nos permite llamar a estos grupos Organizaciones Civiles de Promoción del Desarrollo (ocpd's), considerándolas como un sector particular del amplio mundo de las ONG's" (Reygadas y Gil 1998: 152)

En este sentido definimos a las ONGD's como aquellas organizaciones no lucrativa e independiente del gobierno, cuyo objetivo es ayudar al desarrollo de las comunidades desfavorecidas de los países del tercer mundo. "Esta labor de ayuda se basa en la sensibilización de la población norte en las causas y consecuencias de la pobreza, y en la puesta en marcha de proyectos de cooperación que tienen como principales actores los beneficiarios, convirtiéndolos en protagonistas de su propio desarrollo: el atractivo fundamental del enfoque por proyecto es, sin duda alguna, el permitir tener en cuenta el destino que se da a los fondos obtenidos: relaciona los medios con los fines últimos, el método por proyectos indica los objetivos finales para los cuales se están transfiriendo recursos desde otras partes del mundo. Es una propuesta de hacer algo, un esquema de acción." (Martínez, 1997: p.50)

Ahora, en un sentido positivo se ha insistido en que las ONGD's tienen una larga historia de interacción fuerte y constructiva con los gobiernos cuando éstas ofrecen cuestiones técnicas en sus tradicionales arenas de trabajo: salud, educación, agua y servicios de sanidad, desarrollo agrícola. Las ONGD's han mostrado ser importantes en nuevas áreas que regularmente le conciernen al gobierno, en algunas tareas las ONGD's han ganado credibilidad en las esferas gubernamentales por sus labores e implementación de servicios, recibiendo algunos subsidios para que puedan atender a una parte de la sociedad⁴⁹.

1.3.5 La perspectiva de la filantropía.

Un tema que se relaciona directamente con investigación es la filantropía, la cual no se manifiesta como un fenómeno reciente y tampoco es exclusivo de los países que cuentan con más recursos. La Filantropía es tan antigua como la historia de las sociedades basada en la participación de personas, grupos y organizaciones para la solución de

⁴⁹ Se puede recurrir a Fowler Alan, (2000), para obtener más datos sobre los ejemplos que proporciona.

intereses y problemas comunes, y de paso ayudando a grupos e individuos más necesitados o marginados.

La Filantropía parece haber generado cambios en su magnitud, en la percepción de su importancia, en sus formas organizativas y en su misma conceptualización. Ahora se habla de las instituciones filantrópicas, "como constituyendo un sector, (el tercer sector), como nueva categoría junto con los sistemas políticos y el mercado. Con diferentes nombres: caridad, sector no lucrativo, sector voluntario, filantropía. El desempeño que ha generado la Filantropía ha ganado una creciente atención a "estas organizaciones como vías para una mejor resolución de necesidades y problemas de la sociedad"; abriendo camino a una forma distinta de organización de ayuda a terceros que aglomera a organizaciones antes no concebidas o incluidas en estudios académicos como una categoría "colectiva sui generis, que originada en iniciativas privadas –plurales– se organiza de formas diversas para atender cuestiones de interés general o público." (Govela, 2000: 5)

Govela ve la Filantropía como un fenómeno que ha resaltado en la dimensión política, considerándolo como una expresión de las tendencias cambiantes de las democracias, "en concreto como producto de sociedades civiles más desarrolladas y mejor comunicadas con sus gobiernos" (Govela, 2000, p. 5), con lo anterior también antepone que la filantropía se puede observar como un instrumento estratégico con la finalidad de encaminar un desarrollo cultural, social, democrático y justo.

Toma relevancia el hecho de que el desarrollo creciente de la Filantropía tiene que ver fundamentalmente con razones económicas. En especial con la tendencia y la necesidad generalizadas de los gobiernos de recortar el gasto público destinado a seguridad social, "resultándoles más eficiente y económico dejar, parcial o totalmente, en manos de instituciones y grupos de la sociedad, zonas típica o formalmente dentro de su competencia y obligación" (Govela, 2000: 5). Con esta perspectiva, la filantropía toma un lugar relevante ya que aparecería como un grupo u organización que cuenta con mecanismos alternativos o complementarios de captación y distribución de recursos para resolver algunas demandas y necesidades que el ámbito económico y el sistema político por si solos no pueden o no logran atender o simplemente no les interesa.

Cuando se considera así a la filantropía, se refieren en un primer momento a la capacidad y mecanismos de los sistemas sociales para encaminar la transferencia de los

grupos con excedentes materiales e inmateriales -tiempo, experiencia, capacidad profesional, organizativa, técnica, etc.- a los grupos con carencias, o hacia la atención de problemas comunes y a la resolución de tareas y necesidades colectivas. En un segundo momento, atañe también a la cuestión de las formas organizativas que tienen que ver con la ayuda social y con los mecanismos de creación y canalización de las motivaciones de reconocimiento, justicia social, desarrollo de capacidades y talentos personales, solidaridad, que hacen que los individuos necesiten trascender el ámbito cerrado de sus estrictos intereses privados.

La Filantropía en esta lógica, tiene que ver con la manera en cómo la sociedad, a través de sus organizaciones, grupos e individuos y grupos de interés, "es capaz de reconocer la existencia de necesidades, deseos y problemas; de concebirse como competente e interesada a atenderlos, y de desarrollar y dotarse de los medios adecuados (recursos, reflexión, organización, vinculación y comunicación con otros, gestión y concertación con otras formas institucionales, delimitación de campos de responsabilidad y competencia, códigos y reglas de acción y relación, etc.) para encararlos eficazmente." (Govela, 2000: 6)

La filantropía es la manifestación de capacidades humanas de "compasión, de generosidad, de entrega, de ingenio, de esperanza... de todas esas motivaciones e impulsos que nos reconcilian y acercan a los otros cercanos y lejanos, a los iguales o diferentes, y nos liberan de la enorme soledad, de la insostenible aceptación de que las carencias, los males, las injusticias, son irremediables; y de esa defensa interesada y ciega, que se encierra en la diferencia a todos los problemas, concibiéndolos como responsabilidad siempre de otros: los niños de la calle, la contaminación, la creciente pobreza de campesinos, indígenas, trabajadores urbanos, el hambre, la marginación y desatención de niños y jóvenes con lesiones físicas o mentales, la falta de vivienda, las devastaciones de sismos, plagas o ciclones, la impunidad de los poderosos que cometen fraudes y violencias, la impotencia de los que nunca han tenido oportunidad de desarrollar potencialidades y recursos para resolver con dignidad ellos mismos sus carencias y sus metas. Pero también la filantropía ha sido, y es campo fecundo y flexible, para que los individuos y grupos, con libertad, decidan y den uso creativo, de su tiempo libre, de su experiencia, de su patrimonio, de sus talentos, de sus capacidades de buscar y dar soluciones a retos y problemas." (Govela, 2000: 6) Vista así la filantropía, parece estar

orientada por un interés social para resolver los problemas como consecuencia del mismo desarrollo humano, las tareas son infinitas y parecen incrementarse conforme avanza el tiempo.

Es obvio que los filántropos tienen que tener una gran disposición y motivación ya que muchos problemas no parecen tener solución con buenos deseos, la perspectiva de Govea es demuestra que la sociedad tiene que trabajar mucho para atender sus principales problemas. Las organizaciones tienen un canal más de participación al contar con la filantropía y tienen que aprovecharlo para lograr sus objetivos.

1.3.6 La perspectiva del sector no lucrativo y las fundaciones.

En este apartado se describe por un lado, lo que se entiende por sector no lucrativo y por otro el papel que han desempeñado las fundaciones a través de clasificaciones.

En el momento que se cataloga a una organización como no-lucrativa, se debe entender que se refiere: "a que no pueden repartir el excedente monetario entre los titulares, y no a que no puedan tener ingresos por los servicios que prestan. En la literatura que hay sobre otro tipo de instituciones, esta ampliamente admitida esta interpretación." (Martínez, 1997: 35)

A las organizaciones las podemos observar en dos categorías, sin animo de lucro y con ánimo de lucro. En las segundas, tenemos a las empresas que tienen entre sus objetivos generar utilidades, mientras que las primeras no. Las organizaciones no lucrativas tienden a diferenciarse de las empresas debido a que no se reparten los dividendos obtenidos por la organización sino que se reinvierten. Los recursos generados no son utilizados para lucrar sino para conseguir beneficios a la misma organización.

La perspectiva del sector no lucrativo se orienta al conjunto de organizaciones de la sociedad que atienden necesidades de interés público.

Las seis características de éstas son:

- Atienden necesidades sociales; trabajan a favor del bien común.
- [Formales] Están institucionalizadas y tienen una personalidad jurídica.
- [Privadas] Están institucionalmente separadas del gobierno. No pertenecen al aparato gubernamental y su consejo o patronato no esta dominado por

funcionarios del gobierno. Esto no significa que estas organizaciones no puedan recibir apoyo gubernamental.

- [No lucrativas] No distribuyen su superávit entre sus miembros. Pueden acumular beneficios pero no distribuirlos entre sus asociados sino utilizarlos en actividades que sirvan para cumplir con la misión de la organización.
- [Autogobernables] No reciben mandato de entidades externas, tienen sus propios procedimientos para gobernarse.
- [Trabajo voluntario] Convocan la participación de voluntarios ya sea a nivel de consejo y/o a nivel de staff. (Fernández, 1995: 3)

Como podemos darnos cuenta, esta tipología que propone Fernández tiene la intención de separar el trabajo de las organizaciones; puede decirse que las organizaciones que componen el sector no lucrativo son un conjunto de instituciones privadas, sin fines de lucro, que se encuentran formalmente constituidas, se autogobiernan, tienen personal voluntario y sus objetivos son atender necesidades sociales.

Hasmann, cataloga a las entidades no lucrativas como aquellas que carecen de propietarios, entendidos éstos como personas que no tienen derechos formales sobre la misma, lo mismo que al control de la institución y como a la apropiación de los beneficios que pueda generar ésta.

Los estudiosos de las organizaciones han analizado también a otros grupos conocidos como fundaciones, las cuales se observan en un plano de intermediarias que pueden financiar a las organizaciones que ofrecen servicios a terceros. "En los Estados Unidos la mayoría de las fundaciones se decidan exclusivamente a financiar las instituciones no lucrativas, pero en el caso mexicano, el nivel de desarrollo de este tipo de entidades es aún incipiente, predominando las fundaciones que operan sus propios proyectos." (Fernández, 1995: 1)

Ateniéndonos al anterior marco de referencia Fernández nos dice que: "Una fundación⁵⁰ es una organización no lucrativa y no gubernamental, con un fondo o un patrimonio principal constituida con el propósito de atender necesidades sociales." (Fernández, 1995: 4)

⁵⁰ "Las Fundaciones tienen dos grandes funciones: canalizar donativos económicos a individuos, a organizaciones no lucrativas y a otras entidades; y/o proporcionar servicios, realizar investigación, organizar conferencias y hacer publicaciones." (Boris, 1994, y Salomon 1992)

Las principales características de una fundación se resumen de la siguiente manera:

- "Se constituyen para otorgar donativos a organizaciones no lucrativas o individuos o para operar un programa.
- Son creadas por un individuo, un grupo de individuos, una empresa o por la combinación de ellos.
- Se gobiernan por un patronato o consejo.
- Crean su patrimonio con dinero o propiedades de sus donantes, pueden tener estímulos fiscales.
- Utilizan los rendimientos de su patrimonio para hacer donativos financieros u operar programas en beneficio de la sociedad. Existen fundaciones que dan donativos directamente del patrimonio otorgado por el donante.
- Son independientes del gobierno.
- Algunas organizaciones están exentas de pago de impuestos." (Fernández, 1995: 4)

Las fundaciones se pueden distinguir de la siguiente manera:

- 1) Las Fundaciones Privadas, las cuales son creadas por donantes privados o por particulares que eligen un consejo para que determine la forma en que la fundación distribuirá los recursos.

Estas fundaciones pueden ser del siguiente tipo:

- Fundaciones independientes: tienen como característica crearse con donativos de una persona, familia o grupo con la finalidad de financiar instituciones no lucrativas. Este tipo de fundaciones generalmente son manejadas por el donante o los donantes. Fernández señala que la mayoría de las fundaciones independientes cuentan con un patrimonio inicial y realizan sus donativos de los rendimientos que obtienen al invertirlo.
- Fundaciones empresariales: Se crean desde las empresas como grupos aparte, la empresa cubre económicamente a la fundación para que pueda desempeñar sus programas y cumpla sus objetivos. Este tipo de fundaciones cuenta con un mayor respaldo económico respecto a las otras, ya que las empresas grandes tienden a dar recursos de manera continua o periódica.

- Fundaciones Operativas: Se crean por medio de grupos o individuos con la finalidad de otorgar servicios y programas sociales de manera directa. Estas fundaciones pueden trabajar con los donativos de otras fundaciones.

2) Fundaciones comunitarias, tienen la característica de ser organizaciones públicas establecidas para beneficiar a su comunidad o región. El patrimonio que puedan integrar esta formado por una gran cantidad de donantes. Las mismas fundaciones comunitarias dan donativos a otras organizaciones o gobiernos con la finalidad de generar un desarrollo social; tienen la particularidad de contar con la participación comunitaria y del gobierno.

Una característica de las fundaciones es que no existen propietarios, lo anterior impide el que se pueda hacer un reparto de beneficios. Este aspecto es fundamental para enmarcar a las fundaciones dentro de la categoría de organizaciones no lucrativa.

La revisión que hemos seguido da cuenta de que las organizaciones no lucrativas en realidad son fundaciones, éstas por lo regular tienden a trabajar con organizaciones de menor tamaño y menor alcance y su alcance puede ser variado ya que dependen de los recursos que puedan disponer.

1.3.7 La postura del Tercer sector.

Hablar sobre el tercer sector nos encamina a las organizaciones cuyos fines y medios, son el resultado de una compleja combinación entre el sistema político, la economía y la sociedad. "Es decir una combinación sui generis de tres esferas autónomas y originales que se encuentran interrelacionadas en una zona intermedia. Esta combinación produce una cuarta esfera, capaz de vincular los objetivos de cada una de las esferas participantes: sentido de la comunidad, beneficio público, libertad de empresa. En esta cuarta esfera o sector se genera una diversidad de expresiones de alta complejidad social." (Eleta, 2000: 4)

Otros autores como Fernández y Martínez analizan al Tercer Sector como una forma específica de organización de la sociedad, que adquiere mayor precisión al analizar sus objetivos y acciones concretas. Para sustentar más su argumento retoman a Bobbio en la siguiente definición: "la sociedad civil es la esfera de relaciones entre individuos, grupos y organizaciones que se desarrollan fuera de las relaciones de poder, que caracteriza a las organizaciones gubernamentales. "En ese sentido y en el espíritu de ese proyecto, entendemos por sociedad civil al conjunto de relaciones y acciones que

establecen los individuos, instituciones con fines de lucro y sin fines de lucro. Dentro de las instituciones sin fines de lucro se encuentran organizaciones con objetivos asistenciales, de promoción y desarrollo social y político.” (Fernández y Martínez, 1996: 8) En este contexto los autores quieren destacar que la principal característica de las organizaciones del Tercer Sector es el poder constituirse en un plano intermedio donde se gestan las relaciones de grupos de la sociedad y el sistema político.

Los analistas que se han ocupado de analizar las actividades de grupos organizados, grupos privados, grupos de voluntarios, grupos con fines sociales y organizaciones no lucrativas las catalogan en lo que llaman el Tercer Sector, éste tiene características distintas del sector público y el sector empresarial. Algunos incorporan las acciones de la sociedad civil como un Tercer Sector, lo cual implica otra forma de ver y analizar a las organizaciones civiles. Ahora se trata de observar cual es la ampliación de su campo de acción al alcanzar ámbitos más complejos como es el desarrollo cultural, político y económico de los países. Lo anterior refleja una mayor conciencia de la responsabilidad social que asumen las personas e instituciones privadas para participar en la búsqueda de alternativas y proyectos promotores del bienestar comunitario, principalmente en los países subdesarrollados. El Tercer Sector se diferencia del sector comercial (mercado) y del sector público (sistema político), al trazar como principal propósito el logro del bien común y el hacer frente a las necesidades humanas y el promover la participación de la sociedad.

Se afirma que la pluralidad de organizaciones que componen el Tercer Sector tienen la costumbre de no perseguir ganancias, de haberse generado en la sociedad como grupos autónomos y con iniciativas autónomas, son grupos que son capaces de movilizar cantidades significativas de trabajo voluntario y obtener donaciones por sus trabajos. Se trata de organizaciones que asumen una función pública y fortalecen los vínculos de solidaridad entre los individuos.

Las distintas concepciones que se han desarrollado sobre el tema de las organizaciones componen una gran diversidad de términos, entre los mas empleados podemos citar: “nonprofit sector (usado sobre todo en el contexto norteamericano), charitable sector (de origen inglés), philanthropic sector (difundido sobre todo en el mundo anglosajón), tercer sector (de origen francés), informal sector (proveniente de la cultura anglosajona), independent sector (utilizado en el contexto norteamericano), voluntary

sector (término que se encuentra en la literatura anglosajona, sobre todo inglesa), private nongovernmental sector (adoptado sobre todo por los países que reciben ayuda de la cooperación internacional), économie sociale (de origen francés y belga), intermediary sistem (de origen alemán), private inziative (de origen holandés). Es inevitable que cada uno de estos términos posea distintas acepciones que reflejan escrupulosas selecciones y puntos de vista determinados. Los distintos términos que actualmente se usan en la literatura internacional, fueron de hecho, concebidos con relación a específicos objetivos genoseológicos y heurísticos, poniendo en evidencia ciertas características del sector y, obviamente restando importancia a otras." (Eleta, 2000: 4)

Es importante señalar que en referencia a los conceptos que se han generado, se necesita analizar también los contextos en los cuales se desarrollan, porque de lo contrario existiría el riesgo de una pérdida y confusión del significado del término que se maneje. Es común encontrar bibliografía donde términos diferentes son tratados como sinónimos, es obvio que no es lo mismo hablar del sector informal "concepto que se basa en el binomio formal/informal" y generalmente se refiere a un subsistema de organizaciones del Tercer Sector que reúne formas asociativas más desestructuradas y menos organizadas (pequeños grupos de base que operan en el ámbito local). El término Tercer Sector, hace hincapié en el carácter tercero del fenómeno estudiado, distinguiéndolo del sistema político y de la esfera económica, sin embargo, lo anterior no indica que puedan mantener una relación con ambas esferas.

En este sentido no es lo mismo hablar de "non profit" que de ONG "ya que este último evidencia el carácter jurídicamente privado de las organizaciones del Tercer Sector y remarca el hecho que estas organizaciones no pertenecen al aparato público-estatal desde hace unos años el término private nongovernmental (ONG) ha comenzado a ser utilizado no solo para indicar las organizaciones de solidaridad internacional que operan en el tercer mundo, sino también para indicar las organizaciones del Tercer Sector, refiriéndose en general a las organizaciones que se encuentran más allá del estado y del mercado, se ha hecho más difícil la distinción entre las organizaciones non profit y las organizaciones de mercado, ya que ambas son privadas y no estatales, dejando de lado la distinción entre las organizaciones de mercado y las organizaciones non profit. (Eleta, 2000: 4). Lo anterior nos remite a que el mundo de las organizaciones es bastante complejo y se deduce que los que hacen uso del término Tercer Sector enfatizan en ver al

sector político en un sector y el sistema económico en otro, colocando las actividades de los grupos sociales organizados en un Tercer Sector.⁵¹

El concepto de Tercer Sector según la autora es de origen francés y se ha radicado con éxito en Europa, principalmente en la década de los setenta. Esta conceptualización se refiere al conjunto de actividades e individuos que se encuentran en el espacio social entre el sistema político o gobierno y la esfera económica, en estas esferas existen distintos niveles de homogeneidad y de coherencia interna. El hecho de subrayar en la tipología de Tercer Sector presupone para la autora una definición en negativo por la relación al sistema político (en tanto no gubernamental) y con relación al ámbito político (en tanto no lucrativo). "La elección de definirlo en negativo tiene razón de ser: de esta manera se enfoca la dinámica de las organizaciones que forman parte de este sector, evidenciando que se trata más de una situación en devenir, que de un estado de hecho. Es decir, revela la existencia de un espacio intermedio relativamente nuevo, todavía no del todo consolidado, que debe gestionar su esencia ambigua y contradictoria por ser un mix de objetivos sociales no homogéneos." (Eleta, 2000: 5) Esta tesis es relevante, sin embargo, podemos encontrar algunas posturas que piensan que el Tercer Sector es aun insuficiente para explicar a la acciones de las organizaciones desde este enfoque. Además siguiendo la revisión conceptual tampoco revela mucha diferencia de las otras que hemos descrito.

Para muchos el Tercer Sector resulta ser un claro ejemplo de experiencias positivas en la organización ciudadana, debido a que ha sabido proponer nuevos modelos organizativos y modos originales con la finalidad de integrar elementos de seguridad con grupos y con voluntarios; además éste utiliza recursos de distintos organismos, con proveniencias de la producción de donaciones de fundaciones, de contribuciones públicas y de convenios, consecuentemente a lo anterior se demuestra que es posible conformar resultados efectivos con la solidaridad social, esto significa que la combinación entre productividad y solidaridad posibilita la creación de organizaciones que puedan encaminar un desarrollo en la sociedad y que la cooperación con los gobiernos tiende a manifestarse con mayor magnitud. Para lograr lo anterior es necesario que las organizaciones del Tercer Sector se orienten a trabajar en grupos y a colaborar entre ellas mismas, tanto para resolver los problemas comunes o para afrontar estrategias a largo plazo.

⁵¹ Una obra que muestra la complejidad del Tercer Sector es la de Mike Hudson (1999), En ella podemos encontrar una serie de recomendaciones para las organizaciones que componen el sector, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera: establecimiento de sustentabilidad, estrategia y dirección, desarrollo de una misión y claridad en objetivos, crear y aprender de la organización.

Las organizaciones que hoy actúan en el Tercer Sector tienen un futuro con varios desafíos, éstas actualmente tienen que afrontar problemas de difícil solución, debido a que tienen que responder a una demanda social que no solo se ha potenciado sino también fragmentado y articulado, volviéndose más complejas sus tareas tanto en las tipologías como en la calidad esperada. "En los últimos 20 años de los sectores de la población cada vez más numerosos padecen situaciones de malestar y de marginación (desocupación, nueva pobreza, falta de hospitalidad e integración de los inmigrantes, violencia a los menores, etc.), dando así lugar a necesidades distintas a las de otros grupos de mayor bienestar que también forman parte de la actual demanda y que aspiran a tener otro tipo de servicios." (Eleta, 2000: 7)

Cabe señalar que muchas de las exigencias que se presentan para el Tercer Sector parecen ser un estímulo importante en cuanto a su dedicación a la profesionalización y especialización, es un hecho que este sector no podrá jamás cubrir en su totalidad el déficit del sistema político o de la sociedad misma, pero hay que manifestar que las organizaciones son uno de los sectores claves de la sociedad y varios de los servicios sociales que ofrecen las organizaciones que lo componen son integrativos o compensatorios y no sustitutivos de la sociedad. En este sentido las formas de organización de la sociedad muestran una gran variedad, y cuando nos referimos a las organizaciones que integran al Tercer Sector, señalamos a las organizaciones privadas de carácter social, voluntario y no lucrativo.

Autores como Fernández entienden al Tercer Sector como el grupo donde existen instituciones privadas con fines no lucrativos, de asistencia, de promoción y de desarrollo social; tomando en cuenta que comúnmente, se utilizan otros conceptos que en forma indistinta se refieren a estos grupos organizados: los conceptos más comunes que podemos encontrar: Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), Instituciones de Asistencia Social, Fundaciones Filantrópicas, Instituciones sin Fines de Lucro, Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo, Organizaciones Civiles.

Al igual que las otras propuestas sobre las organizaciones civiles encontramos que actualmente existen varias proposiciones que tratan de conceptualizar lo que llaman el Tercer Sector⁵²; de acuerdo a la revisión que hemos realizado hasta ahora, podemos decir

⁵² Guerra P. (2000), nos dice que: "...al tercer sector lo podemos definir como el conjunto de organizaciones autónomas de la sociedad civil, con el objetivo de producir bienestar, inspiradas en valores solidarios, cuyas eventuales ganancias monetarias no se dividen entre los asociados.

que los investigadores muestran las características particulares de algunas de las instituciones que integran a este sector, sin embargo, no es suficiente ya que se trata de dar un enfoque que pueda dar cuenta de las organizaciones que se dedican a ayudar a terceros.

Existen cuatro factores que llaman internos y externos en las organizaciones que conforman el Tercer Sector:

- 1) "La heterogeneidad, en la que la diversidad de la población en un país coadyuva a la existencia de un mayor número de instituciones que prestan apoyo o servicios a ciertos grupos poblacionales, principalmente a grupos minoritarios,
- 2) Ámbito del Estado de bienestar, en este punto el Tercer Sector es inversamente proporcional al ámbito de la asistencia social del gobierno. Por ello, el ámbito del sector no lucrativo se contrae cuando el Estado asumió todas las funciones del bienestar social,
- 3) Grado de desarrollo, que implica que la integración del Tercer Sector varía de acuerdo al nivel de desarrollo económico de los países por ello encontramos que en los países subdesarrollados las organizaciones del Tercer Sector están comprometidas en la ayuda mutua y al alivio de la pobreza;
- 4) Otros dos puntos son la estructura legal y las tradiciones históricas." (Fernández y Martínez, 1996: 12)

"Las instituciones que conforman el Tercer Sector cumplen con siete características principales:

- 1) Formales: pueden tener personalidad jurídica propia y están institucionalizadas.
- 2) Privadas: El sector gubernamental no forma parte de las instituciones, tanto en los comités organizadores, o como miembros fundadores, ni reciben aportaciones del gobierno.
- 3) Sin distribución de beneficios: Las organizaciones del Tercer Sector, pueden acumular excedentes, pero no pueden distribuir estos beneficios entre sus miembros, tienen que ser reinvertidos en relación con los objetivos principales de las instituciones.
- 4) Autogobernables: Sus decisiones y procedimientos son propios no están controladas por instituciones externas, públicas o privadas.

- 5) No comerciales: No pueden tener como objetivos principales un fin comercial. Es decir no pueden tener como fin la obtención de utilidades, sino el de servir.
- 6) No partidarias: Las instituciones del Tercer Sector no mantienen vínculos que los comprometan con un partido político.
- 7) Voluntarias: Dentro de su estructura organizacional deben incluir algún tipo de participación voluntaria, o que la mayor parte de sus ingresos provenga de donantes.” (Fernández y Martínez, 1996: 14)

Como podemos darnos cuenta la propuesta del Tercer Sector es semejante a las anteriores, algunas son más detalladas que otras pero en el fondo marcan una separación del gobierno y de la esfera económica. El trabajo de las organizaciones se sustenta en donaciones y en cuotas de recuperación; cuando se relacionan con el gobierno tienden a establecer convenios que se encaminan al desarrollo social o a la profesionalización de las organizaciones.

Weisbrod propone al Tercer Sector como alternativa al sistema político en la provisión de bienes y servicios. “Puesto que la “producción gubernamental” de bienes públicos está determinada por un mecanismo de elección colectiva que no siempre implica unanimidad sino que se fundamenta en las preferencias de la mayoría, pueden darse situaciones donde el ciudadano esté insatisfecho con la labor pública. Esta insatisfacción puede ser de carácter cuantitativo (-se percibe como escasos los servicios que proporciona el Estado-) o cualitativo, (-no se adaptan a las preferencias de determinados grupos sociales-) y tienen su razón de ser en alguna deficiencia en la transmisión de información entre el ciudadano y el representante público o, lo que es más usual, por objetivos distintos, ya que el político orienta su decisión hacia las preferencias de su votante, olvidando a subgrupos de población que se encuentran de este modo insatisfechos y/o infra-abastecidos. De esta forma, cuando los individuos consideran que el Estado no resuelve adecuadamente sus demandas sociales, se organizan en torno a entidades intermedias para satisfacer sus necesidades: la solidaridad no se agota en el Estado, sino que se realiza en diversos grupos intermedios con autonomía.” (Martínez, 1997: 42)

Lo anterior es una tesis que ha estado cobrando relevancia en los últimos años, la participación de las organizaciones civiles en ámbitos muy específicos y/o locales ha llamado la atención de las instancias gubernamentales, principalmente las organizaciones

que puedan dar servicios a mujeres, niños de la calle, minusválidos, migrantes, indígenas etc.

Se hace notar que en esta propuesta, la acción del gobierno, se justifica sólo para corregir los fallos del sector voluntario, sosteniendo o ayudando a las organizaciones que en él operan cuando sea necesario, coordinando su acciones, Salomón identifica cuatro posibles fallos del sector:

1. Los que se derivan de una filantropía insuficiente. No se generan los recursos suficientes para cubrir las necesidades económicas de la acción voluntaria, ni se renuevan de la forma deseada.
2. El particularismo. Tendencia de las organizaciones voluntarias y de sus benefactores a centrarse y favorecer determinados subgrupos de la población objetivo.
3. La visión paternalista. Se pueden llegar a generar vínculos de dependencia entre la organización y la comunidad que en nada favorecen el desarrollo comunitario a largo plazo. Como fruto de esta mentalidad, se desvirtúan y desdibujan los rasgos característicos de una metodología de trabajo basada en hacer que los verdaderos actores de la acción sean afectados por los problemas a solucionar. Se pierde de vista, por tanto, que el papel de la organización sólo consiste en ser catalizador de desarrollo y no su protagonista.
4. La falta de profesionalidad. Puede asociarse el trabajo voluntario con una dedicación amateur. Como reconoce Drucker la tentación de contentarse con la bondad de la causa, cambiando así los resultados por buenas intenciones, siempre existe en las entidades sin ánimo de lucro. La constante transformación del voluntariado afianzado en un profesional capacitado debe ser el principal caballo de batalla de estas organizaciones. La profesionalización del personal vinculado pasa por brindarle la oportunidad de mejorar, de desempeñar tareas más exigentes y de asumir más responsabilidad, según lo justifique el rendimiento. Muchos de los trabajadores voluntarios insisten en que su desempeño se evalúe a la luz de los objetivos existentes. La profesionalización del sector voluntarios no sólo viene impuesta por la necesidad de motivación de los voluntarios, sino también por la creciente complejidad de las actividades a realizar.

Esta perspectiva propuesta por Salomón, es ciertamente más consistente con la historia de las acciones del Tercer Sector, ya que permitiendo profundizar de modo más correcto en los vínculos y fallas de las organizaciones. Ahora cuando se habla de que el gobierno debe de interferir, me parece que es un sentido de colaboración en las espacios donde las organizaciones son más débiles.

1.3.8 La perspectiva de la sociedad civil y las organizaciones civiles.

Una propuesta que tiene que ver con las organizaciones civiles es la que retoma Olvera de Cohen y Arato sobre el papel que tiene la sociedad civil en la actualidad. En sus argumentos encontramos que el término se ha usado en los países donde se luchó por la democracia, como un medio para diferenciar a la Sociedad del Estado. Antes de 1985 la interpretación de la acción colectiva estaba aun dominada por otros paradigmas. Dentro de la izquierda se veía en la acción colectiva la expresión de contradicciones sociales estructurales que debían ser canalizadas políticamente para propiciar el cambio revolucionario del orden social. (Olvera, 2000: 4)

En la actualidad se ha producido en un sector de la opinión pública, un proceso de acotación simbólica del significado de sociedad civil, limitándolo al campo de las organizaciones civiles sumándose algunos grupos de ciudadanos que luchan por la democracia. La apropiación del concepto ha buscado subrayar el principio de la autonomía de la sociedad respecto del sistema político y legitimar la práctica política de esas agrupaciones. Lo anterior tiene que ver con lo que Lechner (1995) ha llamado "la interpelación de los nuevos actores sociales", es decir, el reclamo de conocimiento de actores que antes no aparecían en la escena pública.

Hay que tomar en cuenta que el concepto clásico de ONG y las asociaciones ciudadanas surgen de la sociedad, sin embargo, tal restricción del concepto deja fuera otro tipo de asociaciones (profesionales, religiosas, culturales, populares) que también constituyen el campo de la sociedad organizada vista sociedad civil. Este intento de restricción conceptual refleja, en parte, "la centralidad que en los años noventa han adquirido este tipo de asociaciones en la esfera pública. En efecto, la liberalización paulatina de los medios, el relativo retiro del Estado de la política social y el creciente apoyo financiero externo, les ha permitido a las ONG's incrementar su influencia política."

(Olvera, 2000: 4) Es claro que la participación ciudadana en los ámbitos públicos ha crecido y que los actores que componen la sociedad civil son heterogéneos.

Según Olvera con la recuperación del concepto de sociedad civil se han cuestionado viejas certidumbres, esto en el sentido de que la acción política era lo central en la toma de decisiones para mantener el orden político desde el interior del sistema político. "La asociación conceptual entre política y Estado se sujeta a una doble crítica: por un lado, se descubre un nuevo locus de la acción política, que es la sociedad misma, desdoblada en la forma de una esfera pública y de un conjunto de asociaciones que reflejan una nueva voluntad de autonomía y una disposición al aprendizaje colectivo; por otro, el Estado deja de ser visto como eje de toda acción modernizante para tornarlo en un sistema que debe ser controlado, acotado y permeando por iniciativas sociales." (Olvera, 2000: 4) Cabe destacar que las tendencias de los sistemas políticos en el mundo parece dejar de lado la protección social y se pone mayor atención al papel que desempeña la economía, ante tal liberalización, la sociedad ha exigido –al sistema- y buscado canales de participación para participar y poder resolver problemas sobre derechos políticos, derechos humanos, ecología, desarrollo comunitario.

Para aclarar un poco más la postura de la transformación social se explican dos nuevos principios que empiezan a dirigir el sentido de la acción colectiva: "la autonomía y la autolimitación. El primero se refiere a que los actores sociales ya no se definen por su forma de integración en el sistema político, sino que adquieren una autoconciencia de su doble cualidad y de especificidad universal: sus intereses y valores específicos pueden ser legítimamente defendidos en tanto vayan acompañados de la aceptación de la pluralidad; a la vez, se asume una igualdad fundamental con los otros términos de derechos de ciudadanía, cuya extensión y aplicación real es reclamada como eje de la convivencia colectiva." (Olvera, 2000: 5)

El concepto de sociedad civil es polisémico y el autor nos advierte que se ha puesto de moda y que ahora ha sido retomado como parte de una explicación en los sistemas de tradición liberal y democrática. Anteriormente se recurrían a los planteamientos de Marx y Tocqueville, el primero de ellos apelaba a que la sociedad civil era parte de la esfera del mercado, en ella había un terreno, espacio o ámbito no diferenciado en el que se encontraban las contradicciones de la burguesía y el proletariado. El segundo no se refería de manera explícita a este concepto, pero indicaba y resaltaba la importancia de las

asociaciones de ciudadanos en un sistema democrático. En otra perspectiva más moderna Gramsci retoma el concepto y le da otro sentido, al señalar a la sociedad civil como parte del diseño de una estrategia de la acción política. La sociedad civil se veía como un espacio de la producción del consenso siendo el Estado el ámbito de la coerción.

“Un concepto riguroso de sociedad civil nos indica que su construcción y desarrollo es un proceso de muy largo plazo que forme parte de la modernidad occidental. Si bien puede hablarse de sociedades civiles tradicionales, lo cierto es que la sociedad civil moderna no puede concebirse sin instituciones como el mercado, el Estado, el derecho y la libertad de asociación. ... es sólo cuando un Estado democrático moderno se afianza y un Estado de derecho protege a la ciudadanía cuando una sociedad civil moderna se consolida y expande” (Olvera, 2000: 11)

La sociedad civil se caracteriza por no ser un espacio colectivo y homogéneo, se trata de un aspecto de movimiento; la sociedad civil representa un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales que con frecuencia están opuestos entre sí, actúan en diferentes espacios públicos y que pueden tener sus propios canales de articulación con los sistemas políticos y económicos. Se debe señalar que la sociedad civil no aporta por sí misma, ningún proyecto de transformación radical ni un programa político específico. Además el término de sociedad civil es polémico y no define un modo particular de relación con los sistemas político y económico.

Cabe destacar que la relación entre la sociedad civil y los sistemas políticos y económicos plantean una heterogeneidad no es reducible a un modelo único. Esto quiere decir, que la sociedad civil tiene una composición variable en cada país de acuerdo a las condiciones históricas específicas de formación y desarrollo.

Olvera forma un listado de grupos que integran la parte visible de la sociedad civil, está se encuentra constituida por conjuntos de redes de organizaciones civiles. En las sociedades contemporáneas existen muchas formas de organización, cada una de las cuales tiene un origen histórico específico, una forma particular de institucionalización, una vía de legitimación de sus prácticas y una forma particular de relación con los sistemas políticos y económicos.

“Asociaciones de carácter económico-gremial: sindicatos, grupos empresariales, asociaciones profesionales y grupos de productores rurales. Estas asociaciones constituyen

la mediación entre la economía y la sociedad, son el puente que vincula la solidaridad básica de clase con los intereses mercantiles.

Asociaciones política formales. El concepto de sociedad civil que hemos anunciado excluye a los partidos políticos en tanto que estos forman parte del sistema político, constituido por el aparato político-electoral, el parlamento, y el gobierno. Los partidos y el parlamento tienen en realidad un pie en la sociedad civil y otro en el Estado, pues por un lado representan aspiraciones colectivas y organizan a la sociedad creando identidades fuertes, y por otro se sujetan a las reglas de la lucha por el poder y a las restricciones que imponen la eficacia de la acción política en términos de liderazgos y la práctica de relaciones de dirección vertical sobre sus miembros.

Asociaciones de matriz religiosa, las que, como su nombre indica, tienen su eje en la religión como institución y dependen con frecuencia de las jerarquías eclesiásticas. Estas asociaciones son de muy diverso tipo y deben a su vez ser clasificadas de acuerdo a su función: de culto religioso, de promoción social, etc.

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

- a) Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos, las cuales amplían el horizonte de la política en tanto critican y tratan de reformar las reglas de operación del sistema político. Nos referimos ante todo a los movimientos sociales pro-democráticos (Alianza Cívica, MCD) y las organizaciones en defensa de los derechos humanos.
- b) Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad más conocidas –incorrectamente- como Organizaciones No Gubernamentales. Estas asociaciones son el resultado de varios factores, entre ellos la existencia de una vocación transformadora en los sectores progresistas de la Iglesia, el descrédito de la política partidaria, la falta de credibilidad de la izquierda, la expansión del sistema universitario, el colapso del socialismo, la existencia de un mercado mundial de apoyo a iniciativas sociales y la emergencia en el mundo desarrollado de los llamados nuevos movimientos.

- c) Asociaciones de asistencia privada. Estas asociaciones ofrecen servicios a la comunidad que ni el Estado ni el mercado son capaces de ofrecer en la dimensión y profundidad necesarias. Si bien no cuestionan el orden establecido ni pretenden modificarlo, prestan un servicio social que, cuando es realizado profesionalmente, tienen una importancia social indudable.
- d) Asociaciones de tipo cultural, que van desde grupos musicales y de baile, teatrales y artísticos en general, grupos de defensa del patrimonio histórico, de recuperación de tradiciones culturales, etc. Estas asociaciones representan la parte activa del patrimonio cultural de cada nación y contribuyen a la creación y reproducción de la identidad nacional.
- e) Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional, las cuales son importantes como instancias primarias de socialización y de las cuales pueden surgir también iniciativas asistenciales.
- f) Asociaciones de tipo urbano-gremial, que van desde asociaciones de vecinos de algún barrio, de un edificio o conjunto de ellos, hasta grupos populares urbanos, organizados con frecuencia como demandantes de servicios de terrenos. Se reúnen aquí el particularismo gremial o de grupo con el universalismo ciudadano.
- g) Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas. Actores colectivos que asumen un papel de representación y gobierno bajo bases consensuales, y que recuperan espacios públicos propios, actúan como una parte de la sociedad civil. Si, por el contrario mantienen una separación del resto de la sociedad y aplican usos y costumbres para mantener esquemas de dominación tradicionales, actúan de una forma incivil. (Olvera, 2000: 12-14)

Un último punto que hay que destacar es el que trata sobre los grupos inciviles, los cuales nos advierte el autor que existen y pueden ser más poderosos que la sociedad civil. "La incivilidad se expresa como la imposición de intereses particulares sobre otros actores y/o sobre el sistema político, pasando por encima de la ley o situando ser al margen de ella. Los grupos de interés que adquieren un control monopólico sobre algún recurso o área de la vida social, los grupos delincuentes, las mafias políticas y económicas, el narcotráfico, la corrupción, son todas expresiones de incivilidad que en determinadas condiciones históricas y en ciertos espacios son, pueden ser o han sido dominantes." (Olvera, 2000: 15) Como podemos darnos cuenta el espacio de la sociedad civil integra

otros grupos que regularmente no son vistos con una perspectiva organizativa, la sociedad esta catalogada por ser un resultado de largos ciclos de luchas sociales y de lenta institucionalización. La sociedad civil se observa como la integración de grupos que le dan una dinámica y una continua renovación por el establecimiento de valores sociales y democráticos.

Se puede observar que esta es una clasificación amplia sobre los actores sociales que sobresalen por su organización y forman grupos de interés desde su espacio u ámbito de acción; el autor intenta dar cuenta de las distintas formas de asociacionismo u organización y muestra la gran pluralidad y complejidad que existe en la sociedad. Por un lado tenemos organismos que son netamente sociales y por otro organizaciones que comparten una doble función o una función intermedia, ya que surgen de la sociedad pero posteriormente adquieren un rol político, por otro lado tenemos a otros grupos que Olvera denomina inciviles y que son aquellos grupos que se desarrollan por encima de la ley.

1.3.9 Las organizaciones civiles.

En este último apartado desarrollo el concepto que utilizaré en la investigación, además agrego algunos elementos de los conceptos y propuestas que se revisaron anteriormente con la finalidad de obtener un concepto que limite el gran espectro al que nos hemos referido anteriormente.

Existen varios factores que hay que tomar en cuenta en el desarrollo de las organizaciones civiles:

- 1) Las empresas, grupos financieros y los países en el mundo muestran una mayor participación en las regiones con más pobreza.
- 2) Los procesos de producción van revolucionando constantemente al mercado y a su vez afectan las estructuras sociales.
- 3) Sistemas políticos con gobiernos democráticos que incluyen la participación ciudadana.

En este panorama hemos apuntado que existen varias propuestas conceptuales que se refieren al trabajo y el desarrollo de las organizaciones civiles; algunos autores retoman el clásico término de ONG, otros el de ONGD's, Tercer Sector, y otros como Cohen y Arato plantean una nueva conceptualización de las organizaciones civiles retomando el enfoque de sociedad civil, ante este hecho se debe puntualizar que la

sociedad civil no se limita a las organizaciones civiles; emanan de ella, pero no representan los intereses de la sociedad en su conjunto, dentro de la sociedad podemos encontrar intereses opuestos los cuales pueden ser visibles. La parte que puede ser visible son aquellas organizaciones civiles que se han manifestado en un espacio intermedio entre sociedad y gobierno en el sistema político. Los otros conceptos tienen varias semejanzas y algunas acotaciones muy específicas, sin embargo, para tener un concepto más operativo retomamos la propuesta de organizaciones civiles.

El concepto de organizaciones civiles es el que se ha venido utilizando para referirse a las organizaciones de ciudadanos que ofrecen servicios a terceros, asesorías, que luchan por cuestiones ecológicas o atienden a grupos marginados.

Las organizaciones civiles (oc's) como tales se manifiestan por ser ".....agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamientos, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos cuentan con personalidad jurídica. Si esto es aceptable por lo que hace al término organización, tendríamos que preguntarnos, entonces ¿Por qué civiles?.....si el ser organizaciones es su género próximo ¿en que consiste su diferencia específica?" (Canto Chac, 1998: 9)

Las organizaciones civiles por sus propias características no tienen entre sus fines ser una empresa que genere empleos y sea parte del ciclo reproducción económica, además -a diferencia de los partidos políticos- no pretenden buscar sitios o puestos en la administración pública, sin embargo, sí se preocupan por la situación económica que los rodea y de la toma de decisiones que realiza el gobierno, en otras palabras son críticas de la toma de decisiones.

Canto señala que desde la propia perspectiva de las oc's se trata más bien caracterizar "la organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendentes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad, si bien esto no niega que puedan sustentar un proyecto global", tampoco pretenden "ser contrapeso del poder cualquiera que éste sea, por eso es que esta función no la ejercen a través de los puestos de representación formal sino a través de la generación de consensos. Actúan a macronivel sin despegarse de la base micro. Sin embargo, estos rasgos para su definición corresponden más bien a la modalidad de

actuación en el presente, producto a su vez del proceso que han experimentado en las últimas décadas.” (Canto Chac, 1998: 10)

En muchos casos, los medios utilizados para diferenciar y caracterizar a las organizaciones civiles se enfrentan con el dinamismo propio que tienen, el carácter de sus transformaciones, por su heterogeneidad, por la multiplicidad de tareas y/o acciones que asumen socialmente, por el carácter impreciso de su identidad y por la dificultad de situar de mejor manera su lugar y ubicación social.

Las clasificaciones y los medios utilizados para caracterizar a estos organismos se encuentran, primero por la dificultad “de dar cuenta de un fenómeno dinámico y flexible, sujeto constantemente a las transformaciones de la sociedad”; segundo, “difícilmente se logra, con ellos establecer las diferencias y niveles entre organismos civiles, tanto en la construcción de su propia institucionalidad, en sus referentes político-ideológicos, como el acceso a recursos, información y presencia pública y finalmente, los términos como sociedad civil, tercer sector e incluso organismos civiles no permiten esclarecer y distinguir el carácter de las formas organizativas que los componen.” (Cabrera, 1998: 56)

Como en otras referencias que se han revisado, se observa que las organizaciones civiles se orientan a apoyar a los sectores populares en “procesos de organización, concientización y movilización, cumpliendo funciones centradas en la educación popular, el apoyo a las demandas inmediatas de los grupos y organizaciones de base y promoviendo espacios de encuentro y formas alternativas de comunicación social.” (Cabrera, 1998: 58) Estas organizaciones civiles se ven como grupos dependientes de los movimientos populares de sus demandas y necesidades.

La visión de que las organizaciones civiles sean caracterizadas como movimientos sociales se descarta, debido a varios factores, por un lado, en el fracaso y debilitamiento de las grandes coordinadoras y los frentes de movimiento popular, y por otro en las crisis económicas por las que atraviesan los países, y por el efecto que tiene sobre los grupos históricamente marginados; ante tales acontecimientos surge una emergencia de nuevas formas de organización y participación social que ya no apuntan a las grandes transformaciones, sino a la constitución de espacios y alternativas propias de desarrollo y democratización, etc. Con este escenario las organizaciones adquieren otras características.

Cabrera señala que las organizaciones civiles se relacionan con la búsqueda de respuestas a los problemas de democratización de la sociedad, incidencia en esferas más amplias, y en la toma de decisiones respecto a las políticas de desarrollo social. Para lograr lo anterior se mantiene una relación estratégica con los grupos populares con la finalidad de establecer relaciones con otros actores y perspectivas de participación social, fomentando nuevas alianzas y nuevas formas de articulación.

Las organizaciones civiles contemplan acciones que cubren varias tareas en la agenda social, sus orientaciones hacen énfasis en la necesidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, tomando un lugar activo como sujetos del cambio. además, "la sistematización de sus experiencias, enfoques metodológicos y tecnologías desarrolladas, la explicación de sus marcos de referencia étnicos y conceptuales, la adquisición de valores centrados en la competencia y eficacia de su trabajo, se convierten en vértices que impulsan una concepción distinta de su practica social, que los lleva a incorporar instrumentos técnicos y metodológicos desarrollados en otras esferas y ámbitos de la organización, como la planificación estratégica o el desarrollo organizacional. La profesionalización y reorganización interna de los organismos civiles, así como el establecimiento de nuevos parámetros de relación, intercambio político y conjunción de esfuerzos con otros actores redefinen su identidad. El diálogo y la confrontación la necesidad de negociación y de consenso y la puesta en términos de participación en las decisiones públicas constituyen un nuevo eje de su quehacer" (Cabrera, 1998: 60)

Otro punto importante a señalar es el que tienen que ver con la institucionalización de las organizaciones, ésta se encuentra ligada a la creación de condiciones y formas de asumir un papel político. El objetivo es observar como las organizaciones civiles tienen una participación política y como pueden incidir, tanto en la toma de decisiones y orientaciones que afectan al conjunto de la sociedad, y participar en la repartición de recursos públicos, de una manera distinta a los referentes tradicionales del sistema político como los son los partidos, los órganos de representación, las instituciones públicas.

Según Cabrera la participación política de las organizaciones civiles "presupone la generación de un poder alternativo capaz de movilizar fuerzas sociales y de crear consensos, pero también de construir espacios de negociación que garanticen el reconocimiento de estas nuevas formas de participación. El intercambio político que realizan determina la progresiva adecuación institucional de sus acciones que, sin

embargo, da la pauta para impulsar iniciativas. Es decir que, modificar e inaugurar nuevos espacios de participación pública, es un proceso que ocurre al mismo tiempo en que aceptan las condiciones institucionales que el espacio político impone, entrando a competir con otros actores políticos, otras propuestas de desarrollo, bajo formas de participación reglamentadas en el marco de la ley.” (Cabrera, 1998: 61)

El autor se cuida de no caer en extremos y acota su argumento señalando que en el proceso de institucionalización, no todas las organizaciones civiles encuentran reconocimiento, ni se trata de que éstas lo promueven, ni tampoco se definen como actores políticos. En otro sentido, la participación política de las organizaciones presupone también la selección de iniciativas y proyectos que adquieren mayor viabilidad para los gobiernos. “Los recursos y habilidades con las que estos organismos cuentan, el grado de integración social que han desarrollado, así como los niveles de intercambio político a los que acceden, hacen posible su influencia en la esfera pública y la capacidad de obtención de recursos provenientes de este sector.” (Cabrera, 1998, p. 61) Esta posición es bastante positiva y debatible, si las organizaciones tienen capacidad de negociación política, surge la siguiente pregunta: ¿cómo las organizaciones civiles pueden tener capacidad de negociación con los grupos que toman las decisiones en el sistema político? Esta pregunta parece inconclusa y el autor no la resuelve.

A partir de estas citas podemos establecer una serie de reflexiones sobre las organizaciones civiles, las cuales han cambiado de manera relativa la relación de las instancias gubernamentales y los ciudadanos, han participado en actividades que anteriormente correspondían sólo al gobierno, han mostrado una intervención en la esfera política para ejercer presión e incidencia a través de programas y proyectos apoyados por Fundaciones internacionales y nacionales. Ahora, el sistema político y sus instituciones gubernamentales tienden que ser más responsables en la interacción que se genere con la participación de estos grupos organizados. En este sentido la sociedad manifiesta cambios por las acciones de las organizaciones civiles y han sido observadas como el actor heterogéneo y dispar del que se desprende la idea de una ciudadanía organizada por intereses propios o con alguna preocupación en común.

Podemos decir que las organizaciones civiles son: grupos organizados de ciudadanos que tienen objetivos regularmente específicos, se encuentran (en la mayoría de los casos) alejadas de la gestión pública y se originan como una alternativa distinta

para atender problemas específicos que el gobierno ha dejado de lado o simplemente no les da importancia. Los ciudadanos que se organizan en grupos o sectores regularmente son conocidos como organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, el tercer sector, organizaciones no lucrativas, organizaciones de la sociedad civil entre otros; estas organizaciones atienden: enfermedades terminales, asistencia social, asistencia legal, niños en estado de vulnerabilidad, daños a los ecosistemas, derechos humanos, derechos de minorías etc.

Las organizaciones civiles que trabajaban en un ámbito privado con un interés público a través de una participación limitada, han estado relacionadas principalmente con las fuentes de financiamiento gubernamentales, con la participación de los ciudadanos y otros organismos civiles contribuyendo al desarrollo democrático de sus países. Por otro lado se observa que a las organizaciones es difícil reclamarles responsabilidades políticas y sociales y eso es en parte a la insuficiencia de un marco jurídico que pueda regularlas, ya que muchas organizaciones no tienen la capacidad de actuar o de defenderse jurídicamente al carecer de un amparo legal.

Como podemos ver, existen varias propuestas que tratan de dar un sustento teórico a las organizaciones civiles, para efectos de esta investigación las organizaciones civiles son aquellas que:

- 1) Pueden contar con una estructura sólida.
- 2) Pueden tener un registro legal.
- 3) Tienen capacidad para participar ante el sistema político y la sociedad.
- 4) Se tienden a manifestar como un grupo social "que ha consolidado estructuras capaces de construir identidad colectiva e interlocución política entre las demandas sociales" (CAM, 2000: 11) y el gobierno.
- 5) Reciben recursos de Fundaciones internacionales y nacionales.
- 6) Crean proyectos de desarrollo social.
- 7) No lucran con las actividades que desarrollan.
- 8) Cuentan con cuotas de recuperación.
- 9) Tienden a marcar una diferenciación con el gobierno.
- 10) Crean redes para desempeñar sus acciones.

Las organizaciones civiles muestran una gran complejidad por su heterogeneidad, y se puede observar que responden a cambios de su mismo ambiente, sus tareas pueden parecer poco relevantes, sin embargo en el transcurso de los años han demostrado ser grupos de interés que tienen que ser tomados en cuenta por los gobiernos, ya sea por sus capacidades técnicas o por representar una parte organizada de la sociedad que puede estar altamente capacitada o no, el hecho es que el trabajo que desarrollan puede ser aprovechado por ambas partes, tanto por el gobierno como por las mismas organizaciones, para tal efecto se han desarrollado las políticas públicas en las cuales la participación, la eficiencia y corresponsabilidad se ha vuelto sustancial.

1.3.10. Canales de participación de las organizaciones civiles en México.

Se ha insistido en que las organizaciones civiles tienen una relación con los gobiernos y para Gordon se caracteriza por "desfases y faltas de correspondencia, plasmados en la legislación, entre concepciones y formulaciones del modelo del Estado tutelar anterior, y las reformas recientes que buscan propiciar la participación social en la atención al bienestar. Se pretende incrementar la corresponsabilidad de las organizaciones civiles, pero hay un dejo de persistencia respecto de sus aportaciones. Se acepta la posibilidad de recibir sus sugerencias, pero no se establecen criterios claros ni mecanismos obligatorios para llevar a cabo las que se consideren pertinentes. Se afirma la importancia de la participación pero se alienta sólo a la que responde a modalidades fomentadas por el Estado." (Gordon, 1998: 50) Esta visión tiene mucha razón de ser ya que no existen mecanismos muy claros para que las organizaciones participen de manera conjunta con el gobierno y mucho menos si no se cuenta con un marco legal, sin embargo, los hechos muestran que se ha avanzado y se han podido generar varias propuestas analíticas donde las organizaciones civiles participan en políticas públicas.

Las organizaciones civiles en el contexto que hemos venido señalando vinculan su participación como complementaria al de otras organizaciones o instituciones ya reconocidas; para el gobierno se trata de una alternativa a la burocratización, de no generar un gasto más pronunciado.

La participación de las organizaciones civiles y su relación con el sistema político se ve plasmada en las políticas públicas que pueden observarse en tres distintos grados (desde la perspectiva de Manuel Canto):

1) "Transitar de la atención de proyectos específicos a la elaboración de políticas públicas con un enfoque más integral, con el propósito de influir en el bienestar general;

2) De la dependencia casi exclusiva del financiamiento privado a la búsqueda de fondos de origen público

3) De la escasa programación para intentar ejercicios de planeación que permitan reunir y dotar de una racionalidad más consistente y de naturaleza más propia a una multitud de proyectos dispersos e inconexos entre si." (Canto, 1996: 16)

En otro momento Canto señala que las organizaciones civiles al entrar en escena en los espacios públicos ha ocasionado algunos cambios:

11) El transito del enfoque de sus acciones de asistencia a una esfera privada a una esfera con presencia pública.

12) La transformación de su identidad.

13) El cambio de sus acciones, de orientarse sólo hacia un espacio social a colaborar con el gobierno.

14) De pasar a una actitud apolítica a adquirir un rol político.

15) De mostrarse pasivos y alejados del gobierno a intervenir en las políticas públicas.

16) En la obtención de recursos concentrados en donaciones privadas hacia la búsqueda de financiamiento público.

17) Pasar de una programación sin trascendencia a una planeación con mayor profundidad.

18) De tener una posición ética se observa una mayor capacidad técnica.

19) Tener una actitud aislada y pasar a formar redes o coaliciones con objetivos compartidos.

20) De tener un papel poco relevante o micro en sus acciones a conformar acciones en ámbitos regionales o nacionales. (Canto, 1998: 82)

Las políticas públicas son una vía que ha ayudado a plantear una nueva concepción de los intereses privados como públicos, a través de las organizaciones civiles que tienen entre sus objetivos mostrar un interés ciudadano encaminado hacia un desarrollo social, o a incrementar el capital social, entendiendo por capital social las capacidades estructurales para el desarrollo de la comunidad; estas estructuras de comunidades se encuentran contenidas por organizaciones, instituciones, recursos, valores y actitudes.

En este sentido la estructura política del sistema político y los grupos u organismos de la sociedad se han ido recomponiendo al colaborar de manera estrecha con mecanismos conocidos como políticas públicas; obviamente en la elaboración de éstas se pueden seguir los procesos formales que incluyan la ley o el camino de la negociación. Las organizaciones civiles representan grupos de interés que pueden colaborar con el gobierno a través de políticas públicas. Por lo tanto, las organizaciones adquieren un rol político cuando se insertan en la esfera política, y participan en ella, además se vuelven importantes cuando pueden tener la capacidad de influir en las decisiones políticas; queda por lo tanto analizar que son estos grupos conocidos como ONG's, organizaciones civiles, organizaciones sociales etc., lo cual corresponde al siguiente apartado.

1.4. Conclusión

Los espacios de acción que han tenido las organizaciones han sido muy diversos al igual que su crecimiento; lo que se revisó en los apartados anteriores fueron varias orientaciones teóricas de la Ciencia Política; también se analizó el término sociedad civil que es espacio en el que se relaciona lo social, lo económico y lo político; los enfoques de las políticas públicas, los cuales representan una serie de análisis y estudios metodológicos sobre la toma de decisiones basados en la racionalidad como una respuesta de varios actores, cuyo objetivo es resolver problemas públicos, sumándose las acciones de las organizaciones civiles -en la generación de capital social y desarrollo en otros ámbitos-; por último, se revisaron las distintas concepciones de las organizaciones civiles, ONG's, Organizaciones no lucrativas, Tercer Sector, etc. Los apartados que se desarrollaron, tienen la intención de conformar un cuerpo conceptual teórico que ayude a entender la importancia de las organizaciones civiles en la estructura y configuración del sistema político.

El sistema político tiene la finalidad de mantener un orden político a través del desarrollo institucional de las organizaciones que lo integran, o por la especialización en la toma de decisiones como lo son las políticas públicas, sumado a que las instituciones del sistema van tomando diferentes estrategias de acción y ofrece varias respuestas ante un ambiente que se vuelve más complejo.

La ciencia política ha estudiado -regularmente- los grupos de poder y formas de gobierno que tienen mayor influencia en la toma de decisiones (presidencialismo, parlamentarismo, sistemas de partidos políticos, sistemas políticos, el Estado, el crimen organizado etc.) sin embargo, los politólogos han dejado entrever que existen otros grupos con influencia mínima pero no menos importantes; en este caso nos estamos refiriendo expresamente a las organizaciones civiles, las cuales son grupos de interés que tienen como finalidad incidir o atender los espacios que no han sido cubiertos por el sistema político, a través de las distintas instancias de gobierno. En los últimos años algunas organizaciones civiles se han manifestado con mayor importancia por sus acciones y por su participación con algunos actores del sistema político o con algunos gobiernos. La consecuencia de lo anterior ha sido la formación de una serie de relaciones de las organizaciones civiles con el gobierno; dichas relaciones se han podido generar con mayor

notoriedad en sistemas políticos con regímenes de gobierno democrático donde la participación ciudadana es sustancial.

Las organizaciones a las cuales nosotros nos referimos no son movimientos sociales, pero pueden llegar a crearlos o pueden surgir de ellos, son grupos de interés y en un momento dado grupos de presión. Estas organizaciones surgen de la sociedad y han tenido varios nombres, entre los cuales sobresale -por su popularidad- el de Organización no Gubernamental (ONG), posteriormente se han generado nuevos conceptos sobre estas organizaciones como son: Organizaciones no Lucrativas, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, Tercer Sector, Organizaciones Filantrópicas, Organizaciones Voluntarias, Fundaciones, Organizaciones Civiles u Organizaciones de la Sociedad Civil etc. Cada una de ellas obedece a un espacio específico, y muestran la gran complejidad del sistema social; sin embargo, entre sus características tienen en común orientar sus acciones hacia terceros.

Para nuestra investigación retomamos el termino de organización civil, debido a que: 1) tienen estructuras claramente jerarquizadas con división de funciones, 2) Atienden a terceros, 3) tienen registro legal, 4) pueden participar en el sistema político, 5) tiende a crear una identidad colectiva, 6) crean proyectos de desarrollo social, 7) crean redes de organizaciones 8) tienden a marcar una diferenciación con el gobierno por sus fines; en síntesis son organizaciones que tienen un ámbito de acción en la esfera social con interés público.

Podemos aducir que algunas organizaciones civiles -como parte de la sociedad organizada- han podido integrar acciones importantes a nivel local, las instituciones gubernamentales al observarlo -y por recomendaciones de organismos multilaterales-, implementan programas de colaboración que se manifiestan en convenios institucionales. En este sentido la teoría política nos haría mención de que un sistema político da respuesta a las demandas del ambiente que lo rodea, con la finalidad de mantener un orden político y consecuente con lo anterior tener un mayor grado de gobierno e institucionalidad; es decir la tarea de los gobiernos es por naturaleza dar respuesta a los grupos de interés que se formen alrededor y que puedan ser significativos. Las organizaciones pueden ser grupos de intereses colectivos, los cuales contienen una pluralidad de objetivos y actividades sociales, políticas y económicas.

Con lo anterior no estamos diciendo que las organizaciones sean grupos de influencia y decisión que compitan con las instituciones gubernamentales, ni tampoco que las organizaciones sean todos los grupos que regularmente se conocen como ONG's, nosotros nos enfocamos a aquellos grupos que han sido reconocidos por su trayectoria histórica en actividades que han beneficiado a terceros, sumando además sus métodos innovadores en ámbitos o espacios específicos como son salud, desarrollo comunitario, educación, hábitat y la defensa de los derechos humanos y políticos. Obviamente han sido pocas las organizaciones que se han identificado con estas características, sin contar que muchas se crean y desaparecen muy pronto por su poca falta de capacidad de integración, estructuración y sostenibilidad económica.

Cabe señalar que estas organizaciones civiles, se pueden generar, proyectar, desarrollar y manifestar en sistemas políticos donde la participación ciudadana no tenga obstáculos sobre sus acciones; la expresión de los ciudadanos a través de estas organizaciones son importantes debido a que son una muestra significativa de un sistema democrático, pero para que lo anterior pueda presentarse deben existir las vías y los canales de participación, es decir, acciones conocidas como políticas públicas que incluyan la participación de ambos actores -gobierno y organizaciones civiles-.

Cuando las organizaciones civiles o los grupos organizados exigen participar y ser parte de la toma de decisiones, el sistema político tiene que ofrecer apoyos para mantener el orden político. Este tipo de participación ciudadana a través de las organizaciones, se puede observar de manera más nítida en los gobiernos democráticos, en los cuales la participación es relevante para mantener un orden, sin embargo, esto no parece suficiente; cómo sabemos los partidos políticos tienen entre sus objetivos llegar al poder y representar a la sociedad atendiendo sus demandas, pero ¿qué pasa cuando este ejercicio no es efectivo o no es suficiente?, la sociedad se organiza en grupos más pequeños, plurales, dispares y, se manifiestan al tratar de resolver vacíos dejados por los gobiernos.

Esto en parte, es consecuencia de la misma complejidad del sistema en su totalidad, el cual comprende a numerosos actores, entre los cuales cabe señalar los agentes económicos los cuales son una pieza fundamental para el desarrollo de la sociedad. Se observa que ante un sistema cuyas condiciones son adversas en el plano social, económico y político, sólo los más organizados o los que tienen la capacidad para hacerlo tendrán alguna oportunidad de desarrollo; el panorama actual es una muestra de

ello, la manifestación de partidos políticos, de otras instituciones gubernamentales y el crecimiento de las organizaciones civiles indican parte de la complejidad en el sistema político o como diría Aguilar es un efecto del redimensionamiento del Estado, además debemos incluir los apoyos por parte de éste a estos actores en la medida que se van volviendo importantes y pueden tener la capacidad de participar de manera eficiente.

En este sentido, los gobiernos que ofrecen condiciones democráticas manifiestan una mayor participación de organizaciones civiles, éstas han demostrado que sus acciones han tenido un grado significativo de eficiencia en su participación. Lo cual indica que ya no sólo los grupos de poder tradicionales (los partidos políticos, los gobiernos locales y federales, las instancias jurídicas y los parlamentos) tienen la capacidad de resolver los problemas, sino también parte de una sociedad que se organiza y se relaciona con el sistema político. En la actualidad las organizaciones civiles muestran parte de la complejidad del sistema y de la complejidad social.

La participación de las organizaciones civiles y el sistema político a través del gobierno, se está manifestando con mucha mayor frecuencia en México, esta participación se observa regularmente a través de políticas públicas, las cuales son llevadas a cabo entre las instituciones federales o locales mediante la colaboración en distintas áreas o ámbitos, los objetivos pueden ser variados dada la naturaleza de las mismas organizaciones; en esta relación se logra cooperar con recursos, capacitación, proyectos de desarrollo o en la observación de procesos electorales. La colaboración entre el gobierno y organizaciones civiles se da regularmente –aunque muy recientemente- a través de distintas estrategias que normalmente se orientan en políticas públicas o acciones gubernamentales. Éstas tienen como objetivo aprovechar de la manera más eficiente el trabajo de ambas partes, por un lado el gobierno tiene la intención de ofrecer recursos a las organizaciones que puedan desarrollar un proyecto que cumpla con las expectativas internas del mismo, es decir, que satisfaga sus intereses. Estos intereses pueden verse reflejados en planes de acción, proyectos de combate a la pobreza, educación, ecología etc.

La participación de las organizaciones civiles puede ser minimizada por las grandes instituciones gubernamentales, sin embargo, es un hecho que las acciones de las organizaciones pueden dar un carácter simbólico democrático al sistema político al

mostrarse como un sistema inclusivo; las organizaciones dadas sus características pueden correr el peligro de ser utilizadas como implementadoras de proyectos sin dejar de lado sus objetivos sociales: se integran como parte de una serie de estrategias al lado del gobierno sin que necesariamente se trate de una relación entre iguales, es decir, en la relación entre gobierno y organizaciones civiles depende la capacidad de negociación de cada uno, es obvio que si las organizaciones no tienen esta capacidad, su papel se verá disminuido y dependerá de lo que necesite y quiera el gobierno. Cabe destacar que existen organizaciones que se alejan totalmente de la esfera política, y sus acciones e influencias se canalizan sólo en lo social.