

Redes de Actores Sociales y gobernabilidad: Hacia Nuevas Formas de Relación Gobiernos-Sociedad.¹

Laura Loeza¹

Introducción

El objetivo de este ensayo es el de explorar la posibilidad de construcción de nuevas formas de relación gobiernos-sociedad en México, que profundicen los procesos de democratización y contribuyan a su institucionalización. Esto sobre el ensayo de datos empíricos que nos permiten constatar el potencial de diferentes experiencias e iniciativas de las organizaciones civiles (ex ONG) mexicanas, agrupadas en redes y su impacto en los procesos de democratización del régimen, destacando la importancia del liderazgo político de su elite dirigente. Se trata de redes a través de las cuales las organizaciones civiles han logrado movilizar el apoyo político de otros actores sociales con los que construyen alianzas. Es en este sentido que hablamos de **redes de actores sociales que surgen espontáneamente “desde abajo”** y que poseen un capital político-cultural que movilizan en determinadas coyunturas y en otras permanece latente, susceptible de ser activado, dando a las redes cierta capacidad para responder a coyunturas cambiantes.

En este sentido, la relación de los enfoques teóricos de Philippe Schmitter (Schmitter, 1993), de “regímenes parciales de participación”; el de Douglas Chalmers (Chalmers, 2000) de “instituciones políticas de segundo nivel” y el de Clarence Stone (Stone, 1989) de “la producción social del poder”, se revelan como herramientas de gran importancia y utilidad.

¹ Dra. en Ciencia Política. Investigadora de tiempo completo CEIICH, UNAM.

Una preocupación central de esta investigación, que explica la selección de estos tres enfoques teóricos como vectores del análisis, es el hecho de que muchas de las fallas de la democracia como forma de gobierno no le son intrínsecas, sino que derivan de la **manera** como se ejercen los gobiernos llamados democráticos. En este sentido, es preciso establecer una diferencia entre los procedimientos a través de los cuales los gobiernos obtienen su investidura y la forma como se ejercen. Prácticas como la corrupción, las políticas basadas en modelos económicos que generan y reproducen profundas desigualdades socioeconómicas entre la población: la flexibilización del empleo, el abandono del Estado de bienestar, la desaparición de los sistemas solidarios de pensiones, etc., procesos todos ellos interrelacionados, tienden a ser asociados a la democracia liberal. Sin embargo la existencia de una amplia gama de gobiernos “democráticos” permite sostener que éstas fallas de los gobiernos no son una fatalidad imputable a la democracia como forma de gobierno. En el caso de América Latina las prácticas políticas basadas en formas de dominación tradicionales y que inhiben el desarrollo de una verdadera ciudadanía han contribuido a perpetuar y profundizar estas fallas en el ejercicio de los gobiernos que se dicen democráticos.

Es en este contexto que me parece relevante explorar nuevas formas de relación gobiernos-sociedad que:

- 1) Consideren la **historia**, las **prácticas** y la **cultura política** propias de la sociedad que se analiza, lo cual nos remite a los imaginarios políticos de los actores.
- 2) Que sobre esa base admitan la implementación de formas particulares de participación ciudadana que se alejen de lo no deseable de esa historia (caciquismo, caudillismo, populismo, corrupción...) y que potencien formas de participación ciudadana y del ejercicio gubernamental más responsables, sobre

la base de experiencias pasadas. En este sentido es importante tener presente que las formas tradicionales de dominación no desaparecen fácilmente en las sociedades. Se trata de fenómenos de larga duración que permanecen incrustados en los imaginarios políticos de los individuos y las colectividades; se reproducen cotidianamente en las prácticas y se actualizan a través de procesos de resignificación. Son pues fenómenos complejos que ameritan ser analizados con detalle, considerando la permanencia que han mostrado en los regímenes políticos latinoamericanos. En mi opinión, es en estos procesos donde podemos encontrar algunas explicaciones para la continuidad y el cambio en ésta región de nuestro continente.

- 3) Que estas nuevas formas de relación gobierno-sociedad promuevan la institucionalidad del ejercicio del gobierno, así como la dinámica, el cambio y la creación institucional favorables a dichas formas de relación.

Con el fin de argumentar lo anterior procederé a exponer las propuestas teóricas mencionadas; enseguida destacaré algunas variables importantes que dan cuenta de las particularidades del caso mexicano y que justifican la pertinencia de este marco conceptual para analizar el fenómeno; finalmente trataré de ilustrarlo con algunas experiencias empíricas que sustentan la reflexión.

Los referentes teóricos

Las propuestas teóricas de Schmitter y Chalmers de “regímenes parciales de participación” e “instituciones políticas de segundo nivel”, respectivamente, explican cómo se puede movilizar el apoyo político y la participación de la ciudadanía, agrupada en diferentes tipos de organizaciones, para involucrarla en los procesos de toma de decisiones y en algunas tareas de gobierno. En el caso de Schmitter, él avanza su propuesta en forma de hipótesis expresada como pregunta: ¿y si la

democracia no estuviese formada por un sólo régimen sino por varios regímenes parciales de participación? Stone, por su parte, centra su análisis en los gobiernos de coalición. Si atendemos a la manera como actualmente se erigen los gobiernos democráticamente electos en la mayor parte del mundo (difícilmente obtienen más del 50% de los votos), comprendemos la relevancia de ésta perspectiva analítica. Como señala Stone, ganar las elecciones no es lo mismo que ser capaz de gobernar. A menudo esta capacidad debe construirse, es necesario crear las bases que permitan el ejercicio del gobierno a través de la cooperación cívica. Esto puede lograrse con la distribución de incentivos materiales para la participación y/o la de incentivos simbólicos, que impactan en las identidades de los actores sociales haciéndoles sentirse reconocidos por sus oponentes políticos que quedaron posicionados en los espacios de toma de decisiones. Un ejemplo de ello en el caso mexicano, es la participación de algunos miembros de la elite dirigente de las redes de organizaciones civiles - que históricamente se han caracterizado por contestar el autoritarismo del régimen - en los gobiernos de alternancia. Sobre ello hablaremos a lo largo del documento.

En su modelo analítico, Schmitter distingue el **regímen de concertación**, que vincularía a las asociaciones de interés con los públicos objetivos; el **regímen de presión**, que vincularía a las asociaciones de interés y a los grupos sociales con las asambleas legislativas; el **regímen de representación**, que pondría en contacto a los grupos potenciales con las asambleas legislativas; el **regímen electoral**, que relacionaría a los electores individuales con los partidos políticos y las asambleas legislativas; el **regímen clientelista**², que articularía a los partidos políticos con las localidades determinadas. Las asociaciones de interés, las asambleas legislativas y los partidos políticos quedarían relacionados directamente con las autoridades

gobernantes y a través de ellas con las instituciones administrativas (militares y policía, ministerios y paraestatales) y todo el conjunto de actores estaría regido por el **regímen constitucional**.

Podemos concluir, con Schmitter, que lo que está en juego en estos espacios es **qué tipo de democracia habrá de consolidarse en el largo plazo**. Para este autor, la posibilidad de crear regímenes de concertación que vinculen a las asociaciones entre sí y con las instituciones estatales, depende de la habilidad que tengan las asociaciones para desarrollar una capacidad estratégica y de abarcabilidad. Es decir, que sean capaces de movilizar intereses diversos con actores también diversos que permitan una representación más amplia de los intereses más allá de los espacios partidarios. Iniciativas de este tipo en el caso mexicano, son las actividades legislativas de las organizaciones civiles (regímen constitucional), como es el caso de la iniciativa de Ley Contra la Violencia Familiar en el estado de Jalisco, impulsada por el Colectivo Voces Unidas, con la que lograron movilizar el apoyo de una red de actores diversos de la sociedad, a través de la sensibilización respecto a la problemática (regímen de concertación); de mantener actividades de movilización (manifestaciones públicas) y cabildeo con los diferentes partidos, (regímen de presión y regímen electoral), llegando a manifestarse en las calles portando pancartas con la leyenda “¿quién quiere mi voto?”, para presionar a los partidos que no querían arriesgar su “voto duro” presentando ante el Congreso la iniciativa de ley; además de la presencia en los medios masivos de comunicación (regímen de concertación). Se trata de experiencias novedosas (las primeras experiencias se remontan a finales de los años 80) y que representan verdaderas alternativas.

Por su parte Chalmers desprende su propuesta del trabajo sistemático de muchos años de recopilación de información empírica respecto a la operación y el desgaste de formas autoritarias de control político como el caudillismo y el caciquismo en las sociedades latinoamericanas, pero principalmente en México, donde ha realizado diversas investigaciones. Para Chalmers, el éxito de las organizaciones civiles depende de que las instituciones políticas fomenten su trabajo; es decir, del espacio que encuentren en las estructuras políticas. Que las organizaciones promuevan la democracia o no, depende no sólo de si ellas son democráticas y persiguen objetivos democráticos, sino de que las instituciones con las cuales colaboran promuevan a su vez la democracia. Bajo la perspectiva de este autor, aún los parlamentos más democráticamente electos no operan democráticamente si los resultados responden únicamente a los deseos de una pequeña elite, [situación a la que no escapan las organizaciones civiles]. La solución se encuentra, entonces, en las “instituciones de segundo nivel” que vinculan al conjunto de las organizaciones sociales con las instituciones. Se trata del conjunto de instituciones informales: procedimientos, prácticas regulatorias y arenas gobernadas por reglas que existen entre las instituciones constitucionales y los ciudadanos y que son también cruciales para la democracia. (Chalmers, 2000:2)

Ambos modelos analíticos (el de Schmitter y el de Chalmers) coinciden y se complementan con el de la “producción social del poder” de Clarence Stone, cuya preocupación principal es la gobernabilidad en las ciudades. La coincidencia de estos tres modelos analíticos radica en el interés por **lograr formas de gobierno más participativas, menos verticales e ir más allá de la simple democracia electoral**. La forma de gobierno que analiza Stone y que tiene su expresión empírica en la ciudad de Atlanta, se basa en un **gobierno de coalición** socialmente amplio

que incluye a los representantes electos, las elites empresariales y el amplio abanico de sectores sociales organizados y a los que no lo están. Es a través del régimen que emana de dicha coalición, que se toman la mayor parte de las decisiones políticas.

Si bien Stone señala los límites del modelo para erradicar las diferencias en la distribución desigual de los recursos, en el caso de Atlanta, pues al basarse en incentivos selectivos no logra resolver las tensiones entre la equidad del régimen y su efectividad, el hecho de que su modelo analítico enfatice el entretrejimiento de los sectores electoral, económico y cívico en la vida institucional de la comunidad, nos permite pensar en un potencial aún por explorar en estos campos. Es decir, ésta aparente paradoja entre eficacia y equidad puede no ser irresoluble.

Stone utiliza la palabra **régimen** para referirse a los *acuerdos informales* que rodean y complementan los trabajos formales de la autoridad gubernamental. (...) Un régimen así implica a todo grupo informal en el que llegan todos juntos a la toma de decisiones, pero también a un grupo formal y relativamente estable *con acceso a los recursos institucionales* que le permita tener un rol sostenido en la toma de decisiones. Lo que hace informal a un grupo no es la falta de conexiones institucionales, sino el hecho de que el grupo *como grupo*, provea conexiones institucionales a través de un modo informal de cooperación. Esto es, sin una estructura de mando completamente abarcadora que guíe y sincronice el comportamiento de cada uno de los participantes (Stone, 1989:3). Lo que da coherencia al régimen es el hecho de haber sido creado intencionalmente y mantenido como una forma de facilitar la acción. Es decir, lo que Stone denomina la “**cooperación cívica**”, que es de suma importancia en sistemas con débil autoridad formal. En un gobierno de coalición los acuerdos informales son sostenidos por un

grupo central –típicamente un grupo de personas enteradas³- que se reúnen frecuentemente para tomar decisiones (Stone, 1989:5-6).

Es así como Stone construye su noción de **régimen urbano**, que define como *los acuerdos informales a través de los cuales los cuerpos públicos y los intereses privados⁴ funcionan juntos con el fin de formular e implementar decisiones de gobierno*. Para ello tienen que *manejar el conflicto y crear respuestas adaptativas* al cambio social (Stone, 1989:6). Stone señala como los componentes de los acuerdos informales: 1) el espacio institucional; y 2) la cooperación. En las perspectivas de Chalmers y Schmitter ambos quedarían representados en los regímenes parciales de participación y en las instituciones políticas de segundo nivel. Los tres autores coinciden en la manera de definir el régimen, refiriéndose a regímenes de participación, porque ellos estructuran la forma en que la sociedad participa en el proceso político (Chalmers, 2000:6) y estas formas pueden ser formales o informales.

En el caso de México, la cooperación, que necesariamente está asociada a la confianza, plantea serios problemas que ameritan ser analizados con profundidad. Sobre ello volveremos más adelante pues son dos variables clave en nuestro análisis.

Lo que Stone nos propone es un modelo de política urbana que denomina “modelo de producción social del poder” y que se basa en la cuestión de cómo en un mundo de autoridad limitada y dispersa, los actores trabajan juntos a través de líneas institucionales para producir una capacidad de gobernar y llevar adelante resultados públicamente significativos (Stone, 1989:8). Pero ¿cómo ésta cooperación se mantiene cuando es confrontada con un proceso de cambio social, un influjo continuo de nuevos actores y un potencial de rupturas a través del conflicto

o la indiferencia? Se trata de una cuestión sumamente pertinente en el caso mexicano, considerando los actuales escenarios que se han abierto como resultado de la alternancia política. De acuerdo con Stone

Desde una perspectiva histórica, las estructuras sociales son menos sólidas y menos fijas de lo que los científicos sociales suelen asumir. El potencial de cambio está siempre presente. Todo evento contiene un potencial para alterar el régimen, probablemente no a través de un rápido realineamiento, pero sí abriendo una trayectoria a través de la cual eventos subsecuentes pueden acumulativamente provocar cambios fundamentales (Stone, 1989:9).

Esto es sin duda cierto. Sin embargo, en el caso de México han ocurrido procesos de cambio innegables que ponen en evidencia la permanencia de algunos fenómenos y algunos retrocesos importantes en logros previamente alcanzados, que impiden que dichos procesos de cambio se consumen, dejándolos en proceso. Esto plantea enormes retos para los actores democratizantes de la sociedad y para los analistas.

Redes de actores sociales, liderazgos y procesos políticos: los problemas de la cooperación y el disenso.

Sin duda, la continuidad y el cambio en los procesos políticos está asociada al desempeño de los liderazgos políticos, y en las redes de actores sociales que son nuestro objeto de estudio éstos han sido pieza clave para movilizar el apoyo de los actores involucrados en el sistema de acción y para definir las estrategias de las redes, entre otras cosas. Definiremos los liderazgos, siguiendo a Stogdill, como “el proceso de influencia sobre las actividades de un grupo en el establecimiento y el logro de sus metas” (Stogdill); y a Tannenbaum y Massarik, quienes lo definen como la influencia personal, ejercida en una situación y dirigida a través de un proceso de comunicación, con vistas a una meta o metas específicas (Tannenbaum y Massarik).

En estas redes encontramos liderazgos basados en formas tradicionales de dominación (caudillismo y caciquismo) pero también los hay potencialmente democratizantes que eventualmente podrían contribuir, de una manera intencionada, a la formación de actitudes ciudadanas en la población.

Esto refuerza nuestra convicción de que la constante contradicción entre actitudes mentales, lógicas de actor e instituciones antiguas y modernas que se expresa en el entramado institucional y por lo tanto en el espacio público puede ser administrada a través de las nuevas formas de relación sociedad-gobierno a las que nos hemos referido. Algunas experiencias de las redes de organizaciones civiles que son nuestro objeto de estudio muestran su capacidad para fungir como transmisoras y difusoras de actitudes, percepciones y disposiciones de los liderazgos más proclives al cambio y la institucionalidad, sobre los más reticentes.

Es precisamente a través de las redes - que se configuran en los procesos políticos - que ocurre la conexión entre actores sociales e instituciones a través de la cooperación pero también del conflicto y el disenso. Consideramos que la expresión del disenso puede ser una forma de cooperación, que administrada eficazmente puede evitar el conflicto y lograr la inclusión de intereses previamente excluidos. Actualmente disponemos de una abundante literatura sobre las redes sociales, que incluye enfoques muy diversos.⁵ Retomaremos la definición de Antonio Natera quien parece asociar el modelo organizativo en redes con el buen gobierno. En este sentido habla de “**redes de gobernanza**”, definiendo la gobernanza como “la concepción de la acción gubernamental como gestión de redes integradas por una multiplicidad de actores públicos y privados que interactúan de forma compleja” (Natera, 2005:755).

¿Qué es lo que caracteriza a estas redes? ¿Cómo se da la cooperación en su interior y hacia el exterior? ¿De dónde y cómo surgen? ¿Cuáles son sus ventajas prácticas en términos de resultados políticos? Las redes de actores sociales son agrupamientos de organizaciones diversas y ciudadanos independientes que se unen para obtener mejores condiciones para realizar sus diferentes actividades, teniendo siempre objetivos precisos. Las redes permiten dar mayor visibilidad y trascendencia a sus actividades y a sus logros, así como movilizar recursos de una organización a otra o de un actor participante a la red. También les permite mayor capacidad de presión sobre quienes toman las decisiones a diferentes niveles: local, estatal, nacional, continental e intercontinental. Una organización puede pertenecer simultáneamente a diversas redes y evidentemente, mientras más grande sea la red, mayor capacidad tendrá de ejercer presión sobre los tomadores de decisiones.

Es preciso enfatizar que la importancia de las redes como conectoras entre los diferentes actores sociales y los gobiernos y como vías de expresión de la **cooperación**, requiere la existencia de al menos un mínimo de **confianza** del conjunto de los actores sociales en los gobiernos (es en este sentido que Stone habla de gobiernos de coalición). Cooperación y confianza son elementos en constante reformulación y en ellos los liderazgos son un factor clave. ¿Qué supone la presencia y permanencia de ambas variables en el régimen?

Los liderazgos en las redes de actores sociales nos permiten responder a dos cuestiones interdependientes que son fundamentales a este respecto: **¿cómo se logra la cooperación?** y **¿qué motivaciones pueden tener los ciudadanos para cooperar?** Analizando las trayectorias políticas de la elite dirigente de organizaciones civiles y su relación con los procesos de cambio político en México, encontramos que el cambio institucional, asociado a la democratización del régimen,

y los cambios en los repertorios de acción colectiva de los actores analizados, están mutuamente relacionados. En los relatos biográficos de la elite dirigente de las organizaciones civiles podemos identificar el tránsito de actitudes más radicales y percepciones negativas de los procesos políticos a actitudes más cooperativas y un sentimiento de poder participar en los procesos de cambio. Estas percepciones y actitudes políticas que en las diferentes etapas de sus trayectorias militantes dan sentido a sus estrategias de actor y se reflejan en cambios en los repertorios de acción colectiva de las organizaciones, no pueden entenderse sin un cambio en la estructura de oportunidades políticas, que a su vez es resultado de dichos repertorios de acción. Dicho con las palabras de Stone, el cambio institucional puede dar lugar a innovaciones políticas. “El carácter de un régimen determina tanto las capacidades para actuar como la dirección que la acción tomará. Pero las acciones políticas también afectan a los regímenes y en algunos casos, profundamente (Stone, 1989:161). La política en la forma de gobierno de coalición da forma a las políticas y las políticas además dan forma al régimen. (...) la causación es en parte un asunto de cambio (Stone, 1989:164).

Las actividades de las Organizaciones Civiles en el proceso de cambio político en México

Una mirada histórica al proceso de cambio político en México nos permite identificar una lógica como la que describe Stone, en la que acción contestataria de un tipo de actor social (las que actualmente conocemos como organizaciones civiles y sus sistemas de alianzas) y algunos cambios en el régimen están interrelacionadas causalmente. Lo anterior se expresa en los siguientes cuadros.

Cuadro número I
Funciones Políticas de las Organizaciones Civiles en el Proceso de Cambio Político en México

| | Funciones ejercidas | Actores pertenecientes al mismo sistema de alianzas | Relación de fuerzas respecto a las diferentes corrientes políticas | Carácter de la actividad política | Actitud expresada respecto a los partidos y gobiernos |
|--|---|--|---|--|---|
| Antes de la primera Reforma política | Socialización política Programación socio-política | <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones sociales y políticas (clandestinas y legales) • Iglesia progresista • Empresarios católicos | Monopolio de la representación política. Partido único (PRI) | Contestación del monopolio de la representación política | Contestación Rivalidad Antagonismo |
| Entre la primera Reforma política y la alternancia | Socialización política Programación socio-política Selección de líderes Rol electoral Actividad legislativa | <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones sociales y políticas legales • Iglesia progresista • Partidos de izquierda • Universidades | Influencia compartida con las organizaciones sociales y políticas | Legitimación de los procesos electorales a través de la vigilancia de los procesos electorales | Rivalidad Antagonismo pero Cooperación |
| Durante los gobiernos de alternancia | Programación socio-política Selección de líderes Rol electoral Actividad legislativa Función pública | <ul style="list-style-type: none"> • Partidos de izquierda • Universidades • Iglesia progresista | Desarticulación y debilitamiento respecto a otros actores políticos | Participación en puestos públicos, actividad legislativa | Rivalidad Complementariedad |

Cuadro número II
La Expresión de la Cooperación y el Conflicto con el Régimen en los Relatos Biográficos de la elite dirigente de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia

| | Antes de la primera Reforma política | Entre la primera Reforma política y la alternancia | Durante los gobiernos de alternancia |
|--|--|--|--|
| Objetivo | Construcción de una contra hegemonía | Organización de la sociedad | Ejercicio de contrapesos |
| Estrategia | Contestación | Denuncia | Cabildeo |
| Naturaleza de la actividad | Clandestinidad | Institucionalización | Presencia pública |
| Modificación del repertorio de acción política | Apertura de espacios de expresión política | Legitimación de los procesos electorales | Aprovechamiento de los espacios abiertos por los gobiernos de alternancia |
| El proyecto | Utopía socialista | Reforzar los mecanismos de la democracia procedimental | Reforzar los mecanismos de la democracia directa, principalmente la iniciativa popular |

Los cuadros I y II sintetizan la información expresada por los entrevistados en sus relatos biográficos.⁶ El período analizado comprende los años que van de 1942 a 2006. Describiremos muy brevemente el contenido de ambos cuadros.

Los objetivos.

El primer período corresponde a la existencia de un sistema de partido único, el Partido Revolucionario Institucional, PRI. Desde el espacio de algunas organizaciones confesionales de la Iglesia Católica “progresista”, principalmente, los militantes buscaban “la construcción de una contra hegemonía” para acabar con la hegemonía del PRI. Ellos van a contestar el autoritarismo del partido gobernante y su alianza con la jerarquía católica. La mayoría de los dirigentes rechazan nombrar “políticas” sus actividades y aquéllos que reconocen el carácter político de su activismo, oponen “lo político” a “lo político partidario”. De esta manera se diferencian de los partidos y de los gobiernos. La contestación se hace bajo la

categoría de “la justicia social”. Con la primera Reforma política, los militantes abandonaron la “clandestinidad” para buscar su “reconocimiento como actores políticos” en el contexto de la alternancia política. Su objetivo actual es “hacer contrapesos” a los nuevos gobiernos. “lo político” dejó de excluir “lo partidario”. La apropiación de el espacio público ha sido un proceso gradual, que va de la clandestinidad a la expresión pública.

La estrategia.

Desde la clandestinidad, los militantes se consagraron a la organización de diferentes sectores de la población para contestar el régimen autoritario. La denuncia, que se centraba en las «injusticias», se dirigió a la denuncia de la violación de los derechos humanos, comprendida la manipulación del sufragio. Es así como comenzaron a apropiarse de algunos espacios públicos, principalmente mediante las actividades de vigilancia de los procesos electorales.

En el contexto de la alternancia las organizaciones han abandonado la vigilancia de los procesos electorales⁷ y se han dedicado a una importante actividad legislativa, sobre la base de una relación directa con el poder legislativo. El cabildeo ha perdido su connotación negativa y ha devenido una práctica aceptable.

La naturaleza de la actividad.

Durante el primer período, sus actividades políticas eran clandestinas, en sus relatos se refieren a su activismo como «trabajo directo». Durante el segundo período, sus actividades eran semiclandestinas y semipúblicas. Se asumen como «actores políticos» y su rol es de «consejeros de las organizaciones sociales». Durante la alternancia, la mayoría de ellos han optado por la expresión pública y se identifican como «consejeros de los gobiernos y de los partidos políticos».

Modificación del repertorio de acción política.

La aceptación del sufragio como una forma de expresar las preferencias políticas capaz de cambiar el estado de las cosas fue la mediación para pasar del conflicto a la cooperación con el régimen. Esto les significó el reconocimiento como actores políticos por parte de las instituciones y de los otros actores políticos. Uno de nuestros entrevistados lo explica de la manera siguiente:

Se trataba de desarrollar el compromiso político de los cristianos.⁸ No político partidario sino político, para poder construir un poder social. (...) con la opción de participar en los procesos electorales. El Movimiento Revolucionario del Pueblo se definía como una opción política que disputa el poder, los puestos públicos. Se trataba entonces de contar con una corriente cristiana comprometida políticamente.

Asociada a la aparición de «la democracia» y de la «ciudadanía» en el discurso de los dirigentes, encontramos la noción de «la incidencia» como una acción primordial para los intereses de los entrevistados. Ellos definen la incidencia de la manera siguiente: «La incidencia pública es incidencia política porque reconfigura las dinámicas y las lógicas del poder en una sociedad. Ella resignifica los sentidos de los espacios públicos, cambia el sentido de la vida de las personas, en consecuencia, es también una incidencia cultural» (Zúñiga, *et. al.*, 2003:67).

El proyecto.

«La democracia» y «la ciudadanía» aparecen muy tardíamente en el discurso de los dirigentes. Ambas categorías van a remplazar la utopía de «la dictadura del proletariado». Pero los dirigentes hablan de la democracia directa más que de la democracia procedimental. Esto expresa la relación de rivalidad y complementariedad que han establecido con los partidos y los gobiernos. La rivalidad se manifiesta a través de su actividad legislativa y con la creación del partido México Posible, por algunos dirigentes históricos de las organizaciones civiles.

Para diferenciar a los actores que participan en su mismo sistema de alianzas, de los otros, en un primer tiempo hablan de la «población beneficiaria» de sus actividades; después de «alianzas» y finalmente hablan de «participación» en y de «colaboración» con los nuevos gobiernos. La palabra «articulación» esta reservada a las alianzas entre organizaciones civiles. En un segundo momento, algunos dirigentes han participado en los gobiernos, sin abandonar sus organizaciones. Por el contrario, durante la alternancia, «formar parte» de los nuevos gobiernos significa «dejar de pertenecer» a las organizaciones civiles, tanto para los que forman parte de los gobiernos como para los otros. A menos que dicha participación haya sido un mandato de la organización de pertenencia.

La rivalidad y la complementariedad que las organizaciones han establecido con los nuevos gobiernos y los partidos políticos, ofrece diferentes opciones. Los dirigentes que han ido más lejos, formaron el partido México Posible en enero 2003. Ellos conservan la identidad de sus organizaciones de origen, definiéndose como «una federación de organizaciones, más que como un partido tradicional». Los objetivos del programa del partido son tan particulares como los de las organizaciones civiles: los derechos de las mujeres; los derechos humanos; la legalización del aborto y del consumo de la marihuana.

Pero muchos de los logros, que como hemos visto, son el resultado de décadas de lucha intensa de los protagonistas del cambio, han sufrido regresiones algunas muy profundas y que ponen en riesgo la estabilidad política. Es el caso de la renovación de los titulares del Instituto Federal Electoral, que dejó de ser un órgano ciudadano y recuperó su carácter partidista, con lo que perdió la credibilidad de la sociedad como un árbitro imparcial, vigilante de la transparencia de los procesos

electorales. Esto pone en evidencia que la institucionalización de los procesos no es un proceso rápido pero sí fundamental.

En los cuadros I y II podemos apreciar cómo a medida que se va logrando la apertura en el régimen, se activan los regímenes parciales de participación, es decir, surgen instituciones políticas de segundo nivel. Esto va creando grados mínimos de confianza, lo que estimula a algunos de los actores antes reticentes a cooperar con los gobiernos. Lo público se va asumiendo como un bien común. Ambos cuadros muestran también que la cooperación de los actores analizados con los gobiernos ha estado presente en mayor o menor medida a lo largo del período de estudio; no así la confianza, que por lo demás ha sido siempre frágil. Los relatos biográficos de los dirigentes, centrados en sus trayectorias militantes, revelan que en los procesos de cambio político, los liderazgos han sido fundamentales en los cambios de actitudes, en las percepciones de lo político y en el comportamiento político de las organizaciones. Las redes han sido espacios a través de los cuales ocurre esta influencia. A través de ellas los dirigentes más abiertos a percibir las oportunidades políticas han influido sobre los más reticentes. Siguiendo a Stone, podemos atribuir entonces a la red de cooperación cívica una capacidad para moldear conductas individuales y colectivas. Pero las redes han sido también conectoras entre los ciudadanos y las autoridades, han sido claves en los regímenes parciales de participación.

En lo que concierne a las motivaciones que pueden tener los actores para cooperar, el caso de Atlanta muestra que los actores están dispuestos a cooperar y desistir de posiciones radicales (segregacionistas, racistas) cuando estiman (o se les hace comprender) que los costos políticos, económicos u otros que afectan su calidad de vida son más altos si sostienen posiciones radicales no cooperativas.

Sin embargo, en el caso de los actores que nos ocupan, la cooperación no se explica por un cálculo racional utilitario en términos costo-beneficio. Por el contrario, en estudios precedentes⁹ hemos encontrado la importancia de factores afectivos y cognitivos en las estrategias de los actores analizados. Lo que algunos perciben como aperturas en la estructura de oportunidades políticas, por ejemplo, es percibido por otros como restricciones, intentos de cooptación por parte de la elite gobernante o simplemente no es percibido. Esto decidirá la disposición o la reticencia de los actores a establecer coaliciones y alianzas con otros actores, así como con quiénes las establecen y con quiénes no. También influirá en sus decisiones de participar en y colaborar con los gobiernos de alternancia.

La confianza y el estado actual de las redes.

En el caso de los actores democratizantes una cuestión importante es cómo mantener la confianza entre sí, en contextos políticos cambiantes en los que los procesos políticos tienden a complejizarse, como ocurre con la alternancia política en el caso mexicano. Actualmente tenemos escenarios políticos en los que gobiernan diferentes opciones partidarias (PRI, PAN, PRD) en los diferentes niveles de gobierno (local, estatal, federal). Por una parte, esto diversifica las posibilidades para la intervención y la incidencia de los actores políticos; pero por otra, la falta de confianza de los gobernados en sus autoridades, aún cuando estas hayan sido electas, se vuelve un problema central en el ejercicio del gobierno, que se transfiere a los actores democratizantes y sus sistemas de alianzas, llegando a debilitarlos como actores colectivos, como parece estar ocurriendo con las redes de organizaciones civiles.

En efecto, algunos líderes reconocidos de las redes de organizaciones civiles se incorporaron a los gobiernos de alternancia en escenarios sumamente complejos

y con un alto nivel de incertidumbre, que las instituciones actuales no logran resolver y que en ocasiones llegan a complejizar aún más. Con todo, es importante reconocer que estos escenarios complejos han dado lugar también al aprendizaje social. Stone considera que dicho aprendizaje, que resulta de la diversidad de actores sociales participantes en la coalición y la correspondiente baja cohesión, que multiplica los puntos de vista de los diferentes problemas, resuelve la disyuntiva entre equidad y efectividad, pues quienes participan en la coalición pueden interpelar aquéllas conductas de sus oponentes que afectan sus propios intereses, mientras que los que no participan quedan privados de esta posibilidad. Las políticas públicas y sus ajustes permiten que esto ocurra en el marco institucional (Stone, 1989:212). En el caso de México ¿cómo construir la confianza? se vuelve un problema central principalmente porque la alternancia no satisfizo las expectativas de los diferentes actores. Nuestros entrevistados declaran haber encontrado menos apertura a sus iniciativas y colaboración (incentivos materiales) y reconocimiento a su *savoir-faire* (incentivos simbólicos) en los gobiernos de la derecha católica (PAN) que en el de la izquierda (PRD). Con todo, han mantenido su apoyo a la izquierda en asuntos clave como el desafuero del entonces aspirante a la presidencia de la República A. M. López Obrador.

Los casos de Atlanta y México muestran que la pieza clave para movilizar el apoyo de la red de cooperación y a la red misma puede no estar ligada directamente al sector electoral. La red cívica puede ser un recurso idóneo para bajar recursos de los sectores empresariales a proyectos de desarrollo comunitario a través de organizaciones intermedias o bien de los propios gobiernos en sus tres niveles (local, estatal, federal). En las trayectorias políticas de los dirigentes que son nuestro objeto de estudio, encontramos en diferentes momentos la presencia de

empresarios financiando sus actividades. La actual Ley de Fomento a las actividades de las organizaciones resulta un instrumento idóneo en este sentido.¹⁰

La experiencia de Atlanta también nos sugiere que el fortalecimiento de un régimen parcial puede dinamizar otros, por ejemplo el régimen electoral puede fortalecer al régimen de concertación y viceversa.

“(…) el conjunto de acuerdos a través de los cuales el gobierno de coalición se mantiene unido tiene necesidades para mantenerse, y éstas contribuyen a dar forma a políticas independientes de las preferencias electorales de los miembros de la coalición. De esta manera (…) [ningún actor] puede hacer lo que le plazca, sólo puede posicionarse como un participante en los acuerdos a través de los cuales ocurre la gobernabilidad.” (Stone, 1989:195)

En la historia reciente de México podemos encontrar múltiples experiencias exitosas que ilustran la viabilidad de iniciativas impulsadas por redes de actores sociales, con las organizaciones civiles a la cabeza. Una de ellas es la de los municipios transparentes, de la que hablaremos a continuación. Esta experiencia nos permite además apreciar la operación de algunos regímenes parciales de participación en los procesos políticos a los que nos referimos.

La red CIMTRA y la lucha por los municipios transparentes.¹¹

En México, la desconfianza de los gobernados hacia sus gobernantes se explica en gran medida por la flagrante corrupción y la poca transparencia en el ejercicio del gobierno, que han sido tradiciones del sistema político mexicano. A pesar de ello, el reconocimiento del derecho ciudadano a la información y la obligación de la transparencia en el ejercicio de los gobiernos son muy recientes.

La primera Ley Federal de Transparencia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) datan de 2002¹². Podemos decir que son resultados de la alternancia política y funcionan aún con dificultades, pues la apropiación de este tipo de derechos y prácticas por parte de la sociedad sólo puede

ser un proceso lento. Actualmente la gran mayoría de los estados de la Federación cuentan con una Ley de Transparencia, salvo Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca y Chiapas. En este contexto nació el programa Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA, impulsado a partir de 2002 por una red de actores sociales bajo el liderazgo de una organización civil de larga tradición en la lucha por la democracia municipal: el Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, A. C. El programa existe en algunos municipios de diferentes estados de la República¹³. La composición de las redes que lo impulsan en cada uno de los estados es diversa, pero se integran básicamente por redes de organizaciones civiles (se trata en realidad de redes de redes) y en algunas entidades incluyen a cámaras empresariales. Este dato no es vanal, pues dadas las profundas desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la sociedad mexicana, el sector empresarial tiende a no ser considerado como un aliado potencial por los actores que luchan por la democratización del régimen. Por otra parte, al igual que las redes de organizaciones civiles funcionan como transmisoras y difusoras de algunos cambios de actitudes, percepciones, valores y comportamientos entre los actores participantes, las cámaras empresariales pueden cumplir la misma función entre sus agremiados.

Un objetivo central del proyecto CIMTRA es impulsar una cultura de transparencia y acceso a la información de los gobiernos locales y que los ciudadanos cuenten con herramientas que les permitan evaluar y conocer las acciones de su gobierno. Con este fin, las organizaciones participantes han diseñado un cuestionario que aplican anualmente a las autoridades municipales para evaluar su desempeño en el ejercicio de la función pública, en materia de transparencia. El instrumento de 31 preguntas recoge información relativa a tres

temas: la información a la ciudadanía, la atención ciudadana y los espacios de vinculación gobierno-sociedad. Esto en asuntos relativos a los proveedores, los salarios de las autoridades, las licitaciones y obra pública, los servicios públicos municipales, el funcionamiento, integración y reglamentación de consejos municipales y la participación ciudadana y las sesiones de cabildo. En principio cualquier ciudadano puede participar como evaluador, previa capacitación y bajo la coordinación de CIMTRA. El proyecto busca ser percibido en la sociedad como un instrumento de vigilancia de la ciudadanía sobre los actos de los gobiernos.

Entre los diferentes estados que han sido objeto del programa, la experiencia más exitosa es la del estado de Jalisco. El colectivo CIMTRA en Jalisco se constituyó en 2004¹⁴ con 5 organizaciones cuya diversidad es notoria.¹⁵ Es importante señalar que la cobertura del programa en los municipios se ha ido ampliando. El proyecto cuenta con el financiamiento y apoyo del Instituto Nacional de Solidaridad (Indesol), en cuyos cargos directivos quedaron posicionados, a partir del año 2000, algunos dirigentes y militantes históricos de diversas organizaciones civiles. Nosotros identificamos estos elementos como parte del capital político cultural que las redes de organizaciones han acumulado a lo largo del tiempo y que pueden movilizar para apoyar sus iniciativas y hacerlas más exitosas en coyunturas favorables. El hecho de que el programa no busque enjuiciar a los municipios sino reconocer a aquéllos que destacan por su transparencia puede contribuir a enfatizar las capacidades sociales y de los gobiernos, lo que puede traducirse en un aprendizaje social, al mostrar una cara positiva de los procesos políticos. Al respecto también es muy importante la siguiente recomendación:

“Es fundamental no sobrepolitizar (partidizando) esta herramienta, ni someterla al golpeteo político de los grupos de poder local. Esto significa ser prudentes sobre todo en las coyunturas electorales locales. La recomendación de los organismos fundadores en este sentido es

abstenerse de dar resultados tres meses antes y tres meses después de una campaña electoral.” (GONZÁLEZ, sin fecha:9).

Lo anterior estaría contribuyendo a la institucionalidad de los procesos políticos a través de medios que no amenacen la estabilidad siempre precaria en nuestro país. La metodología de la evaluación es la siguiente: las preguntas se refieren a tres criterios:

1. El **impacto** del indicador para abatir la corrupción y la voluntad política para implementarlo. A cada pregunta se le asignan 5 puntos.
2. La **inhibición de la corrupción**. A cada pregunta se le asignan 3 puntos
3. Las **prácticas comunes** que requieren generalizarse y mejorarse. A cada pregunta se le asignan 2 puntos.

La calificación va de cero puntos = opacidad total a 100 puntos = transparencia total. La evaluación se aplica a varios funcionarios, dependiendo de sus atribuciones y cada indicador debe estar respaldado por documentos probatorios de su veracidad, que deben estar disponibles a la ciudadanía **de manera permanente**.

Las tablas de resultados de las evaluaciones anuales muestran un aumento creciente en los promedios obtenidos, lo que hace suponer una mejora en el desempeño de los municipios en cuanto al nivel de la transparencia. Es decir, podemos inferir que el programa tiene un impacto positivo. La difusión de los resultados de las evaluaciones por parte de CIMTRA entre la población concernida y en su página electrónica contribuye a dicho impacto. Es importante mencionar que son mínimos los casos de municipios que presentan retrocesos en las evaluaciones.

De acuerdo con Ricardo Jiménez, responsable del proyecto en el Centro Heriberto Jara, la disposición a someterse a las evaluaciones por parte de las

autoridades municipales no tiene ninguna relación con su filiación partidaria. Tampoco los resultados de las evaluaciones muestran una correlación en este sentido. El entrevistado señala como el principal obstáculo para la transparencia la falta de normatividad municipal que lo permita. Sólo 30 municipios cuentan con reglamentos de transparencia.

Si ponemos atención en los objetivos del programa de Municipios Transparentes, los actores sociales que participan, los espacios sociales e institucionales a los que apelan y sus resultados, podemos apreciar la presencia del programa y su impacto en los regímenes de concertación, de presión, de representación, electoral y clientelista, así como la viabilidad de formas de relación entre los gobiernos y la sociedad, diferentes de las tradicionales.

Conclusiones.

En los escenarios electorales actuales, que ponen en evidencia una crisis profunda de los liderazgos partidarios, las alianzas entre gobiernos y liderazgos sociales son la única manera de garantizar medianamente la gobernabilidad, sobre el entendido de que las diversas organizaciones no empeñan su autonomía, y se “construye” una legitimidad, aunque sea precaria, para gobernar. Esta legitimidad se basa en el apoyo a la alianza y ya no al partido gobernante ni a una persona (el funcionario público o el líder). Lo que se estaría legitimando entonces es la **forma** de gobernar. Es en este sentido que Natera habla de la gobernanza como gestión de redes. El esquema de Schmitter y los análisis de Stone muestran que en esta forma de gobernar la rectoría del Estado no se pierde ni se debilita, quizá se legitime.

La experiencia de los municipios transparentes y otras a las que no nos hemos referido aquí por falta de espacio pero que se analizan en la bibliografía citada, demuestran la viabilidad y la eficacia política de la acción social cuando logra

romper con esquemas políticos y liderazgos tradicionales. Consideramos que esto significa una ruptura con la memoria tradicional en la que predomina la idea de la inutilidad de la expresión social de las preferencias políticas y la percepción negativa de lo político, ampliamente legitimado por el mal desempeño de las instituciones y los funcionarios públicos. Esto puede ser un primer paso en un proceso de construcción de actitudes ciudadanas. Sin embargo, la lucha por la institucionalidad de los cambios logrados es fundamental, si se quiere evitar regresiones como las que hemos presenciado en los procesos electorales de 2006.

Estas experiencias también muestran la capacidad de los actores interesados por el cambio democrático para establecer alianzas diversas, diversificación que se antojaba impensable hace algunas décadas. La promoción de la apropiación social de instituciones de reciente creación o dinamizar instituciones ya existentes; el aprovechamiento de espacios abiertos por la alternancia política y que son en gran medida el resultado de la actividad política de los actores proclives al cambio; el posicionamiento de algunos liderazgos históricos en los espacios de toma de decisiones gubernamentales o independientes, son algunos de los procesos en los que la movilización del capital político cultural de las redes ha sido fundamental y son expresiones de nuevas formas de relación sociedad-gobierno que pueden dar cabida a utopías pero ya no ancladas en el pasado, sino con una visión de presente y de futuro más acordes con los nuevos escenarios mundiales.

NOTAS

¹ Ponencia presentada al V Congreso IGLOO. “Los retos de la democracia local: la superación de la pobreza y la desigualdad social”, México, D. F., 5 y 6 de octubre de 2007.

² Tanto Schmitter como Chalmers valoran positivamente las prácticas clientelares. Chalmers atribuye al clientelismo y al corporativismo la capacidad de incluir a los excluidos en los procesos políticos (Chalmers, 2000:p. 7). Es posible que en otras sociedades ocurra así, pero en México ambas prácticas han contribuido a que no se formen actitudes y prácticas ciudadanas en la población, además de que las relaciones clientelares escapan a los controles legales.

³ En las redes de actores sociales que analizamos aquí, las personas enteradas son precisamente los miembros de la elite dirigente, quienes tienen además un ascendente sobre el resto de los participantes.

⁴ Entre los intereses privados el autor incluye a los representantes sindicales, funcionarios de los partidos, directivos de organizaciones no lucrativas o fundaciones y líderes de iglesias.

⁵ Para un estado de la cuestión remitirse a (Luna, 2004).

⁶ El procedimiento de obtención y análisis de la información se presenta en (LOEZA, 2004). Por cuestiones de espacio no puede ser incluida en este documento.

⁷ En entrevistas recientes (2006) algunos dirigentes señalan que, si bien las organizaciones ya no realizan éste tipo de actividades agrupadas en redes, muchos de sus militantes han quedado posicionados en los Consejos Electorales locales. Sin embargo, de acuerdo con lo que revelan los procesos electorales más recientes en el nivel local y federal, el impacto cualitativo de ambas formas de participación es notablemente inferior actualmente respecto del pasado.

⁸ En investigaciones anteriores hemos encontrado que las identidades políticas de estos actores no pueden explicarse sin un componente religioso. En este sentido nos referimos a ellas como identidades político-religiosas. Cfr. (Loeza, 2004).

⁹ Ver por ejemplo (Loeza, 2004) y (Loeza, 2005).

¹⁰ Cfr. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000).

¹¹ Los datos que presentamos a continuación provienen de (González, sin fecha), tríptico del proyecto CIMTRA y entrevista con Ricardo Jiménez, responsable del proyecto en el Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, A. C., realizada por Laura Loeza el 15 de septiembre 2006.

¹² Ley Federal de Transparencia, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 11 de junio 2002. Última reforma 6 de junio 2006. El IFAI se creó por decreto del 20 de diciembre 2002, aunque inició sus funciones en 2003.

¹³ Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Jalisco, Estado de México, Distrito Federal, Morelos, Veracruz; y en proceso de implementarse en Colima, San Luis Potosí y Quintana Roo. *Cfr.* (CIMTRA, mimeo).

¹⁴ Aunque comenzó a operar en 2003 como un proyecto piloto. La Ley de Transparencia e Información Pública en éste estado entró en vigor en 2005. A la fecha, ninguno de los municipios evaluados cuenta con un reglamento de Ley ni Unidades de Transparencia, establecidos en la Ley.

¹⁵ Poder Ciudadano, que es una red de actores sociales, el Consejo Técnico de ONGs del Estado de Jalisco, A. C., El Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, A. C., la Comisión Diocesana de Pastoral Social y la Coparmex Jalisco.

Bibliografía

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal”, en *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*. México, núm. 85, 23 mayo 2000.

CIMTRA. “Reflexiones sobre la transparencia”, mimeo.

Chalmers, Douglas, *et. al.* 1995. *Las Redes de las ONG mexicanas y la participación popular*. Columbia Univerity, The Institute of Latin American and Iberian Studies, enero, (Papers on Latin America, núm. 39).

Chalmers, Douglas, *et. al.* 1996. “Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sectors?”, en *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Forthcoming, Oxford University Press.

Chalmers, Douglas. 2000. «Civil Society’s Links to Politics. The Importance of Second Level Political Institutions», ponencia presentada al *XXI International Congress of the Latin American Studies Association*, Miami.

González Tapia, José Antonio (Coord.). Sin fecha. *Transparencia y rendición de cuentas en la Región Sur, Altos y Centro del Estado de Jalisco*.

Loeza Reyes Laura. 2004. *Les organisations civiles et le changement politique au Mexique. Processus de socialisation politique et formes identitaires de l'élite dirigeante de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*. Tesis doctoral de Ciencia Política, Universidad París I, Panthéon-Sorbonne, Paris.

Loeza Reyes, Laura. 2005. "OCs: actividad legislativa y alternancia", en *Estudios Jaliscienses*, Zapopan, Jalisco, núm. 62, noviembre, p. 27-36.

Luna, Matilde. 2004. "Redes sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*. México, IIS, UNAM, año 56, número especial, p. 59-75.

Natera Peral, Antonio. 2005. «Nuevas estructuras y redes de gobernanza», en *Revista Mexicana de Sociología*. México, IIS, UNAM, 67, núm. 4, octubre-diciembre, p. 755-791.

Schmitter, Philippe C. 1993. «La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales», en *Revista Mexicana de Sociología*. México, núm. 3, julio-septiembre, p. 3-29.

Stogdill, R. M., «Leadership, membership and organization», en *Psychological Bulletin*, núm. 47, p. 1-47.

Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence University Press of Kansas.

Tannenbaum, R. y F. Massarik. *Leadership: a Frame of Reference*. *Management Science*, núm. 4, p. 1-19.

Zuñiga, Ma. Teresa, et. al., 2003. *Violencia intrafamiliar en Jalisco. Una historia que no termina*. Guadalajara, México, IMDEC.