



Instituto

Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSE MARIA LUIS MORA

PARTICIPACION POLITICA Y POLITICAS PUBLICAS.

UN ESTUDIO DE LAS ONG'S DE DERECHOS HUMANOS

EN MEXICO.

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRIA EN SOCIOLOGIA POLITICA PRESENTA**

URSULA DEL CARMEN ZURITA RIVERA

DIRECTOR: DR. GONZALO VARELA PETITO

MEXICO, D.F.

OCTUBRE DE 1996



**ESTE TRABAJO FUE REALIZADO CON EL APOYO DE CONACYT
Y DEL FIDERH-BANCO DE MÉXICO**



A MI PAPA CHUCHO Y A MI MAMA CHABE

A MI FAMILIA



INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I: LA PARTICIPACION POLITICA	4
1.1 Participación política, una revisión del concepto	6
La participación política en la teoría pluralista de la democracia	9
La participación política como pelea por la creación de identidades	14
Hacia una definición del concepto de participación política	20
1.2 Las políticas públicas	23
Las políticas públicas en México	32
CAPITULO II: LA NUEVA RELACION ESTADO-SOCIEDAD EN MEXICO	35
2.1 Sistema político mexicano	38
2.2 Reforma del estado	45
2.3 Nuevas formas de participación política	51
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	54
Oposición	58
Nuevas formas de participación política	64
CAPITULO III: LAS ONG'S DE DERECHOS HUMANOS	69
3.1 Orígenes de las ONG's de derechos humanos	72
3.2 Panorama general de las ONG's de derechos humanos	77
Equipo Pueblo, A. C.	77
Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", A. C.	78
Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C.	80
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", A. C.	81
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A. C.	83
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", A. C.	84

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I: LA PARTICIPACION POLITICA	4
1.1 Participación política, una revisión del concepto	6
La participación política en la teoría pluralista de la democracia	9
La participación política como pelea por la creación de identidades	14
Hacia una definición del concepto de participación política	20
1.2 Las políticas públicas	23
Las políticas públicas en México	32
CAPITULO II: LA NUEVA RELACION ESTADO-SOCIEDAD EN MEXICO	35
2.1 Sistema político mexicano	38
2.2 Reforma del estado	45
2.3 Nuevas formas de participación política	51
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	54
Oposición	58
Nuevas formas de participación política	64
CAPITULO III: LAS ONG'S DE DERECHOS HUMANOS	69
3.1 Orígenes de las ONG's de derechos humanos	72
3.2 Panorama general de las ONG's de derechos humanos	77
Equipo Pueblo, A. C.	77
Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", A. C.	78
Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C.	80
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", A. C.	81
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A. C.	83
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", A. C.	84

Despacho de Orientación y Asesoría Legal, A. C.	86
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.	88
Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C.	90
Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", A. C.	91
Alianza Cívica "Observación '94", A. C.	92
3.3 El quehacer de las ONG's de derechos humanos	93
3.4 Agencias y Financiamiento	100
3.5 En búsqueda de una identidad	105
CAPITULO IV: LA PARTICIPACION POLITICA DE LAS ONG'S DE DERECHOS HUMANOS EN EL AMBITO DE LAS POLITICAS PUBLICAS	113
4.1 La articulación de las ONG's de derechos humanos en México	114
4.2 Participación política de las ONG's de derechos humanos en el ámbito de las políticas públicas	127
Definición de problemas	129
Diseño	135
Implementación	141
4.3 Las ONG's de derechos humanos y la construcción de la democracia	150
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA CONSULTADAS	163
ANEXO 1	174
Estructura de la guía de entrevista	174
Guía de entrevista	176
ANEXO 2	179
Entrevistas	179

INTRODUCCION

En nuestro país uno de los fenómenos sociopolíticos más recientes, y no por ello menos importante, es el aumento de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), especialmente de aquellas que se dedican al campo de los derechos humanos. La relevancia de estas organizaciones en la actualidad es que conforman un esfuerzo conjunto en aras del establecimiento de un estado de derecho.

Es indudable que la cuestión de los derechos humanos es, hoy por hoy, fundamento de diversas acciones políticas, objeto de interés de los medios de comunicación, y está siendo incorporado al lenguaje cotidiano de la misma sociedad. Esta reivindicación de los derechos humanos sería incomprensible sin aludir al trabajo que han realizado las ONG's desde la década de los 70.

Como una expresión de una sociedad más compleja, autónoma y plural, las ONG's de derechos humanos han centrado la atención de autoridades, actores políticos y sociales y de la ciudadanía en su conjunto en la imposibilidad de arribar a un régimen democrático sin que existan las garantías para el ejercicio pleno de los derechos humanos en nuestro país.

Ahora bien, la centralidad que ha adquirido la lucha por los derechos humanos no ha sido desapercibida ni por los actores políticos ni por los estudiosos de la realidad social y política. En el primer caso se están discutiendo las formas de articulación entre los agentes políticos y las autoridades, entre los gobernados y los gobernantes a partir del reconocimiento de un marco de relaciones políticas más plurales, donde existen nuevos actores que exigen participar en la toma de decisiones políticas. En el segundo caso, los académicos han tenido que crear nuevos marcos conceptuales que les permitan entender y explicar la constitución de nuevas modalidades de participación política que escapan a la clasificación típica de partidos y asociaciones políticas.

En este sentido, la presente investigación tiene el objetivo de analizar la participación política de las ONG's de derechos humanos en el ámbito de las políticas públicas. Sin hacer un estudio de la participación de estas organizaciones en alguna política pública en particular, se ha elegido enfatizar el papel que desempeñan en ciertas etapas del proceso de políticas públicas en torno a algunas políticas que se están definiendo, decidiendo e implementando en la actualidad.

Así, en el primer capítulo se analizan los conceptos de participación política de las perspectivas teóricas dominantes hoy: la escuela pluralista de la democracia y la teoría de los nuevos movimientos sociales. A partir de una breve recapitulación de los aspectos más relevantes de las nociones de participación de cada una de ellas, se propone un concepto de participación política para el desarrollo mismo de la investigación. De este modo, la participación política propagada por las ONG's es entendida aquí como *el conjunto de formas de acción colectiva activas, organizadas, no violentas, orientadas a cambiar las decisiones gubernamentales ---y según sea el caso a autoridades---, donde los objetivos pueden estar dirigidos tanto al campo gubernamental como al no gubernamental y los resultados pueden ser intencionales o no buscados.*

Si lo que interesa es el estudio de la forma de participación política *no institucional o no convencional* de estas organizaciones en el terreno de las políticas públicas, es imprescindible señalar qué se entiende por éstas y cuáles son las etapas que conforman su hechura.

En el segundo capítulo se profundiza en la nueva relación estado-sociedad que se está configurando en la actualidad. Esta relación es la expresión de una serie de transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que comenzaron a gestarse desde la década de los 80. Aquí se recrea el entorno político del cual emergieron las ONG's de derechos humanos en los 70 pero que adquirieron una presencia como nunca antes a fines de los 80 y en lo que va de la década actual. Por ello, se retoman elementos de lo que ha sido el sistema político mexicano por más de 60 años, la reforma del estado iniciada en los 80 y las nuevas formas de participación política.

En el tercer capítulo se presenta un panorama general de las ONG's de derechos humanos en nuestro país. Los orígenes de estas organizaciones, las características de las ONG's y redes aquí estudiadas, el quehacer de éstas, la cuestión del financiamiento y las agencias así como la búsqueda de una identidad, representan temas que apuntan a la comprensión de lo que ellas son.

Finalmente, en el cuarto capítulo se aborda la participación política de las organizaciones de derechos humanos en el campo de las políticas públicas. Esta participación se entiende como el resultado de un proceso de articulación por el cual ellas han transitado y ha posibilitado que incidan en etapas del proceso de las políticas como la definición de problemas, el diseño y la implementación. Si la instauración de un estado de

derecho existe en contextos democráticos, entonces es posible advertir que las ONG's también desean colaborar en la construcción de la democracia en México.

En este estudio se ha privilegiado el empleo de fuentes de información empírica como son las entrevistas a miembros de ONG's y redes de ONG's de derechos humanos más importantes en México, estas son: la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", el Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Despacho de Orientación y Asesoría Legal, Equipo Pueblo, la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, Alianza Cívica "Observación '94", Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos".

Debido a la escasez de literatura especializada, la información obtenida mediante las entrevistas está apoyada en la consulta hemerográfica y documental como también en una entrevista a un especialista en el tema de las ONG's de derechos humanos u organismos civiles, el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva.

Por último, deseo utilizar este espacio para manifestar mi agradecimiento a mi asesor de esta investigación, Gonzalo Varela Petito, cuyo apoyo, orientación e interés en el desarrollo de la misma se manifestaron siempre en nuestras reuniones semanales. Del mismo modo, agradezco a Angélica Cuéllar y Alberto Montoya Martín del Campo su disposición así como sus valiosos comentarios que enriquecieron la elaboración de este trabajo.

A Roberto, Charlie y Miguel Angel, de la biblioteca del Instituto Mora, quienes me facilitaron siempre los materiales solicitados. A María Esther, quien con su paciencia facilitó todo tipo de trámite.

Esta tesis no hubiera sido posible sin la colaboración de los miembros de las ONG's a quienes entrevisté, en especial a Jesús Acosta, del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" por permitirme consultar los ejemplares del "Sistema Diario de Información de Derechos Humanos". Finalmente, agradezco al Dr. Luis Aguilar Villanueva su tiempo y sus opiniones vertidas en una entrevista en torno al tema que aquí es tratado.

LA PARTICIPACION POLITICA

En los últimos años, un tema predominante en la literatura de la sociología y la ciencia política ha sido el papel que desempeña la llamada sociedad civil en los procesos de transición y consolidación de la democracia.

Según diversos autores, la relevancia de la participación de la sociedad civil en tales procesos políticos se expresa en el surgimiento tanto de los nuevos movimientos sociales como de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG's en adelante).

Los 80's en nuestro país, constituyen una década caracterizada por la irrupción de nuevas y numerosas formas de participación política. En este sentido, Palma y Gutiérrez señalan diversos sucesos que acapararon la atención de actores y estudiosos de "lo político". Entre ellos, se encuentran:

"...la llamada insurgencia electoral de la primera mitad de los 80, que tuvo como escenario geográfico principal el norte del país y como protagonista al Partido de Acción Nacional y que posteriormente se manifestaría de manera focalizada en otras zonas y no sólo con esa fuerza política (Michoacán, Guerrero, Baja California); la movilización ciudadana a propósito de los sismos del 85; el movimiento estudiantil en la universidad nacional aglutinado alrededor del CEU; distintos movimientos de carácter gremial ---Ford, sindicato de maestros, Cervecería Modelo, Tornel, etc.--- que pusieron en evidencia el desgaste de los controles corporativos; y, sobre todo el enorme y diferenciado caudal de fuerzas reunido por las candidaturas opositoras en la coyuntura electoral de 1988, y, muy especialmente, por la de Cuauhtémoc Cárdenas..."¹.

A este listado de eventos sociopolíticos podemos agregar la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1o. de enero de 1994 y el gran respaldo otorgado por diversos sectores de la sociedad civil a dicho movimiento armado. Podemos incluir, además, la propagación nacional de actividades dirigidas por ONG's respecto a la observación de procesos electorales y a la concientización de los derechos políticos. Nos

¹ Palma, Esperanza y Roberto Gutiérrez "Sobre los conceptos de sistema y cultura política en México (para pensar la transición)" *Sociológica*, año 6, no. 15, 1991, p. 97 y 98.

encontramos, en consecuencia, frente a un escenario político que, tanto para actores políticos como para estudiosos de la realidad social, es propio, si no de un proceso de transición democrática, por lo menos significa la modificación del quehacer político, de prácticas y contenidos políticos.

Por ello, no es extraño encontrar afirmaciones como la de Joe Forewaker, quien sostiene que "...los movimientos populares pueden ser la cuña que forzará una apertura auténticamente democrática dentro del sistema político mexicano..."². O bien un análisis en torno a los desafíos de las ONG's a fines del siglo XX, donde se reconoce que una característica esencial de éstas en Latinoamérica, a diferencia del resto del mundo, es el papel que tienen en el fortalecimiento de la sociedad civil³.

Existe también una variada gama de literatura enfocada a la tarea de precisión teórica y analítica de conceptos, sobre todo de aquellos vinculados a la sociedad civil y la democracia. En este sentido, preguntarse no sólo ¿quién es la sociedad civil?⁴, sino qué se entiende por sociedad civil⁵, participación política⁶ y transición democrática⁷, constituyen acciones impostergables para el conocimiento y explicación del entorno sociopolítico actual de México.

El presente capítulo tiene el objetivo de revisar y discutir fundamentalmente el concepto de participación política. Por supuesto que este concepto no se recuperará de manera aislada; esto es, la participación política de la sociedad civil y su vinculación con la democracia será recuperada aquí.

² Foweraker, Joe Popular movements and political change in Mexico, U.S.A, Lynne Rienner Publishers, 1990, pág. 3.

³ Para mayor información consúltese: Gordon Drabek, Anne "Development alternatives: The challenge for NGO's. An overview of the issues" World Development vol. 15, 1987, pp. ix - xv.

⁴ Por ejemplo Luis Salazar, quien llega a la conclusión de que la utilización de este concepto no es otra cosa que un nuevo mito. Pues al caer en descrédito o desuso nociones tales como "pueblo" o "proletariado", "...se convierte en sujeto místico a una sociedad en la que aparentemente caben todos así sea al precio de no identificarse con ninguna institución u organización concreta...". Salazar, Luis C. "Los mitos de la sociedad civil" en Etcétera. Semanario de Cultura y Política, no. 60, 24 de marzo 1994, pág. 14.

⁵ Para mayor información consúltese Civil Society. Theory. History. Comparison John A. Hall (ed.) Great Britain, TJ Press Padstow, 1995, 336 p.

⁶ Una breve pero sustanciosa crítica se encuentra en: Conge, Patrick J. "The concept of political participation" Comparative Politics, vol. 20, no. 2, 1988, pp. 241 - 249.

⁷ La referencia obligada es la revisión de los trabajos de autores como Robert Dahl, Guillermo O'Donnel entre otros, pertenecientes a lo que se conoce como la escuela pluralista de la democracia.

Todo ello con la finalidad de profundizar en la participación política que algunos autores, como Gianfranco Pasquino, han denominado, *no electoral*, y otros, como Claus Offe, han calificado de *no convencional*⁸. Pero más allá del empleo de unas palabras u otras, lo que estos autores desean enfatizar es aquella manera de participar en *lo político* que no se reduce a la emisión de un voto en un proceso electoral determinado.

Los movimientos sociales y las ONG's, entonces, representan dos mecanismos de participación política no electoral, con acciones precisas dirigidas hacia el ámbito institucional de la política. Es decir, representando intereses de grupos o sectores sociales que demandan un recurso público ya sea de dotación de algún servicio o bien reclamando el respeto y garantía de algún derecho humano.

Antes de reflexionar sobre los movimientos sociales y las ONG's, en especial respecto a la teorización existente o bien ausente de estas formas particulares de participación, es indispensable comenzar por una discusión referente a la noción misma de participación política.

1.1 Participación política, una revisión del concepto

A pesar de que el término *participación política* constituye un concepto nodal tanto en la ciencia política como en la sociología política, es notable la carencia de teorías abocadas exclusivamente a su estudio.

Carole Pateman⁹ señaló que esta situación no es casual. Si bien desde la década de los 70 este concepto ya formaba parte del vocabulario político popular, la confusión conceptual no era exclusiva del ciudadano común ni de los medios masivos de comunicación. Ni siquiera los estudiosos de *lo político* reflexionaban sobre el concepto de participación política. Según Pateman ello se debía, entre otras cosas, a que con la emergencia y consolidación del fascismo la participación se vinculó a la idea de totalitarismo.

⁸ Aquí aludo principalmente al siguiente par de referencias: Pasquino, Gianfranco "Participación política, grupos y movimientos" Manual de Ciencia Política, España, Edit. Alianza Editorial, 1992, pp. 179 - 216. Y, Offe, Claus, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Ed. Sistema, 1988, 265 p.

⁹ Para mayor información consúltese: Pateman, Carole Participation and democratic theory, U.S.A., Cambridge University Press, 1970; 124 p.

Esta autora enfatiza la necesidad de revisar y discutir la teoría clásica y contemporánea de la democracia; sobre todo para profundizar en el avance teórico que va desde la idea de "gobierno del pueblo" hasta una participación política de élites en una democracia consolidada. En este sentido, las respuestas a preguntas como quién participa, cómo participa y en qué ámbitos de la política lo hace, son cruciales para una reflexión acerca de la participación política.

El rol de la participación política para la instauración, estabilidad y consolidación democrática, de acuerdo con Pateman, es fundamental. Sin ella la democracia es imposible.

Pateman hace un recorrido por los trabajos de Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartori y Eckstein, a quienes ubica dentro de la teoría contemporánea de la democracia. A partir de ello, sostiene que lo que caracteriza a la democracia, desde esta perspectiva, es la competencia entre los líderes o élites políticas por los votos en las elecciones libres y periódicas. Por ello las elecciones son cruciales.

Aquí, la participación es equivalente a la elección, por medio del sufragio universal, de aquellos quienes toman (tomarán) las decisiones. Esta participación posee una clara función protectora; pues protege al individuo de las decisiones arbitrarias de los líderes electos y también protege los intereses individuales.

Esta perspectiva teórica es contrastada por Pateman con lo que denomina teoría participativa de la democracia, donde discute las aportaciones de autores clásicos como Rousseau, J. S. Mill y G. D. H. Cole.

Entre sus hallazgos más notables, Pateman encuentra que en esta teoría los individuos y las instituciones son considerados conjuntamente. Por ello, la democracia puede existir en ámbitos distintos a las instituciones representativas de carácter nacional o local. De aquí que la industria se perciba como equivalente al sistema político, pues ofrece áreas de participación adicionales al nivel nacional.

Por otra parte, en la teoría participativa de la democracia la participación política tiene dos funciones sustanciales. La primera es educativa, ya que fomenta el desarrollo de los individuos tanto en el aspecto psicológico como en la obtención de habilidades democráticas. La segunda alude a su efecto integrativo, es decir, fomenta la incorporación del individuo a la comunidad, al mismo tiempo que estimula la aceptación de decisiones

colectivas. Dentro de este modelo, la participación genera dos resultados: las políticas (decisiones) y el desarrollo de capacidades políticas y psicológicas de los individuos.

El trabajo de Pateman da cuenta de dos perspectivas opuestas tanto de la participación como, hasta cierto punto, de la democracia. Pero, además, ilustra una vertiente interesada por ampliar el ámbito de la participación política. En este sentido, la participación política trasciende el ámbito del proceso electoral e inclusive se le atribuye una función que es, hasta cierto, punto filosófica.

Otros autores también han intentado especificar qué se entiende por participación política y democracia, que se puede esperar de la participación y que puede dar o no la democracia¹⁰.

En este sentido, es fundamental recuperar lo que Patrick J. Conge¹¹ dice respecto a dos requisitos de toda conceptualización del término de participación política. Para él, el primer requisito alude a "...la generalidad: la definición debe ser lo suficientemente amplia para abarcar un rango de comportamiento en una variedad de conjuntos culturales; y la precisión: la definición debe estar limitada en un ámbito, esto es, algún comportamiento debe ser excluido con el fin de aumentar el poder explicatorio..."¹².

Conge analiza no sólo la generalidad y precisión de diversas definiciones, sino también los distintos argumentos alrededor de ellas. Estas se conceptualizan a partir de seis pares de oposiciones: formas pasivas de participación vs. formas activas; comportamiento agresivo vs. comportamiento no agresivo; objetivo estructural vs. no estructural; propósito gubernamental vs. propósito no gubernamental; acciones voluntarias vs. acciones movilizadas; resultados intencionales vs. no intencionales.

Así, después de discutir otras definiciones, él afirma que "...la participación política, puede ser definida como una acción individual o colectiva en el nivel nacional o local que apoya o se opone a las estructuras del estado, autoridades y/o decisiones respecto a la distribución de bienes públicos..."¹³.

¹⁰ Esto último, a partir del derrumbe del llamado *socialismo real*, ha cobrado mayor fuerza; sobre todo porque la utopía del socialismo ha caído. Pareciera que para numerosos autores y actores políticos, la democracia se erige como una nueva utopía donde todo tipo de problemas (políticos, económicos, sociales, culturales) serán resueltos (casi) automáticamente. Para mayor precisión consúltese: Schmitter, Philippe C. y Terry Lynn Karl "What democracy is...and is not" *Journal of democracy*, vol. 2, no. 3, 1991, pp. 75 - 87.

¹¹ Conge, Patrick J. *op. cit.*

¹² *Ibid.*, pág. 242.

¹³ *Ibid.*, pág. 247.

Ahora bien, respecto al último punto señalado por Conge, es decir, la participación política dirigida a influir en la distribución de bienes públicos, es posible encontrar en la literatura actual dos vertientes teóricas opuestas.

La primera ha sido desarrollada con mayor amplitud en la ciencia política y, específicamente, en la teoría pluralista de la democracia. En ellas, la participación política se centra en los procesos electorales y en la formación de asociaciones y grupos de interés que buscan influir en la distribución de bienes públicos.

La otra perspectiva ha sido trabajada en la sociología y, especialmente, en la teoría de los nuevos movimientos sociales. Aquí, la participación se ubica en un nivel no-institucional. Esto es, no se lucha exclusivamente por algún bien público sino también ---y de aquí su novedad--- por la construcción de identidades; la apropiación de *lo simbólico* aquí es clave.

Estas dos perspectivas son analizadas con mayor detalle en los siguientes apartados.

La participación política en la teoría pluralista de la democracia

Una revisión cuidadosa de la literatura acerca de la democracia, denota el predominio que en los círculos académicos ha tenido, desde hace varias décadas, la llamada teoría pluralista de la democracia. Los trabajos de Robert Dahl, Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski constituyen referencias obligadas para el estudio de la participación política.

Dentro de esta vertiente teórica, al igual que en otras, la separación entre democracia y participación resulta difícil de marcar. Quizás por ello es imposible dejar de lado otras nociones, tales como consenso-disenso, mayoría-minoría, pluralismo, representación, tolerancia, legitimidad, etc.; las cuales se encuentran estrechamente vinculadas a la conceptualización de la participación política dentro de un marco político democrático.

Así, para Robert Dahl¹⁴ existen tres condiciones básicas para la democracia. La primera se refiere a la posibilidad real de formular las preferencias; para lo cual se requiere de ciertas garantías mínimas como la libertad de asociación, de expresión, de voto, de la

¹⁴ Robert Dahl *La poliarquía: participación y oposición*, México, Ed. ReI, 1993, 228 p.

competencia en busca de apoyo por parte de los líderes políticos así como la existencia de una diversidad de fuentes de información.

La segunda consiste en la manifestación pública de las preferencias de los ciudadanos a partir de las mismas garantías señaladas arriba. Conjuntamente con la celebración de elecciones libres e imparciales y la elegibilidad para la cosa pública.

Finalmente, la tercera condición alude a que los ciudadanos reciban por parte del gobierno un trato igual, es decir, que se descarte cualquier posibilidad de discriminación ya sea por el origen o el contenido de las preferencias. Aquí agrega otras garantías, como el derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, y la existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno se derive de los votos y de otros modos de expresión de preferencias.

Dahl considera que si bien las garantías mencionadas arriba podrían emplearse para contrastar los diferentes regímenes políticos, es más adecuado utilizar dos dimensiones teóricas que dan cuenta de la democratización en un país.

La primera dimensión se refiere a "...la amplitud con que [los regímenes políticos] facilitan la oposición, el debate público o la lucha política..."¹⁵. Mientras que la otra dimensión consiste en la capacidad de representación, esto es, el número de personas autorizadas para participar, en un plano de menor o mayor igualdad, sobre el control y discusión de la política adoptada por el gobierno.

Dentro de este marco, la noción de participación política se desprende de dos métodos a partir de los cuales se puede responsabilizar a los dirigentes gubernamentales frente a la ciudadanía: el proceso electoral y la competencia política entre individuos, grupos y partidos.

Las elecciones ---como el mecanismo principal de la participación política democrática donde se maximiza la igualdad política y la soberanía popular---, son generalmente realizadas no para la selección de políticas concretas, sino más bien, para la elección de candidatos. Una vez electos, éstos elaborarán y pondrán en marcha diversas políticas que no necesariamente corresponden a su ofrecimiento político en la campaña preliminar.

¹⁵ IBID, pág. 14.

Sin negar la posibilidad o existencia de un alto porcentaje de abstencionismo, Dahl considera que las elecciones son centrales para la democracia. Ellas son un instrumento de control de los líderes por parte de los ciudadanos comunes.

El segundo mecanismo alude a la competencia política entre individuos, grupos y partidos. A diferencia de la participación política anterior, ésta no se fundamenta en criterios de igualdad y soberanía de la mayoría. Los participantes en la competencia política disponen de diversos recursos (económicos, intelectuales, organizacionales, etc.) en distintos grados. Otro criterio que diferencia a los competidores es la intensidad de sus preferencias. Dahl supone que los participantes cuyas preferencias sean más intensas dedicarán mayor tiempo y recursos para lograrlas.

Las decisiones sobre políticas específicas son el resultado de la participación de distintos individuos o asociaciones en *disputa*. De tal forma que la democracia en Dahl es una democracia de élites. Estas compiten por intervenir en la toma de decisiones. Un punto fundamental para este autor es que esta participación se encuentra sustentada en un consenso subyacente, el cual asegura la continuidad de la democracia.

Este consenso alude al tipo de dirigentes, las formas legítimas e ilegítimas de actividad política así como a los procesos sociales de información y comunicación. Lejos de ser un consenso respaldado por todos los individuos o ciudadanos, es apoyado fundamentalmente por todos los miembros políticamente activos.

Finalmente, es necesario resaltar que dentro de esta óptica teórica existe la posibilidad de que diversos grupos o individuos ingresen al escenario político. Esta apertura posibilita la ampliación de intereses representados, la renovación y extensión de élites políticas y hace posible el logro de resultados sustantivos de la competencia democrática.

Otro teórico que es importante recuperar aquí es Adam Przeworski¹⁶. Para él la democracia es "...un sistema en el cual los partidos pierden elecciones. Hay partidos, divisiones de intereses, valores y opiniones. Hay competencia organizada por reglas. Y hay ganadores y perdedores eventuales..."¹⁷.

La certidumbre está muy lejos de la democracia: se puede tener alguna idea de los resultados de la competencia política en un proceso electoral, se pueden establecer ciertas

¹⁶ Aquí retomo exclusivamente el libro de este autor intitulado Democracy and the market. Political and economic reform in Eastern Europe and Latin America, U.S.A., Cambridge University Press, 1991, 213 p.

¹⁷ IBID, pág. 10.

tendencias o probabilidades de que un partido o candidato triunfe o pierda, pero nunca se podrá saber con toda exactitud, antes de las elecciones, quién será el ganador.

Para Przeworski, la cuestión de la participación política de grupos organizados es un eje central del análisis. Así, en una democracia existe una multiplicidad de fuerzas políticas que compiten dentro de un marco institucional. A diferencia de lo que otros autores, como Dahl, consideran una condición para la existencia de la democracia, Przeworski subraya que los participantes en la competencia democrática disponen de *desiguales* recursos ideológicos, organizacionales y económicos.

De tal manera que los resultados son determinados tanto por las instituciones cuanto por los recursos. La participación de un grupo y el éxito que tenga en colocar sus intereses en la arena política será diferente según sus habilidades y recursos. De aquí que "...el momento crucial en cualquier pasaje de un gobierno autoritario es atravesar el umbral y llegar a donde nadie puede intervenir para revertir los resultados del proceso político formal. La democratización es un acto de sujetar todos los intereses a la competencia, es la institucionalización de la incertidumbre..."¹⁸

Przeworski considera que todas las fuerzas o grupos que participan en una democracia deben competir continuamente para la realización de sus intereses. En esta competencia ningún grupo goza de alguna protección especial en virtud de su posición política o moral.

Como otros autores, Przeworski reconoce que distintos intereses están frecuentemente en conflicto. Subraya también que la relación entre ganadores-perdedores y la obediencia o subordinación son siempre problemáticas. En este sentido, sostiene que "...algunas instituciones bajo ciertas condiciones ofrecen a las fuerzas políticas relevantes un prospecto de ventaja o avance eventual de sus intereses, lo cual es suficiente para incitarlos a cumplir, aunque sean resultados desfavorables. Las fuerzas políticas cumplen con las derrotas presentes porque creen que el marco institucional que organiza la competencia democrática les permitirá avanzar en el futuro..."¹⁹.

El respeto a las reglas de competencia democrática, la institucionalización de la incertidumbre del juego democrático y la certeza de que siempre existe una posibilidad en el

¹⁸ *IBID*, pág. 14.

¹⁹ *IBID*, pág. 19.

futuro de competir nuevamente, representan cuestiones centrales para el análisis de la participación política en la obra de Przeworski.

La presencia de fuerzas políticas activas en la sociedad civil fundamentadas en el auto-interés, puede contribuir efectivamente a que el estado, en vez de convertirse en un agente que favorezca sólo a unos grupos o fuerzas políticas, se transforme en un agente de coaliciones de tales fuerzas. La democracia, para Przeworski, es un equilibrio, un sistema de auto-gobierno, donde la identificación de los gobernados y los gobernantes no es tan explícita; debido a que los que ganan hoy podrían perder mañana y viceversa.

Sí la victoria no es segura para una fuerza política dada, sí ella además depende de la habilidad que tengan para colocar sus intereses en la arena política y, sobre todo, sí se actúa según las reglas de competencia, ¿cuáles son, entonces, las ventajas o beneficios de la democracia? El valor fundamental de la democracia, que hace que la mayoría de las fuerzas políticas la prefieran entre todas las otras alternativas es, según Przeworski, la seguridad de estar fuera del alcance de la violencia arbitraria.

Dicha seguridad como valor fundamental de la democracia, no da cuenta totalmente de las condiciones sociales de la democracia. De acuerdo con este autor, para que la democracia fomente la obediencia y la participación, es necesario que ofrezca a todas las fuerzas políticas relevantes oportunidades reales para mejorar su bienestar material.

O'Donnell²⁰, por su parte, señala que la dinámica que implica la transición de un gobierno autoritario a uno democrático no depende sólo de la participación de la élite. Si bien las élites contribuyen a una posible apertura, liberalización y parcial democratización, la transición hacia la democracia no es segura del todo.

Es ahí donde la existencia de una movilización generalizada, que O'Donnell denomina la *resurrección de la sociedad civil*, aparece como una expresión de fracaso por parte de los regímenes autoritarios en la tarea de despolitizar y atomizar a las sociedades.

Aunque los gobiernos autoritarios en un primer momento "...destruye(n) los espacios políticos organizados y definidos de manera autónoma y los reemplaza(n) por una arena pública controlada por el estado, en la cual, cualquier discusión debe ajustarse a los códigos y términos fijados por los soberanos..."²¹, una vez que permiten cuestionamientos a su

²⁰ O'Donnell, Guillermo "Resurrección de la sociedad civil (Y reestructuración del espacio público)" en Schmitter, Philippe C. y Laurence Whitehead (comps.) Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1989, pp. 79 - 90.

²¹ IBID., pág. 80.

régimen y/o gobierno y toleran cierta participación colectiva, propician la ampliación de los espacios públicos que inicialmente ellos estaban dispuestos a admitir.

Para O'Donnell, uno de los primeros catalizadores de esta transformación son los *gestos de individuos ejemplares*; los cuales ponen a prueba constantemente los límites del comportamiento político definidos por el estado.

Así, paulatinamente se van manifestando lo que tal autor llama *las capas explosivas de la sociedad*: partidos políticos que surgen o resurgen; diversas expresiones escritas sobre temas hasta antes censurados; instituciones antes bajo el control del estado, como las universidades y los sindicatos, que sirven de canales de expresión contra el régimen y/o el gobierno, entre otras. Al mismo tiempo que se manifiestan individuos que por su profesión ---como artistas e intelectuales---, su pertenencia a una clase o sector de la sociedad ---como empresarios, profesionistas, obreros--- cuestionan la existencia misma de un régimen o gobierno autoritario.

No obstante, O'Donnell reconoce que si bien es fundamental la convergencia de esas capas explosivas de la sociedad en levantamientos populares, existe un acontecimiento más inmediato y no por ello menos relevante: la convocatoria a elecciones.

En este sentido, pareciera que la participación política electoral es fundamental para la transición democrática que a tantos países preocupa. Por lo menos, ésta representa la posibilidad pacífica, aunque sea sólo potencial o inicialmente, de transformación de un régimen autoritario y/o gobierno en otro de carácter democrático.

La participación política como pelea por la creación de identidades

El desarrollo de la teoría sociológica, especialmente aquella relacionada con el estudio de la acción colectiva y, en particular, de los movimientos sociales, se ha incrementado en las últimas dos décadas notablemente.

Este avance ha intentado dar respuesta a la preocupación de diversos teóricos, como Alberto Melucci y Claus Offe, por los cambios que ha sufrido la sociedad contemporánea. Tales cambios se encuentran estrechamente vinculados al desdibujamiento de las fronteras tradicionales que separaban las esferas políticas y no-políticas de la vida social

La teoría de los nuevos movimientos sociales constituye una propuesta analítica para la investigación de la acción colectiva expresada en los movimientos sociales. En esta teoría es posible recuperar una noción de participación política que no se circunscribe a la acción dirigida al sistema político. La novedad reside, entonces, en profundizar en acciones colectivas que apuntan al terreno simbólico, a la creación de valores, significados e identidades.

Por tanto, el cuestionamiento se enfoca en la validez del empleo de *viejas categorías o conceptos* para explicar una sociedad que ya no corresponde a la que dio origen a esas herramientas conceptuales.

Así, por una parte Offe sostiene que "...se está cuestionando la utilidad analítica constante de la dicotomía convencional entre el "estado" y la "sociedad civil". (Pues) se observan procesos de fusión entre las esferas política y no política, no sólo a nivel de manifestaciones globales sociopolíticas, sino también al nivel de los ciudadanos como los actores políticos primarios. Se está desdibujando la línea divisoria que deslinda los asuntos y comportamientos 'políticos' de los 'privados'...."²².

Alberto Melucci, además de coincidir con este desdibujamiento del que habla Offe, considera que, por el lado de la teoría, la tradición dualista heredada del siglo XIX, entre determinismo estructural y el voluntarismo revolucionario, como marco analítico para el estudio de la acción colectiva ya no es vigente²³.

Para Melucci, el estudio de la acción colectiva y de los movimientos sociales se elaboraba tradicionalmente a partir de dos perspectivas. En la primera la suma de eventos atomizados conformaba la acción colectiva. Así, el desequilibrio entre el orden social y su carácter colectivo dependía de la coincidencia con comportamientos individuales. Por ello, este autor considera que aquí se hace hincapié en la acción, no así en el actor.

Mientras que en la segunda vertiente, la acción colectiva resultaba ser la manifestación de las condiciones estructurales de clase. El comportamiento expresaba las contradicciones de clase a las cuales el actor estaba sujeto. Según Melucci, el énfasis se concentraba en el actor y no en la acción.

²² Offe, Claus Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Ed. Sistema, 1988, pág. 163 y 164.

²³ Para mayor información consúltense los trabajos de Alberto Melucci: "Liberation or meaning? Social movements, culture and democracy" Development and Change, vol. 23, no. 3, 1992, pp. 43 - 77. Y "¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales? Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad, 1994 pp. 119 - 149.

En términos generales, puede decirse que ambas propuestas pensaban los movimientos sociales como manifestaciones de la patología social o bien como intérpretes de la historia.

Ante tal panorama teórico, Melucci menciona que el avance de las ciencias sociales y, en particular de la sociología, ha ocurrido a partir de tres aspectos: el desarrollo de las teorías macro que vinculan la acción colectiva contemporánea al análisis de la sociedad post-industrial o post-material; el enorme crecimiento de la teoría e investigación organizacional que comprende desde los trabajos de Weber hasta el modelo funcionalista; y, finalmente, el surgimiento de una perspectiva constructivista de las organizaciones, la elaboración de marcos cognitivos de la realidad social y la negociación de significados de la experiencia individual y social.

Frente a un cambio histórico de la acción colectiva observada y los avances de los modelos conceptuales, este autor se plantea preguntas que no podrían ser respondidas en el contexto dualista: "...¿a través de qué procesos los actores construyen su acción colectiva?; cuando observamos un fenómeno empírico colectivo, ¿cómo es la unidad?, la cual observamos formada..."²⁴.

Estas preguntas resumen una preocupación central de la teoría de los nuevos movimientos sociales, que es la profundización en el actor colectivo, entendido como una realidad compuesta, construida; la cual se presenta a sí misma, empíricamente como una unidad.

Por ello, el análisis de los movimientos sociales debe centrarse en el proceso mediante el cual los actores elaboran una definición interactiva y compartida de metas (fines y significados) y de su acción así como del campo (posibilidades y límites) en que ésta se encuentra inmersa.

Este proceso sería indescifrable si no se remitiese a la construcción de una identidad colectiva, definición negociada y elaborada, producto de la activación de las relaciones sociales que supone todo movimiento.

La investigación de este proceso ha provocado el desarrollo de la teoría de la identidad como parte de la teoría del actor. Ambas han puesto en debate lo que se denomina en la actualidad *el retorno del sujeto*. Así, Gilberto Giménez considera que "...la

²⁴ Melucci, Alberto "Liberation or meaning? social movements, culture and democracy" en *Development and Change*, vol. 23, no. 3, 1992, pág. 47.

dimensión colectiva de la identidad se tematiza principalmente en la sociología europea. El interés por el tema llega aquí en la década de los setentas (y prosigue *increscendo* en los ochentas) en relación con la emergencia de los movimientos sociales...²⁵.

Una diferencia de esta nueva forma de analizar la acción colectiva se sitúa en la construcción de significados, ideología e identidades al interior del movimiento social. Otro aspecto, por demás novedoso, es aquel vinculado al terreno simbólico de la vida social donde se ubican los nuevos movimientos sociales.

Por ello, no es extraño que Melucci cuestione la relevancia de la noción *minimalista* de democracia dentro de la teoría pluralista, arriba comentada; así como también de la *clásica* distinción entre estado y sociedad civil.

Para este autor, el estado no es ya un agente unitario de intervención y acción. El estado ha sido reemplazado arriba por un sistema interdependiente de relaciones transnacionales; y, por abajo, se encuentra subdividido en una multiplicidad de gobiernos parciales y por un conjunto de organizaciones entrelazadas que combinan *lo público y lo privado*.

Mientras que la sociedad civil "...al menos como fue definida por la temprana tradición moderna, parece haber perdido la permanencia y visibilidad de grupos sociales estables compartiendo una posición definitiva en la jerarquía de poder e influencia..."²⁶. De aquí que sostenga que la distinción *simple* entre estado y sociedad civil está siendo reemplazada por una situación más compleja.

La democracia en las sociedades complejas, entonces, necesita de condiciones que habiliten a los individuos y grupos para afirmarse a sí mismos y para que sea reconocido lo que son o desean ser. Es decir, se requieren condiciones para incrementar el reconocimiento y autonomía de procesos colectivos e individuales significantes en la vida cotidiana. En términos generales, Melucci piensa que una condición necesaria para la democracia es la existencia de espacios públicos independientes de las instituciones y estructuras gubernamentales y del sistema de partidos.

En cuanto a Claus Offe, una vez cuestionados los límites tradicionales entre estado y sociedad civil, este autor se enfoca en el análisis de la compleja sociedad contemporánea. Esta complejidad se expresa en tres fenómenos: el incremento de ideologías y actitudes

²⁵ Giménez, Gilberto "La identidad social o el retorno del sujeto en sociología" *Versión*, no. 2, 1992; pág. 185 y ss.

²⁶ Meluccir, Alberto "Liberation or ...", *op. cit.*, pág. 70.

participativas; la existencia, cada vez mayor, de modalidades no institucionales de participación política; y, por último, las demandas y conflictos políticos sobre temas que antes se ubicaban en el terreno de *lo privado*.

Para tal análisis, Offe compara los elementos constitutivos o característicos de lo que denomina *viejo y nuevo* paradigmas políticos, enfatizando cuatro componentes principales: valores, temas, actores y prácticas institucionales. El término de paradigma político "...permite contestar a cuestiones interrelacionadas tales como: a) ¿cuáles son los contenidos y temas principales de la acción colectiva?, b) ¿quiénes son los actores y de qué modo pasan a ser actores *colectivos*?, c) ¿cuáles son los procedimientos, tácticas y formas institucionales adecuadas para tratar los conflictos?..."²⁷.

El *viejo paradigma* fue dominante a partir de la segunda guerra mundial hasta el comienzo de los setenta²⁸. Los temas claves aludían al crecimiento económico, la distribución y la seguridad, y los actores colectivos estaban conformados por grupos de intereses específicos, amplios e institucionalizados y también por los partidos políticos. La resolución de conflictos sociales y políticos se limitaba a la negociación colectiva, la competencia entre partidos y un gobierno representativo de partido.

Por otra parte, los valores se ligaban estrechamente con los temas. Por tanto, no es extraño el énfasis concentrado en la movilidad social, la vida privada, el consumo, la razón instrumental, la autoridad y el orden, despreciando la participación política.

Respecto al *nuevo paradigma*, Offe sostiene que se manifiesta principalmente en la emergencia de formas de participación política no convencionales, fundamentalmente aquellas que tienen que ver con los movimientos sociales. Más allá de la disputa en torno a la variada gama de términos empleados para designar estas novedosas formas de participación, los movimientos sociales "...politizan cuestiones que no pueden ser fácilmente "codificadas" con el código binario del universo de acción social que subyace a la teoría política liberal.. (pues) reivindican para sí mismos un tipo de contenidos que no son ni "privados", ni "públicos", sino que son los resultados y los efectos colaterales colectivamente "relevantes" de actuaciones privadas o político-institucionales de las que, sin embargo, no

²⁷ Offe, Claus *op. cit.*, pág. 243.

²⁸ Cabe señalar que las características que enseguida se señalan corresponden a la Alemania Occidental.

pueden hacerse responsables ni pedir cuentas por medios institucionales o legales disponibles a sus actores..."²⁹.

Tomando como referente exclusivamente a los movimientos ecologistas, de derechos humanos, pacifistas y aquellos que propugnan formas comunitarias de producción y distribución de bienes y servicios; Offe señala los contenidos, valores, formas de acción y actores de los movimientos como distintivos de este *nuevo paradigma*.

Así, respecto a los contenidos, ubica el interés por un territorio, un ámbito de actividades o un "mundo de vida", la herencia e identidad cultural, étnica, nacional o lingüística, las condiciones físicas de vida y/o de supervivencia de la humanidad.

En cuanto a los valores, los más importantes aluden a la autonomía e identidad, en oposición a la manipulación, control, dependencia, burocratización, etc.

Por otra parte, el modo de acción de los nuevos movimientos sociales "...comprende dos aspectos típicos: el modo de actuar en conjunto de varios individuos para formar una colectividad (modo interno de actuar), y los métodos con que se encararan al mundo exterior y a sus opositores políticos (modo externo de acción)..."³⁰.

Por último, los actores de los nuevos movimientos escapan a la autoidentificación tradicional que se disputaba entre la derecha y la izquierda; del mismo modo que escapan a una ubicación en la escala socioeconómica. En todo caso, se codifican a partir de diversas categorías como sexo, edad, lugar de residencia, entre otras.

La relevancia de la comparación de Offe no es otra que la expresión de nuevas formas de participación política. Y, sobre todo, del desdibujamiento de los límites entre el espacio político y no político, entre el estado y la sociedad civil.

Así, en términos generales puede decirse que el *viejo paradigma* del estado liberal democrático está señalado por una dicotomía en la definición de la naturaleza de la acción social y en relación a los conflictos propios del espacio político. Mientras que el *nuevo paradigma* "...divide en tres esferas el universo de acción (privada/frente a política no institucional/frente a política institucional) y reivindica la esfera de 'acción política en el interior de la sociedad civil' como su espacio propio desde el que cuestionar las prácticas e instituciones tanto privadas como políticas-institucionales..."³¹.

²⁹ *IBID.*, pág. 174.

³⁰ *IBID.*, pág. 177 y 178.

³¹ *IBID.*, pág. 181 y ss.

Finalmente, tanto Melucci como Offe hacen hincapié en el estudio de las formas de participación política que no se ubican en los espacios institucionales de la política. Estas formas que dan cuenta del desdibujamiento tradicional de las fronteras entre estado-sociedad, son un referente obligado para la comprensión de las sociedades occidentales contemporáneas.

Hacia una definición del concepto de participación política

Una vez revisadas dos formas distintas de conceptualizar la participación política en la actualidad, es imprescindible comentarlas y proponer el concepto de que será utilizado en esta investigación.

En este sentido, es innegable el predominio alcanzado por la escuela o corriente pluralista. El avance de la teoría de la democracia ha sido posible por la contribución de autores como Robert Dahl, Adam Przeworski, Guillermo O'Donnell, entre otros.

Como se ha señalado apenas arriba, de la clásica definición de la democracia como *el gobierno del pueblo* se ha arribado a otra, donde la participación política se expresa en dos formas principales: masivamente como la participación de la ciudadanía en los procesos electorales; y, minoritariamente, en el juego político entre las élites, asociaciones y grupos políticos.

En términos generales, puede decirse que una flaqueza importante del marco analítico que ofrece la escuela pluralista, y sobre todo para los objetivos de la presente investigación, es que deja de lado toda aquella forma de participación política que no proviene de las élites, asociaciones o grupos políticos y que, por tanto, no aspira al poder político.

Respecto a la noción de participación política expresada a través de los llamados nuevos movimientos sociales, trabajada por autores como Claus Offe y Alberto Melucci, es indudable la relevancia teórica que ha tenido en las últimas décadas dentro de la teoría sociológica.

Así, ante un panorama donde emergieron movimientos sociales que difícilmente se podían ubicar como revolucionarios, esto es, movimientos que han sido encabezados no por el sujeto histórico, el proletariado, sino por mujeres, estudiantes, minorías étnicas o

sexuales, la teoría de los nuevos movimientos sociales ofreció un marco analítico que ha permitido su estudio.

La recuperación de otras formas de participación política orientadas no por la aspiración al poder político sino por el respeto de un derecho humano o la dotación de algún servicio público, por ejemplo, ha implicado el reconocimiento de formas de participación ubicadas en un ámbito que no es el institucional.

Melucci y Offe señalan que el desdibujamiento de las fronteras entre el estado y la sociedad civil, entre lo institucional y lo no-institucional, constituye un fenómeno característico de las sociedades occidentales modernas.

Cabría preguntarse, a propósito de esta afirmación, qué es lo que sucede en países como México, donde la tradición de un estado fuerte aún predomina por mucho que se hable de ciertos cambios en el sistema político mexicano.

Para Melucci, la acción colectiva que supone todo movimiento social no sólo tiene una dimensión política, y si la tiene quizás no es tan importante comparada con su dimensión simbólica; ésta es pensada como la construcción de significados, identidades e ideologías.

Por ello, quizás el punto más cuestionable de la teoría de los movimientos sociales alude, precisamente, a su contextualización. En México, a diferencia de Alemania Occidental no puede asegurarse que las fronteras entre el estado y la sociedad civil se están desdibujando.

De aquí que la propuesta de Melucci y Offe que parte de las preguntas ¿cómo es la sociedad que pretendemos analizar?, ¿cómo está cambiando? y ¿qué es lo que está cambiando?, es fundamental. Por lo tanto, habría que tener cuidado en aceptar sin cuestionamiento alguno que en la sociedad mexicana se estén dando las mismas transformaciones que en la Alemania contemporánea.

La revisión crítica de las herramientas analíticas constituye, así, una tarea imprescindible para el estudio de la realidad social. Por esa razón, si las dos nociones de participación política recuperadas aquí no permiten el análisis de la participación política expresada especialmente en las ONG's en México, la elaboración de un nuevo concepto es una tarea urgente.

En esta investigación la participación política de las ONG's de derechos humanos es entendida como *el conjunto de formas de acción colectiva activas, organizadas, no*

violentas, orientadas a cambiar las decisiones gubernamentales ---y según sea el caso a autoridades---, donde los objetivos pueden estar dirigidos tanto al campo gubernamental (autoridades, políticas y/o instituciones) como al campo no-gubernamental y los resultados pueden ser intencionales o no buscados.

En esta forma de acción colectiva se contemplan exclusivamente aquellas que se manifiestan en las ONG's de derechos humanos. Estas contienen una diversidad de actividades planeadas, esto es, su existencia está delimitada por metas establecidas de antemano y sus acciones no se circunscriben a decisiones espontáneas.

Cabe señalar que descarto toda acción colectiva violenta porque aquí no interesan los movimientos armados ni tampoco grupos de guerrilla urbana. Es decir, con todo y que las ONGs pudiesen contemplar dentro de sus actividades a corto o largo plazo, acciones no institucionales ---como manifestaciones, plantones etc.---, no hay duda de que no pueden considerarse como acciones que cuestionan el monopolio legítimo de la violencia por parte del estado.

Por otra parte, esta participación política está orientada hacia el cambio de decisiones gubernamentales y, como una posible consecuencia, a la remoción de determinadas autoridades. Aquí, las propuestas de las ONGs en torno a las políticas públicas tienen un papel central.

No obstante, es importante recuperar los objetivos que plantea esta expresión de participación política; los cuales no se localizan exclusivamente en el campo gubernamental. Por ello, la lucha por el reconocimiento de una identidad o bien por la propagación de nuevos valores y la instauración de una cultura de los derechos humanos serán aquí estudiadas.

Sin pretender un análisis exhaustivo del tema, las consecuencias buscadas y, sobre todo, aquellas no buscadas por las ONGs tendrán que ser investigadas. Quizás el problema de la temporalidad estará presente, debido a que es difícil enunciar contundentemente cuál ha sido y es el impacto que han provocado las ONG's de derechos humanos en el entorno sociopolítico de nuestro país.

Por último, cabe señalar que intentando recuperar los dos requisitos de toda definición de participación política de los que hablaba Patrick Conge³², generalidad y

³² Conge, Patrick, op. cit.

precisión, la noción utilizada aquí pretende exclusivamente dar cuenta de la participación política de ONGs de derechos humanos de México.

1.2 Las políticas públicas

Una de las principales características del estado regulador ha sido su papel casi exclusivo en el proceso de la hechura de las políticas públicas. Esta actividad, donde el estado se consideraba como el actor privilegiado encargado de dar respuesta a los elementos del orden público que se pensaban "problemáticos", no sólo ha sido objeto de innumerables cuestionamientos por la ineficiencia y corrupción vinculados a la función pública; ha sido también un punto central de los procesos de reforma del estado.

El reconocimiento de que "lo social" es algo más que "lo estatal", por un lado; y, por otro, la emergencia de nuevos actores que dirigen acciones precisas al terreno de las políticas públicas han dado lugar a una reconceptualización, por parte de distintos actores, del rol que habrán de desempeñar en el mismo. Esta situación también ha provocado un desarrollo en el estudio de las políticas públicas.

El caso particular de México no es una excepción. Si bien se puede argumentar que en nuestro país no ha existido del todo un estado regulador, el protagonismo ejercido por éste en el proceso de las políticas públicas hasta la década de los 80 es inobjetable.

Ahora bien, antes de profundizar en las particularidades que recientemente dan cuenta de una transformación en el ámbito de las políticas públicas en nuestro país, es preciso señalar qué se entiende por políticas públicas y cuáles etapas constituyen el proceso de hechura de éstas.

Es necesario mencionar que al inicio de la década de los 50, Harold D. Lasswell se refirió por vez primera a las "policy sciences" como una ciencia interdisciplinaria que alude "...a la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y a las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan..."³³. Sin embargo, la reflexión acerca de cómo los gobernantes toman decisiones respecto a un ámbito que se supone "público" ha estado presente desde los griegos.

³³ Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio" El estudio de las políticas públicas, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, pág. 41.

A pesar de la "juventud" de esta ciencia, diversos autores coinciden en señalar el desarrollo notable que ha tenido desde aquellos años³⁴. Las transformaciones que ha experimentado el estado moderno y sus mecanismos de acción, así como el propio desarrollo conceptual y metodológico, conforman elementos para entender qué son hoy las "policy sciences".

Ya sea como una nueva disciplina social, como una rama de la ciencia política o bien como una suerte de disciplina *interdisciplinaria*³⁵, las "policy sciences" se abocan al estudio del proceso de toma de decisiones por parte de un gobierno que se propone "resolver" una situación que es considerada "problemática". Esta toma de decisiones tiene dos vertientes distintas: por un lado, remite al juego político entre diversos actores que desean influir en las decisiones gubernamentales; pero también se refiere al conocimiento técnico, especializado que supone la definición de un problema, el establecimiento de objetivos así como de los medios que posibilitarán su consecución"³⁶.

De acuerdo con Gonzalo Varela³⁷, el vínculo entre las políticas públicas y la "política" se expresa fundamentalmente en tres dimensiones. Las políticas públicas están relacionadas, en primer lugar, con la atención de problemas considerados como de interés colectivo o general. En segundo lugar, las políticas públicas corresponden a estrategias que buscan resolver problemas considerados de orden general. Finalmente, las políticas públicas necesitan, además del conocimiento técnico, el empleo del poder para que puedan implantarse o imponerse en una sociedad determinada.

Así, en términos generales "...se entiende por políticas públicas a un cierto tipo de acciones estatales calculadas, con continuidad en el tiempo, que tienen por objetivo el

³⁴ Para mayor información consúltese: Cabrero Mendoza, Enrique Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las "policy sciences" en contextos cultural y políticamente diferentes (MIMEO) 18 p. Ponencia presentada en el seminario "Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas". XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, CIDE, México, D.F., junio 1996.

³⁵ Gonzalo Varela Petitto considera que uno de los puntos actuales de la discusión respecto a las políticas públicas es la identificación de esta área de conocimiento. Así, señala que autores como William N. Dunn sostienen que el análisis de las políticas corresponde a una nueva disciplina social. Mientras que J. C. Thoening piensa que se trata de una rama de la ciencia política. Por otra parte, Harold D. Lasswell sustentó que es una combinación de distintas ciencias sociales que coinciden en el estudio de los asuntos públicos. Para mayor información consúltese: Varela P., Gonzalo La perspectiva de las políticas públicas. (MIMEO) 20 p.

³⁶ En este sentido Lasswell escribió que "...las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política..." Citado en Aguilar Villanueva, Luis F. op. cit. pág. 51

³⁷ Varela Petitto, Gonzalo op. cit.

cumplimiento de metas predeterminadas y que implican, por tanto, programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate..."³⁸.

Una línea de estudio de las políticas públicas es el análisis de sus etapas. Esto es, el procedimiento que comprenden las acciones que van desde la definición de los puntos que integrarán la agenda gubernamental hasta la evaluación de una política pública concreta.

Si bien es una perspectiva teórica cuestionada por diversos especialistas³⁹, constituye un marco útil para la comprensión del proceso que supone la hechura de las políticas públicas en un contexto determinado. Siempre y cuando se tenga en mente que corresponde a un modelo analítico, que se enfoca en la(s) forma(s) en que las decisiones son tomadas antes que en la descripción detallada del proceso de las políticas.

El proceso de cualquier política pública incluye las siguientes etapas: definición de problemas o agenda, diseño, decisión, implementación, evaluación y terminación. A continuación se mencionan algunos rasgos inherentes a cada una de ellas.

Definición de problemas o establecimiento de la agenda

Esta fase consiste en la parte del proceso a través de la cual un tema se integra a la agenda gubernamental. Para algunos autores como Quade⁴⁰, la definición del problema es crucial porque establece de antemano cuál será la solución propuesta. Sin embargo,

³⁸ Hernández Rodríguez, Rogello y Gonzalo Varela Petitto (comps.), Políticas públicas en América Latina: seis estudios de caso, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1987, pág. 10. Es importante señalar que en la actualidad la hechura de las políticas públicas no es una tarea exclusiva del estado. Sin duda, esta cita revela el papel que éste cumplió en diversos países, entre ellos el nuestro, durante buena parte del presente siglo.

³⁹ Peter Deleon enfatiza que esta visión por fases del proceso de las políticas públicas ha dado lugar a numerosos estudios, sobre todo en la década de los 70 y 80; en los cuales se pensaba tal proceso como un conjunto diferenciado de movimientos. Por tanto, se propagó la noción de un proceso desunido, episódico y breve. Así, "...la imagen del proceso de políticas públicas implica cierta linealidad como opuesta a una serie de acciones que se retroalimentan y que caracterizan las operaciones o políticas del proceso de políticas públicas...". Deleon, Peter The policy process revisited: from Lasswell to Sabatier, (MIMEO) pág. 4 y ss. Ponencia presentada en el seminario "Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas". XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, CIDE, México, D.F., junio 1996.

⁴⁰ Quade, E.S. Analysis for public decisions, New York, Elsevier, 1975. (Citado en May, Peter J. "Claves para diseñar opciones de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 235 - 256).

Peter J. May, en contra de esta aseveración, sostiene que la conceptualización de diversas soluciones desde el inicio, permite identificar los aspectos más relevantes del problema y, por tanto, adquirir una mejor percepción de éste⁴¹.

Con todo, según May, las decisiones tomadas no implican la solución total de un "problema". En todo caso "...las opciones de política no son más que hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes, de modo que en el resultado final las condiciones experimenten un avance sustancial respecto de las condiciones iniciales..."⁴².

De acuerdo con Eugene Bardach, la tarea relativa a la definición del problema requiere tener la habilidad de poder traducir aquellos "...sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía..."⁴³, para transformarlos, siempre y cuando así lo ameriten, en políticas⁴⁴. En este sentido, para Bardach, la definición gubernamental de problemas conjuntamente con lo que la sociedad identifica como problema es una condición que sólo existe en una democracia.

Por ello, una parte del análisis de esta etapa se centra en el juego político entre distintos actores que luchan por colocar sus intereses dentro de la arena política, fundamentalmente en el terreno de las políticas públicas.

Sin duda, la posibilidad de que estos actores logren sus metas depende de diversos aspectos como las estrategias definidas por alcanzar tal objetivo, la habilidad política, etc. Sin embargo, un elemento central es que los intereses de los actores políticos no amenacen a la elite política. De ser así tendrán menores posibilidades por alcanzar su objetivo; según algunos autores como Bachrach y Baratz⁴⁵, la élite en el poder conserva aquellos temas que podrían desafiar su poder y privilegios fuera de la agenda.

⁴¹ May considera que el empeño por definir "el problema" antes que pensar en las posibles soluciones, conduce a los analistas o "elaboradores" de las políticas públicas a tomar "atajos" equivocados como: clasificar mal los problemas, aplicar las soluciones en existencia, prescribir acciones jerárquicas. Para mayor información véase: May, Peter J. "Claves para diseñarop. cit.

⁴² Por ello la discusión debe enfocarse en cuáles políticas ayudan a disminuir el problema en cuestión y no tanto en desaparecerlo absolutamente. IBID, pp. 237.

⁴³ Bardach, Eugene "Problemas en el análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 221.

⁴⁴ Al respecto, Bardach dice que "...no todos los problemas, en el sentido de insatisfacción de los ciudadanos, pueden o deben ser de la incumbencia del gobierno...". IBID, pág. 228.

⁴⁵ Bachrach, P. y M. Baratz Power and poverty: theory and practice, New York, Oxford University Press, 1970. Esta referencia está citada en Haw Kesworth, Mary and Maurice Kogan (eds.) Encyclopedia of government and politics, Great Britain, Routledge, 1992.

Si bien aquí un aspecto importante es indagar cómo el estado se percató de la existencia de un "problema" resulta igualmente relevante conocer cuáles actores incidieron en que esto sucediera. Por supuesto, estos actores no sólo son los posibles beneficiarios de una política dada que participan activamente o se mantienen al margen del proceso; también incluye a los posibles afectados. La diversidad de intereses en lucha que implica todo proceso de políticas públicas, encuentra en esta fase un espacio de expresión y un motivo de participación.

Del mismo modo, no es extraño que sea el propio estado quién identifique una situación como "problemática" y, por tanto, busque que ésta adquiera reconocimiento y legitimidad de parte de otros actores.

Diseño o formulación de las políticas públicas

Esta etapa alude a "...la manera en que una necesidad social, política o económica es percibida por el estado y, por lo tanto, se convierte en objeto de atención. El que esa necesidad sea atendida no significa que realmente exista; tan sólo quiere decir que en ese momento se vuelve importante para el estado..."⁴⁶.

Con todo, el tipo de régimen político prevaleciente en una sociedad determinada influye en esta etapa. En un régimen democrático la participación en esta fase no se circunscribe al gobierno, ya que los legisladores, los grupos de interés y otros actores interactúan conjuntamente con las autoridades para alcanzar determinados objetivos no siempre comunes y generalmente en conflicto.

Por otra parte, algunos especialistas consideran que el diseño o formulación es la etapa, y no la implementación, donde la mayoría del trabajo que implica cualquier política pública, está hecho. Así, para Eugene Bardach "...encontrar la solución plausible es en realidad la parte más ardua del trabajo, aunque es indudable que ciertas precauciones y procedimientos elementales al definir el problema ayudan mucho a encontrar las soluciones..."⁴⁷.

⁴⁶ Hernández Rodríguez, Rogelio y Gonzalo Varela Petito *op. cit.*, pág. 12.

⁴⁷ Bardach, Eugene "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1992, pág. 219.

Ahora bien, Rogelio Hernández y Gonzalo Varela⁴⁸ enfatizan que así como la percepción del "problema" se transforma en la etapa previa, aquí también sufren cambios los objetivos planteados al inicio y término de la formulación o diseño de las políticas públicas.

Decisión de las políticas públicas

La decisión en torno a una política pública corresponde a una etapa en la hechura de las políticas públicas que ha sido analizada desde vertientes teóricas como la elección racional, la elección pública, entre otras. Aquí el interés se coloca en la racionalidad como el sustento del proceso de toma de decisiones de la acción estatal.

No obstante, "...lejos de figurar como una elección racional en términos de lo óptimo posible, la decisión es resultado de compromisos, conflictos y negociaciones entre los diversos actores que intervienen en la elaboración de una política pública..."⁴⁹.

Las decisiones son racionales pero en un sentido limitado. Primero, porque los valores no son compartidos exactamente de la misma manera por aquellos quienes toman la decisión o por quienes intervienen en ella. Segundo, porque la información disponible respecto a una posible política pública es siempre limitada.

Por ello, si los objetivos se encuentran constantemente cambiando y los intereses de los actores que intervienen en esta fase responden a valores y principios, que aunque son producto de una socialización cultural también son un resultado del juego político; entonces "...lo racional resulta de decisiones continuamente corregidas..."⁵⁰. En general puede decirse que las decisiones no son la expresión de un acuerdo común sino más bien son el resultado de negociaciones entre los distintos actores.

⁴⁸ Estos autores enfatizan que este fenómeno no es exclusivo de estas etapas, pues también aparece en la implementación, evaluación, etc. La modificación constante entre lo que se pensó, propuso y planeó al inicio, ya sea de manera individual o colectiva, es una característica inherente del proceso de políticas públicas. Hernández Rodríguez, Rogelio y Gonzalo Varela *op. cit.* pág. 13 y ss.

⁴⁹ *IBID*, pág. 13.

⁵⁰ *IBID*, pág. 14.

Implementación de las políticas públicas

La implementación es la etapa de las políticas públicas donde se pone en marcha la política que ha sido previamente elaborada, propuesta y aprobada por las instancias políticas correspondientes. Sin embargo no se trata de un proceso lineal, sino más bien circular; en él se experimentan constantes cambios en las actividades del programa, el propósito y en la opinión. Por ello, Martin Rein y Francini F. Rabinovitz señalan que la implementación se refiere a "...cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica..."⁵¹.

A pesar de la circularidad inherente a esta fase, existen tres etapas principales: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. Respecto al primer nivel, se trata de una responsabilidad que generalmente recae en una agencia administrativa, la cual se ocupa de demostrar ante la legislatura que los programas propuestos son "neutrales" en el sentido de que no tienen ningún matiz ideológico. La distribución de recursos implica una serie de negociaciones acerca de la cantidad de recursos asignados y su disponibilidad, una vez que el presupuesto ha sido aprobado y asignado.

Finalmente, la supervisión tiene tres mecanismos: la inspección ---generalmente desempeñada por instituciones gubernamentales---, la auditoría ---realizada por agencias externas o áreas internas de la secretaría o dirección que ejecuta la política pública--- y la evaluación, esto es, la medición de los logros de la política o programa.

La complejidad de esta etapa también se incrementa cuando de participación se trata. Según Rein y Rabinovitz, "...la implementación depende muy estrechamente también del número de niveles, del número de instancias y del número de participantes que intervienen en el proceso o que tienen poder de veto sobre cualquiera de sus momentos y etapas..."⁵². En este sentido, la restricción de la participación se considera como una condición que reduce la complejidad; ya que posibilita la toma de decisiones en esta etapa del proceso de las políticas públicas.

⁵¹ Rein, Martin y Francini F. Rabinovitz " "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción" en Luis F. Aguilar Villanueva *La implementación de las políticas*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, pág. 147.

⁵² *IBID*, pág. 171.

Es preciso enfatizar que la participación de diferentes actores en la implementación de las políticas públicas no se limita a una intervención activa y directa en la puesta en marcha de cualquier política pública. También existe una participación *pasiva* que consiste en la vigilancia o seguimiento de la implementación de aquella⁵³.

Ahora bien, si se parte de la idea de que las políticas son el resultado de negociaciones entre diversos actores, es importante señalar que los compromisos de cada uno de éstos no se sujetan a las presiones o demandas vigentes. Así, "...la propia percepción de las necesidades futuras..."⁵⁴, interviene también en la participación de los actores en la implementación.

Evaluación de las políticas públicas

Una de las etapas más difíciles de analizar es la evaluación de las políticas públicas. Esta dificultad reside en la diversidad de parámetros que pueden ser empleados; los cuales provocan evaluaciones diferentes y, por tanto, resultados igualmente distintos de una misma política pública.

En la evaluación, el carácter técnico y la dimensión política de las políticas públicas adquieren gran relevancia. Por una parte, se trata de evaluar qué tanto el conocimiento técnico, especializado aplicado a una política concreta fue el mejor. Y, por otra, si las necesidades de la sociedad o grupos de ella fueron satisfechas.

De esta manera, una posible razón de la variación recae en la recuperación de objetivos específicos o implícitos que busca toda política pública. Del mismo modo, otro elemento que afecta la evaluación es, precisamente, quién o qué actor la realiza. No es lo mismo que la evaluación sea hecha por sectores de la sociedad o actores que han resultado beneficiados con la política que por aquéllos que han sido perjudicados.

Otro aspecto que también matiza la fase de evaluación es la elección de ciertos marcos temporales y no otros. Respecto al tiempo, es lógico que la evaluación podría tomar lugar una vez concluido un programa, es decir, cuando éste ha sido completamente implementado. Sin embargo esto no sucede así en la realidad; lo cual además de

⁵³ Respecto a la idea de "shadow implementation" véase: Pressmann, Jeffrey y Aaron Wildavski *Implementation*, U.S.A., University of California Press, 1979.

⁵⁴ Rein, Martin y Francini F. Rabinovitz *op. cit.*, pág. 181.

provocar distorsiones en la evaluación misma, también incide en que cualquier política pública sea objeto de constantes cambios.

Terminación de una política pública

El análisis de esta etapa de las políticas públicas ha recibido poca atención. Peter P. Biller⁵⁵ señala que esta situación puede deberse a que es más atractivo estudiar qué es lo que puede suceder a lo que no pudo ser. La fase de terminación no debe entenderse únicamente como la conclusión de una política, programa u organización. Puede entenderse también como una transformación⁵⁶.

En este sentido, tanto Eugene Bardach como Peter J. May coinciden en señalar que raramente se elaboran políticas realmente novedosas⁵⁷. Por tanto, la terminación de una política puede entenderse como el proceso que a través de la crítica de los defectos y la recuperación de las virtudes, puede dar lugar a otra política.

De acuerdo con Peter Deleon⁵⁸, el entorno político y económico pueden ser cruciales en la terminación de una política. Si un programa se considera inadecuado entonces es común observar que se anuncia su conclusión y se propone otro que trabaje mejor; siempre y cuando exista un acuerdo respecto a la inoperancia del programa o política actual y, por tanto, en la necesidad de crear otra.

Del mismo modo, la decisión respecto a terminar una política contempla las consecuencias políticas y económicas que se desprenden de esta acción, sobre todo si ésta se debe a razones económicas como sería la disminución de recursos.

Por ello, Deleon⁵⁹ considera que la terminación de una política debe tener en cuenta las siguientes preguntas: ¿cuáles son los objetivos que orientan la terminación?, ¿cómo se puede reorientar la política?, ¿cuáles son las estimaciones políticas y económicas consecuentes de la terminación?, ¿qué problemás laborales puede crear?, ¿cómo pueden resolverse?.

⁵⁵ Biller, Robert P. "On tolerating policy and organizational termination: some design considerations" en *Policy Sciences*, no. 7, 1976, pp. 133 - 149.

⁵⁶ Véase. Deleon, Peter "Some altered thoughts on policy termination".(MIMEO), 8 p.

⁵⁷ Consúltense: Bardach, Eugene "Gathering data for policy research" en *Urban Analysis*, no. 2, 1974. Y May, Peter J. *op. cit.*

⁵⁸ Deleon, Peter, "Some altered...*op. cit.*

⁵⁹ *IBID.*

Como se ha podido ver, el proceso de hechura de las políticas públicas destaca por su complejidad y circularidad. Si bien el estudio de las etapas que lo integran constituye una herramienta analítica, es importante recordar que en la realidad la superposición de ellas es un hecho. Sin embargo, aquí se ha querido señalar algunos elementos característicos para saber qué comprende cada una de estas etapas.

Las políticas públicas en México

Cuando Harold D. Lasswell se refirió, por primera vez, a las "policy sciences", pensó en ellas como una nueva disciplina social al servicio de la democracia. Es decir, como un conocimiento auténticamente científico cuya finalidad era contribuir al mejoramiento de la vida política y, por lo tanto, a la corrección de algunos defectos del gobierno democrático.

En este sentido, según Cabrero Mendoza, lo público es el punto de intersección entre la racionalidad estatal y la voluntad social⁶⁰. Sin embargo, Cabrero cuestiona qué puede suceder cuando las políticas públicas no se hacen en un régimen realmente democrático, sino en un contexto político donde más que tratarse de políticas públicas, son políticas gubernamentales; ya que el gobierno es el único actor que participa en su hechura.

En este contexto, "...es la autoridad pública que actúa, un estado investido de autoridad, que si bien lo puede hacer con sensibilidad social, finalmente es el ente poseedor de la lógica de lo público; lo público no como intersección, sino como parte del estado..."⁶¹.

Para Cabrero si lo que se busca es aplicar los conceptos y categorías del estudio de las políticas públicas, es fundamental recuperar cinco referentes que aluden a la especificidad del contexto político y cultural de cada país. Estas dimensiones de análisis son: el tipo de régimen político; los tipos de modelos de gestión del régimen político; los referentes institucionales que delimitan las arenas; los acuerdos y la participación de los actores; y, las tradiciones culturales y simbólicas de cada contexto.

Así, Cabrero analiza el proceso de hechura de las políticas públicas en el contexto mexicano, donde lo público no es la intersección entre la racionalidad estatal y la voluntad

⁶⁰ Véase: Cabrero Mendoza, Enrique *op. cit.*

⁶¹ *IBID*, pág. 4.

social. En términos generales, la conclusión a la que arriba este autor es que en nuestro país prevalece un proceso de políticas públicas eminentemente endógeno. Esta conclusión se sustenta en varios argumentos de acuerdo a la participación del estado en las distintas etapas de tal proceso.

En cuanto al establecimiento de la agenda, Cabrero dice que es una fase donde los problemas son identificados y definidos por diferentes grupos de especialistas gubernamentales según el área de política en cuestión. Mientras que la formulación o diseño de las políticas públicas se caracteriza por su hermetismo; el cual responde, más que a las facultades jurídicas del estado, a poderes que se fundamentan en la tradición centralizada y vertical del sistema político mexicano. La implementación ha sido una fase que por tradición ha sido objeto del monopolio estatal. La etapa que más se ha dinamizado en México en los últimos años es la evaluación, debido a la participación de otros actores distintos a los que están vinculados al gobierno.

En términos generales, "...el carácter endógeno del proceso de las políticas públicas en México "...hace que en este escenario [el estado-gobierno sea] quien define la agenda, diseñe las políticas y las implemente, además es quien decide si fueron acertadas o no..."⁶².

Una visión menos pesimista acerca del proceso de las políticas públicas en nuestro país se encuentra en Luis F. Aguilar Villanueva⁶³. Según este autor, el estado mexicano, al igual que muchos otros, ha sufrido un proceso profundo de redimensionamiento debido al déficit fiscal y de consenso político que experimentó en la década de los 80.

Las demandas políticas y económicas que se suscitaron en México en aquellos años enfatizaron que tanto el autoritarismo como la hipertrofia del aparato estatal obstaculizaban la hechura de las políticas públicas. Así, "...en contraste a toda una historia de exuberancia estatal, hemos aprendido a lo largo de la década que los recursos políticos y económicos del estado son limitados y hasta escasos..."⁶⁴.

El reconocimiento de una sociedad más plural y autónoma ha demostrado que el estado no puede ser más el único rector de las políticas públicas. Esta incapacidad es más notoria cuando se piensa en la escasez de recursos económicos, los problemas de

⁶² IBID, pág. 12.

⁶³ Aguilar Villanueva, Luis F. "El estudio introductorio" op.cit.

⁶⁴ IBID, pág. 16 y 17.

corrupción e ineficiencia que han caracterizado a la gestión pública de un gobierno con dimensiones enormes y de un estado con un margen de acción y poderes también enormes.

Para Aguilar Villanueva, la democracia se convierte en un requisito necesario, aunque no suficiente, para la hechura eficiente de las políticas públicas en México⁶⁵.

En general, las consideraciones de este autor parten de las transformaciones que ha sufrido recientemente el estado mexicano y construye un escenario de lo que puede ser el proceso de las políticas públicas en nuestro país en el futuro.

Sin duda, Cabrero otorga su visión respecto a ciertas prácticas estatales en el terreno de las políticas públicas que prevalecieron en gran medida hasta la década de los 80. Mientras que Aguilar Villanueva se centra tanto en elementos políticos como económicos que condujeron a la reforma del estado y señala ciertos cambios que se podrían suscitar en tal ámbito.

Ahora bien, lo que interesa señalar es que es incuestionable que durante gran parte de este siglo, el estado mexicano ha tenido un papel protagónico en la hechura de las políticas públicas. Sin embargo, los cambios que se han originado en la sociedad y al interior del mismo estado abren la puerta, por lo menos potencialmente, a la participación de otros actores en el proceso de las políticas públicas.

En este sentido, el objetivo de la presente investigación es analizar la participación política de las ONG's de derechos humanos en las políticas públicas. Antes de presentar qué son estas organizaciones y cómo participan, se ha considerado pertinente comenzar señalando ciertos cambios que han experimentado el estado, el sistema político y la sociedad que han originado una nueva relación estado-sociedad en nuestro país.

⁶⁵ Para este autor, la democracia "...exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye, Pide además rendimiento de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas. Y sustituye a los legisladores y gobernantes ineptos. Sobre todo, por su dinámica de discusión, elección y revisión de las decisiones públicas, es un proceso de aprendizaje colectivo permanente. Aumenta la probabilidad del buen gobierno, en la medida en que, por la pluralidad de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas..." *IBID*, pág. 24.

LA NUEVA RELACION ESTADO-SOCIEDAD EN MEXICO

Epoca de incertidumbres, de sucesos inusitados, de resistencias encontradas, de resignificación de la actividad política, de nuevas prácticas políticas y de la redefinición de la relación estado-sociedad, son pocas expresiones para dar cuenta del panorama cada vez más complejo y dinámico del entorno político de nuestro país.

En estos años de profundas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales sobresale la configuración de un nuevo escenario político. Fuerzas políticas renovadas o novedosas en el ámbito de la política institucional ---pensemos en los partidos políticos--- o bien la creación de nuevas formas de participación política como los movimientos sociales ---a pesar de su carácter efímero--- y las ONG's--- a pesar de que sus orígenes se remontan a la década de los 50.

Si bien es cierto que tanto los movimientos sociales como las ONG's constituyen expresiones de participación política no institucional o no convencional, como ya se vió en el capítulo anterior, cada una de ellas se caracteriza por prácticas, objetivos y lógicas de acción política y social totalmente diferentes. Otra diferencia entre ellas alude al tiempo en que cada una predominó o ha predominado. La década de los 80 en México estuvo marcada por el surgimiento de una gama variada de movimientos sociales; los cuales fueron objeto también de numerosos estudios¹. Mientras que las ONG's han predominado en el escenario sociopolítico desde fines de los 80 y en lo que va de la década actual.

Con todo, el trasfondo político de la emergencia de estas formas particulares de participación política es, ya sea como aspiración o bien como un hecho real, la nueva vinculación del estado y, por tanto, del gobierno con la sociedad mexicana.

El estudio de la emergencia y desarrollo de los movimientos sociales y ONG's ha dado lugar a dos explicaciones. La primera explicación considera el desarrollo de las

¹ Para mayor información consúltese: Susan Street, "Movimientos sociales y el análisis del cambio sociopolítico en México" en *Revista Mexicana de Sociología*, no 2, 1991, pp. 141 - 158. En este breve artículo la autora presenta una recapitulación de la literatura existente acerca de los movimientos sociales en México en la década cuya expansión fue notable: los 80.

ONG's en nuestro país como una expresión de la crisis de representación de los mecanismos tradicionales de representación de intereses, es decir, los partidos políticos. En este sentido, autores como Jorge E. Brenna Becerril², consideran que de acuerdo a los últimos periodos electorales federales y locales conjuntamente con la presencia creciente de movimientos sociales y aun con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en enero de 1994, es posible observar la incapacidad de los partidos políticos para dar cabida a toda esa diversidad de demandas sociales que, incluso, han llegado a recurrir a la vía armada para hacerse escuchar.

La segunda explicación, trabajada por autores como Juan Molinar Horcasitas³ y Leonardo Curzio⁴, lejos de sumarse a los estudios que hablan de una crisis de los partidos políticos, subraya la importancia que en los últimos años ha adquirido la esfera electoral⁵; y por tanto enfatiza el fortalecimiento de los partidos políticos. Uno de los signos de la transición política que experimenta el régimen político es, precisamente, la creciente competitividad de los procesos electorales a partir de las elecciones presidenciales de 1988⁶.

Para Horcasitas y Curzio, México se encuentra en un proceso de transición política que, como bien ha dicho antes Adam Przeworski, no significa que éste conduzca inevitablemente a la democracia: el endurecimiento del régimen político o, incluso, la dictadura, son también posibilidades políticas al igual que la democracia.

² Para mayor información consúltese: Jorge E. Brenna Becerril "Crisis de representación y nuevas formas de participación ciudadana en México" en *Estudios Políticos*, no. 6, Enero - Marzo 1995, pp. 47 - 69.

³ Véase: Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Ed. Cal y Arena, 1991, 265 p.

⁴ Consúltese: Leonardo Curzio (coord.) *La oferta electoral de los partidos políticos. Rumbo a las elecciones del 21 de Agosto*, México, Triana Editores, 1994, 433p.

⁵ Un dato que revela la creciente competitividad de los procesos electorales son los resultados de las dos últimas elecciones presidenciales. Así, los porcentajes obtenidos por los tres partidos más importantes en las elecciones presidenciales de 1988 fueron: 50.7% para el PRI, 31.12% para el FDN y 16.81% para el PAN. Mientras que en las siguientes elecciones, también presidenciales, la reconfiguración de los electores fue mas que evidente. Los resultados fueron los siguientes: PRI con 50.18%, PAN con 26.69% y 17.08% para el PRD. Para mayor información consúltese: Aguilar Villanueva, Luis F. *et al* "Síntesis de un proceso electoral" en Argüelles, Antonio y Manuel Villa (coords.) *México: El voto por la democracia*, Segunda Edición, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 233 - 284.

⁶ Al respecto, Juan Molinar Horcasitas hace hincapié en que el nivel de concurrencia de la oposición es un indicador de la competitividad de los procesos electorales. En este sentido, señala que, por ejemplo, en 1961 sólo en 42% de los distritos electorales en elecciones federales legislativas había al menos un candidato de la oposición; en 1973 el porcentaje había ascendido a 80% y hoy en día es de 100%. Molinar Horcasitas, Juan *op. cit.*

Con todo, es innegable que la relación estado-sociedad en México se encuentra en una etapa de complejos cambios. Cabe mencionar que tales cambios han estado inscritos en un proceso más amplio de modernización del país; el cual en sí mismo ha dado lugar a un país urbano, joven y con una nueva articulación de la economía --- amplios sectores de la población económicamente activa laboran en la industria y en el sector de los servicios.

Es posible afirmar, por tanto, que la creciente modernización del país ha jugado un papel sustancial en la rearticulación y representación de los intereses de la sociedad; ya sea a través de las tradicionales vías como los partidos políticos o bien mediante novedosas modalidades de participación política como los movimientos sociales y las ONG's.

Así, el objetivo del presente capítulo es profundizar en la manera en que las ONG's se inscriben en el ámbito sociopolítico nacional hoy en día en relación a otras formas (antiguas y recientes) de participación política. Por ello, si se parte de que México atraviesa una fase caracterizada por la resignificación de la vida política así como por la creación de nuevos contenidos de las prácticas que la conforman, resulta inevitable aludir, primeramente, a una serie de rasgos del sistema político que no sólo permitieron su conformación sino, lo que es más, su funcionamiento exitoso por más de 60 años.

De aquí que sea imprescindible retomar los rasgos más sobresalientes del sistema político mexicano, esto es, un régimen autoritario aunque civil, sustentado en un presidencialismo con atribuciones metaconstitucionales y en un partido hegemónico, con un desempeño económico notable por más de seis décadas.

Huelga decir que son, precisamente, esos rasgos sobresalientes del sistema político los que son, hoy por hoy, objeto de múltiples transformaciones, sin que sea posible asegurar con toda certeza cómo será el sistema político resultante.

Por otra parte, es importante considerar las reformas del estado ocurridas a partir del inicio de los 80 que condujeron al tránsito de un estado regulador, intervencionista a otro de corte neoliberal; y, por lo tanto, la inserción de la economía nacional al ámbito internacional. Con ello, lo que se desea destacar es que los procesos de desestatización y adelgazamiento del aparato estatal han tenido implicaciones no sólo económicas sino también políticas. Entre las cuales menciono la tecnocratización de la política, una nueva percepción de las políticas públicas y conflictos al interior del partido hegemónico debido

a la transformación del sistema de prebendas y repartos políticos por la reducción del aparato estatal.

Finalmente, se profundizará en las nuevas formas de participación política en México. Aquí se partirá de una breve discusión en torno al papel de los mecanismos tradicionales de participación política: los partidos políticos. En este sentido se recuperará el rol que recientemente han desempeñado los 3 partidos más importantes del país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a partir de tres referentes obligados en todo estudio de la vida política nacional: el estado, la sociedad civil y las prácticas políticas clandestinas. Posteriormente, se discutirán las nuevas formas participación política expresadas en los movimientos sociales y las ONG's. Sin ser una discusión de casos específicos, se señalarán algunas explicaciones acerca de su origen, desarrollo y novedad.

2.1 Sistema político mexicano

Es por demás sabido que México constituye un caso particular en la configuración de los sistemas políticos latinoamericanos⁷. La ausencia de golpes de estado y períodos de dictadura militar, la estabilidad política y la celebración periódica de elecciones, han contribuido a su peculiaridad. A diferencia del resto de los sistemas políticos latinoamericanos, el mexicano ha destacado por ser un régimen de gobiernos civiles, estables aunque no democráticos.

Sin embargo, es preciso mencionar que tanto el régimen como el sistema de representación de intereses en el cual se sustenta ha sido el resultado de un largo proceso histórico de diseño institucional donde diversos actores sociales y políticos han estado involucrados. Del mismo modo, su longevidad expresa la gran capacidad de adaptación así como de asimilación al cambio. Y, finalmente, la estabilidad de márgenes de intercambio político contribuyó a la emergencia de una serie de reglas y códigos formales e informales que han orientado culturalmente las prácticas políticas del conjunto de la sociedad mexicana.

⁷ Para mayor información consúltese: Levy, Daniel C. "Mexico: Sustained Civilian Rule Without Democracy" in Democracy in developing countries, Latin America, U.S.A., Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 459 - 497.

Sin duda alguna, el éxito del sistema político mexicano ha estado basado en "...un poder ejecutivo ---o, más específicamente, una presidencia de la República--- con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante..."⁸.

Respecto a la primera característica es importante señalar que el sistema político mexicano es de tipo presidencialista. Esta característica contribuyó a la conformación de una figura en donde se concentra el poder político, pero con atribuciones metaconstitucionales. La fortaleza del presidencialismo como pieza angular del régimen político mexicano es innegable. Ello se debe a que, como ya lo ha señalado Luis F. Aguilar Villanueva⁹, la figura del presidente constituye a la vez una triple autoridad: es jefe del estado, jefe del gobierno y jefe del partido político hegemónico.

El presidencialismo también ha fomentado la centralización que distingue al sistema político mexicano, a pesar de que constitucionalmente es un sistema federal. En este sentido, la centralización se articula en tres prácticas políticas imperantes en la vida política nacional: el presidente elige *de facto* a los candidatos ---y seguros ganadores--- del partido hegemónico para las gubernaturas estatales; depone a los gobernadores problemáticos y los ingresos de cada estado dependen del gobierno federal.

En cuanto a la existencia de un partido político hegemónico, cabe señalar que su origen se remite a una serie de arreglos institucionales diseñados por los grupos políticos triunfantes de la Revolución Mexicana. Sin duda, el arreglo más sobresaliente fue la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Este partido se erigió con la finalidad de "...evitar el desmembramiento del núcleo revolucionario y resolver pacíficamente mediante concertaciones la lucha sucesoria por el poder (el tránsito del faccionalismo militar de los caudillos a `un país de instituciones`)..."¹⁰.

Por otro lado, cabe señalar que la creación de la Central de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en la década de los 30, dio lugar a un mecanismo específico de articulación de intereses de la sociedad: el corporativismo.

⁸ Cosío Villegas, Daniel El sistema político mexicano, Décima Edición, México, Ed. Joaquín Mortíz, 1976, pág. 21.

⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1994, pp. 40 - 74.

¹⁰ IBID, pág. 47.

Uno de los teóricos más reconocidos en el tema del corporativismo es, sin duda, Phillippe C. Schmitter. De acuerdo con este autor, la noción de corporativismo se refiere a "...un sistema de representación de intereses y/o actitudes, un particular arreglo institucional típico-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con las estructuras decisionales del estado..."¹¹.

El corporativismo como un mecanismo de representación de intereses de asociaciones o grupos de la sociedad se contrapone a la noción de representación ciudadana ajena, en principio, a los intereses profesionales y aún a los de clase; cuya máxima expresión se simplifica en la idea de "un ciudadano, un voto". Del mismo modo, el corporativismo implica un proceso de toma de decisiones políticas distinto al que ocurre en sistemas parlamentarios. Y, por último, implica una nueva forma de legitimidad del estado. En este sentido Enrique De la Garza señala que para Schmitter "...la legitimidad y el funcionamiento del estado dependerían básicamente de los acuerdos entre corporaciones y estado..."¹².

Como una modalidad moderna de representación de intereses, el corporativismo se puede vincular a la noción de pluralismo, es decir, donde diversos grupos de la sociedad se organizan alrededor de intereses específicos que buscan colocar en la arena política. Sin embargo, si por pluralismo se entiende un modelo de sociedad integrada por diversos grupos o centros de poder, que a pesar de estar en conflicto poseen la función de limitar, controlar o equilibrar el centro de poder; es indudable que en nuestro país lo que menos ha predominado es, precisamente, el pluralismo.

Por ello no es extraño o erróneo que Daniel C. Levy¹³ no sólo sostenga que las relaciones entre el estado y la sociedad en lo que va del siglo han sido bastante diferentes del pluralismo, sino que además apoye la tesis de que en México lo que ha predominado es un corporativismo estatal. Es decir, en términos de Schmitter, un tipo de corporativismo "...(que) suele estar asociado con sistemas políticos en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central; las elecciones no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partidos están dominados o monopolizados por un partido único débil; las autoridades ejecutivas son ideológicamente

¹¹ Schmitter, Phillippe C. and Gerhard Lehmbuch (coord.) Neocorporativismo I. Mas allá del estado y el mercado, [Traducc. César Cansino], México, Alianza Editorial, 1992, pág. 17.

¹² De la Garza Toledo, Enrique "El corporativismo: teoría y transformación" Iztapalapa, no. 34, Julio - Diciembre de 1994, pág.12 y 13.

¹³ Levy, Daniel C. op. cit.

exclusivas y reclutadas de entre un círculo estrecho, y tan es así, que son reprimidas las subculturas políticas basadas en la clase social, la etnicidad, la lengua o el regionalismo...¹⁴.

Las prácticas clienterales y patrimoniales al interior de las relaciones entre las dirigencias corporativas y los trabajadores, la prohibición implícita pero efectiva de fundar asociaciones independientes, la incorporación forzada de los trabajadores o campesinos a las organizaciones respectivas y al partido oficial conjuntamente con el control estatal de los liderazgos provocaron que el corporativismo estatal constituyera el eje principal de la relación estado-sociedad en el país por más de 6 décadas¹⁵.

En este sentido, María Amparo Casar considera que las estructuras corporativas cumplieron efectivamente con por lo menos dos funciones inherentes al corporativismo: "...la forma de representación y estructura de la vinculación política entre algunos sectores de la sociedad y el estado..."¹⁶.

Otra función también relevante del corporativismo mexicano para el desempeño del sistema político ha estado relacionada con el ámbito electoral. Esto es, proporcionar afiliados al partido, suministrar masas para los actos partidarios y gubernamentales, proveer candidatos a los cargos de elección popular y asegurar votos al PRI.

De acuerdo con Levy, esta modalidad de representación de intereses ha apoyado a los distintos gobiernos civiles aunque no democráticos. A pesar de que en diferentes momentos se ha recurrido a la represión de movimientos o expresiones de intereses que escapan del mecanismo tradicional del corporativismo, el régimen mexicano lo ha hecho en menor cantidad que otros países latinoamericanos.

Cabe señalar que si bien el corporativismo ha sido la expresión más acabada de la relación estado-sociedad en nuestro país, es preciso señalar que el estado ha tenido un trato diferenciado según el grupo de población en cuestión y la recurrencia a la violencia también ha estado marcada por elementos del contexto sociopolítico del cual surja una voz independiente.

¹⁴ Schmitter, Philippe and Gerhard Lehbruch *op. cit.*, pág. 36 y 37.

¹⁵ De la Garza se opone a la idea simplificadora de que el estado creó el corporativismo e incluso a los sindicatos, ya que "...éstos fueron obra de una dirigencia y de una base obrera que creyeron en su momento que la alianza con el estado y el corporativismo partidista en el PRM podrían llevarlos a fundar una sociedad de los trabajadores... es decir, la subordinación de los sindicatos al estado en la forma que ahora conocemos no se dio de inmediato con la creación del PRM...", De la Garza, Enrique *op. cit.*, 23 y ss.

¹⁶ Casar, María Amparo "¿Qué será del corporativismo mexicano? en *NEXOS*, no. 168, pág. 49.

De aquí que Levy señale la existencia de parámetros no fijos de aceptación de protesta social. En realidad, lo que ha predominado son altibajos en la tolerancia y represión del estado; aunque es innegable la asociación del uso de la violencia en los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana. Por tanto, "...un gobierno que demarca zonas de libertades permitidas y no permitidas puede ser identificado como una razón central para que México sea excluido de la categoría democrática. El disenso organizado que posee una alternativa real para el régimen está prohibido..."¹⁷.

En este sentido, Jean François Prud'homme¹⁸ habla de la existencia de reglas de operación de la actividad política, resultado histórico de arreglos institucionales, capaces de reproducir los rasgos autoritarios del sistema. Estas reglas se manifiestan en: 1) un manejo cuidadoso de las limitaciones del cierre y apertura política por parte de su representante máximo: el presidente; y, 2) la dosificación en la inclusión y exclusión de sectores de la sociedad. En términos generales, lo que ha predominado es un conjunto de condiciones desiguales de participación, competencia y representación política.

Así, en cuanto a la representación de intereses vía partidos políticos es preciso señalar que si bien ha habido cierta apertura para el ejercicio del voto, la competencia electoral se ha realizado siempre en condiciones desiguales y con acceso restringido a la esfera electoral. En este sentido, el sistema de partidos, entendido como la variable interviniente entre partido o partidos políticos y el sistema político, que ha predominado en nuestro país es denominado como de partido hegemónico.

La constitución del sistema de partido hegemónico en México, según Juan Molinar Horcasitas, se ubica en los años que van de 1946 a 1963¹⁹. De acuerdo con Prud'homme, el partido hegemónico incorporó y controló a sectores populares mientras que las leyes asociativas forzaron a los sectores empresariales a agruparse para constituirse como interlocutores funcionales en la intermediación corporativista.

La hegemonía del PNR-PMR-PRI respecto al resto de pequeños, efímeros o débiles partidos constituye un hecho irrefutable en la vida política nacional. Sin embargo,

¹⁷ Levy, Daniel C. *op. cit.*, pág. 467.

¹⁸ Prud'homme, Jean François "Elecciones, partidos y democracia" en Víctor Manuel Durand Ponte (coord.) *La construcción de la democracia en México*, México, Ed. Siglo XXI, 1994, pp. 25 - 102.

¹⁹ Molinar Horcasitas, Juan *op. cit.* En ese periodo se dio una centralización de la organización y vigilancia de los comicios, se proscribió de hecho y el derecho de las organizaciones políticas locales y/o regionales así como también se negó la posibilidad de que grupos disidentes de la familia revolucionaria expresaran su disenso creando partidos políticos.

la incorporación de actores secundarios ha obedecido a dos razones principales: asegurar la estabilidad política y legitimar el sistema. Los grupos de oposición al mismo tiempo que aceptan la reglas del juego, expresan los intereses de sus miembros.

Así, en cuanto al registro de partidos y candidatos de oposición, Molinar Horcasitas señala que hasta 1946 existían requisitos mínimos para la participación de partidos políticos o candidatos independientes en las elecciones. Pero a partir de tal fecha, sólo se permitió la participación de partidos políticos con representación a nivel nacional, con determinadas formas organizativas obligatorias y se prohibió la postulación de candidatos independientes. Esto provocó una centralización en la organización y vigilancia de los comicios como también prohibió la participación electoral de organizaciones locales y sin registro de partido político.

En México, la esfera electoral y el sistema de partidos han estado bajo la tutela gubernamental. Si bien las elecciones se han realizado de manera periódica, regular y, hasta cierto punto, pacífica, no existió una competencia real entre los partidos participantes; rasgo que es distintivo de los regímenes democráticos. El dominio del partido oficial en todos los cargos de elección popular ejemplifica el carácter no democrático del régimen político de México.

Otro elemento fundamental que al igual que el presidencialismo, la centralización, el sistema de partido hegemónico y el corporativismo estatal, contribuyó a la estabilidad y legitimidad de un régimen civil y autoritario fue, sin duda, el desempeño económico del sistema político mexicano.

A principios de los 70, todavía dentro de ese ambiente de desarrollo económico, Cosío Villegas escribió que "...la singularidad, notable en sí misma, de esta estabilidad política y de semejante progreso económico crece si se reflexiona que México los ha conseguido sin acudir a ninguna de las dos fórmulas políticas consagradas: la dictadura o la democracia occidental..."²⁰.

Al igual que en otros países latinoamericanos, en México se implantó un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Sin embargo, a diferencia de aquellos, nuestro país alcanzó un promedio anual de crecimiento económico por arriba del 6% de 1940 a 1970.

²⁰ Cosío Villegas, Daniel *op. cit.* 20 y 21.

Estos niveles de crecimiento económico promovieron un enorme cambio social. El modelo económico adoptado por todos los gobiernos que se sucedieron en aquellas 3 décadas, conformó una sociedad urbana y modernizó todos los órdenes de su infraestructura. El crecimiento de las ciudades, el incremento de la clase media, el ascenso de los niveles de escolarización, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a partir de la prestación de servicios públicos de salud, etc. contribuyeron a la configuración de una nueva sociedad mexicana²¹.

Si bien es cierto que el periodo de 1940 a 1970 se caracteriza por un notable progreso económico, es innegable la prevalencia de condiciones de subdesarrollo. Esto es, la desigualdad económica y social entre las clases y también a nivel regional han sido consistentes con la distribución de poder y libertad en México.

Por último si consideramos las modalidades de participación política legítimas que sin duda también fomentaron la estabilidad del sistema político mexicano, se tiene que hacer referencia a dos terrenos legítimos de participación: el ámbito electoral y las corporaciones de masas. Es cierto que las elecciones constituyen un espacio que permite la participación de la sociedad, sin hacer discriminación de ningún tipo; sin embargo, es cuestionable la imparcialidad de dicho ámbito así como el acceso real de diversos grupos cuando por mucho tiempo estuvo cancelada la participación política de partidos opositores al régimen o bien cuando la organización y vigilancia de los comicios han estado en manos del mismo gobierno.

En cuanto a la participación política dentro de corporaciones tales como la CTM, la CNC o la CNOP, es necesario recordar aquí que ellas constituyeron instituciones y prácticas políticas concretas que favorecieron la paz social, la estabilidad y el crecimiento económico de México. Así, uno de los canales de participación política que produjo una peculiar relación estado-sociedad estuvo delimitado por las estructuras corporativas.

Sin embargo, el corporativismo no impidió que surgieran otras expresiones que reclamaron nuevos espacios de representación y participación política. La existencia clandestina del partido comunista, los movimientos de guerrilla urbana y rural, la insurgencia sindical y los movimientos urbanos constituyen ejemplos de variados intentos por incursionar en la vida política institucional, en el sistema de partidos, o bien por crear

²¹ Aguilar Camín, Héctor Después del milagro, Tercera Edición, México, Ed. Cal y Arena, 1989, pág. 30 y ss.

nuevos esquemas de representación social ajenos a las estructuras corporativas del partido hegemónico.

Huelga decir que las respuestas de los distintos gobiernos que enfrentaron estos desafíos fueron variadas según la coyuntura, el sector de la sociedad que protagonizaba esas demandas y el riesgo que ello significaba para el mismo sistema político. Así, por ejemplo, Jacqueline Peschard considera que a mediados de los 70, "...la respuesta del gobierno fue flexible en el campo político-electoral y en 1977 promovió la aprobación de una nueva ley electoral que por primera vez en la historia contemporánea de México abría la oportunidad para que se registraran nuevos partidos políticos, ampliando la oferta electoral"²².

Mientras que en cuanto al movimiento de insurgencia sindical, la respuesta oficial fue autoritaria desde el momento en que hizo caso omiso a los reclamos de apertura. De acuerdo con Peschard, esto respondió a que lo que estaba en juego eran la articulación de intereses y el control de las bases, esto es, la estructura corporativa.

2.2 Reforma del estado

La década de los 70 señala el fin del "milagro mexicano". En esos años, la acumulación de las desventajas del modelo económico comenzaron no sólo a ser más notorias sino cada vez más numerosas.

Para Aguilar Camín las desventajas más graves fueron: "...la descapitalización del campo, la concentración de la riqueza, segregación social, deformación del crecimiento industrial ---protegido, desintegrado, dependiente---, crecimiento de la deuda externa, transnacionalización de la economía, expansión acelerada del sistema financiero con tratos fiscales preferenciales a cambio de facilidades para financiar el gasto público, por último, lo central: la subordinación de la política económica a las condiciones de la bonanza privada..."²³.

Así, la gravedad no sólo económica sino también política de aquellos años, anunció el agotamiento del modelo de desarrollo seguido hasta entonces. A pesar de los intentos por parte de los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976) y de José

²² Peschard, Jacqueline "El PRI: una descentralización dirigida" en Estudios Políticos, Tercera Época, no. 8, Octubre - Diciembre 1991, pág. 60.

²³ Aguilar Camín, Héctor op. cit., pág. 30 y ss.

López Portillo (1976 - 1982) por mejorar la situación económica, la crisis económica y la demanda de transición política se agudizaron.

Con todo, la crisis económica resultado del endeudamiento externo, la recesión productiva, el déficit presupuestario estatal, entre otros factores, no fue exclusiva de México como tampoco lo fue la implementación de diversas medidas para solucionar tal crisis.

La década de los 80 ha pasado a la historia como la peor crisis económica de América Latina. En este sentido, Luiz Carlos Bresser Pereira²⁴, señala que esta crisis es definida, en pocas palabras, por el estancamiento y altas tasas de inflación.

Frente a la crisis económica que en la década de los 80 sacudió a todos los países de América Latina, los diferentes gobiernos implementaron diversas medidas y proyectos con el objetivo de subvertirla. En el caso particular de México, el sexenio encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988) marca el inicio de un nuevo tipo de estado. No sería más un estado regulador e intervencionista; por el contrario, se comenzó a implantar un modelo de estado neoliberal.

Si bien este modelo económico representa la solución que el gobierno adoptó para hacer frente a tal crisis económica, no constituye una solución exclusiva de México. Como en otras partes del mundo, en nuestro país se crearon instrumentos determinados para la consecución de dicho objetivo. Entre estos se encuentran "...el saneamiento de las finanzas públicas y el recorte del déficit y la inversión estatal, el castigo social ---en particular sobre los triunfos acumulados del salario y el trabajo---, la reprivatización y la desregulación de la economía, el regreso al mercado..."²⁵.

En términos generales, puede decirse que la alternativa que eligieron los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari en México fue la protección de los sectores dominantes de la economía del sacrificio mientras se implementó el ajuste en términos fiscales y se implantaron reformas²⁶.

Por otra parte, al igual que en otros países, la reforma del estado mexicano provocó el ascenso de una nueva clase de políticos en la década de los 80. Sin embargo,

²⁴ Para mayor información consúltese: Bresser Pereira, Luiz Carlos Economic reforms in new democracies, U.S.A., Cambridge, University Press, 1993, pp. 15 - 68.

²⁵ IBID, pág. 29.

²⁶ Según Bresser Pereira, esta alternativa económica es la más fácil políticamente hablando; ya que siempre es demandada por los grupos económicos más poderosos, de quienes dependen la estabilización y la reanudación de la economía.

de acuerdo con Arnaldo Córdova, la incorporación de cierto sector de la intelectualidad mexicana en la estructura administrativa y política del estado habría comenzado desde fines de los 50.

Desde aquellos años este sector, integrado por "técnicos" o "tecnócratas", comenzó a "...promover una corriente de pensamiento que intentaba influir en los círculos gobernantes para llevar a término un cambio sustancial en la política del desarrollo. Apoyados en un conocimiento especializado, que está fuera del alcance del aficionado y muchas veces de los mismos políticos, los técnicos han hecho de este grupo un sector sumamente versátil en su capacidad de maniobra y cada vez más influyentes sobre los círculos gobernantes..."²⁷.

Estos personajes comenzaron siendo consultores y con el transcurso del tiempo han ocupado los puestos políticos más importantes. No serían más los políticos tradicionales, con carreras vinculadas al trabajo político en contacto directo con la sociedad; por el contrario, se trataría de personas con carreras universitarias, con posgrados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, sin experiencia política pero con títulos en economía.

El ascenso de los tecnócratas a puestos claves del gobierno mexicano, al igual que de muchos otros países, no está exento de cierto matiz autoritario. Al respecto, Guillermo O'Donnell sostiene que "...tanto los autoritarismos anticuados como los tecnócratas recién inventados se basan en la premisa de que aquellos que ocupan los puestos de mayor importancia saben más que el resto de la sociedad y que, por consiguiente, no sólo tienen el derecho sino el deber de imponer ese conocimiento superior..."²⁸.

El conocimiento especializado en ramas como la economía, las finanzas o la administración tuvo tal impacto que, a diferencia de otras épocas donde ocupar el cargo de la Secretaría de Gobernación parecía ser la antesala a la presidencia, había dejado de

²⁷ Córdova, Arnaldo "Las reformas sociales y la tecnocratización del estado mexicano" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 1972, pág. 69 y 70. En este trabajo, innovador para su época, Córdova señalaba tres postulados expresados por los técnicos o tecnócratas: 1) el país debía dejar de depender, por tanto era indispensable que se convirtiese en un país industrializado y exportador de manufacturas; 2) la industrialización debía lograrse con la participación máxima del capital nacional; y 3) debía procurarse que el sector público desempeñara un papel importante dentro de la vida económica.

²⁸ O'Donnell, Guillermo, "¿Saben los economistas qué es lo mejor?" en ETCÉTERA. Semanario de política y cultura, no. 120, 18 de mayo de 1995, pág. 21.

funcionar como un requisito implícito pero efectivo para ocupar la silla presidencial. En este sentido, desde el sexenio de José López Portillo, pero aun más claramente en el de Miguel de la Madrid Hurtado, comenzó a forjarse una nueva tradición: para ser presidente se debía tener alguna experiencia en la secretarías de estado vinculadas al proyecto económico del país.

Sin duda alguna, ello trajo consecuencias en la composición de fuerzas políticas al interior del partido hegemónico. Las pugnas entre los políticos tradicionales y los jóvenes recién egresados de universidades extranjeras comenzaron a propagarse.

Más allá del enfrentamiento entre las generaciones de la élite gobernante, estas pugnas revelaban la existencia de dos visiones distintas de hacer política, de proyectos nacionales e incluso del papel que debía desempeñar el mismo estado. No obstante, la decisión de reformar al estado fue tomada e implementada.

El adelgazamiento del aparato estatal fue una de las medidas emprendidas de acuerdo al perfil del nuevo modelo económico. En este sentido, Aguilar Villanueva señala que "...el redimensionamiento del estado, su adelgazamiento ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción..."²⁹.

Una de las implicaciones políticas más significativas de la reducción del aparato estatal fue la limitación de los poderes tradicionalmente adjudicados al presidente. La contracción del ámbito de decisión del presidente fue inevitable. Al respecto, Aguilar Villanueva sustenta que si bien la imagen de una presidencia omnímoda es una fantasía, en la primera mitad de los 80, las políticas de ajuste y/o estabilización económica, y, en la segunda, las políticas de liberalización y apertura económica, han impuesto límites a la presidencia e incluso han trastocado la fuente de legitimidad del presidente³⁰.

²⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio" El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa Editores, 1992, pág. 15. Un dato que revela el alcance de esta medida de hacer más eficiente, eficaz y productivo al estado mexicano lo expresa Aguilar Camín: en el año de 1982, inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, existían 1,155 empresas paraestatales; al término existían sólo 463. No obstante, dichas empresas seguían representando un porcentaje considerable del PIB; alrededor del 13 %, debido a que continuaban siendo incluidas grandes e importantes empresas de las ramas estratégicas como energéticos y abasto. Para mayor información, consúltese: Aguilar Camín, Héctor, *op.cit.*

³⁰ Al respecto, Aguilar Villanueva hace hincapié en que de 1940 a 1970 la política de masas emprendida por los diversos gobiernos que se sucedieron, constituía la base de legitimidad de sus respectivos gobiernos. Por ello, más que tratarse de una legitimidad por elección ciudadana era por

Al haber menos puestos disponibles no sólo para la clase política sino también para las clientelas electorales y para la sociedad en general, el partido hegemónico tuvo que pagar un alto costo político de las políticas de ajuste y reestructuración económica emprendidas en los años 80. Entre esos costos se encuentra el desprendimiento de un sector considerable de priístas, agrupados en la Corriente Democrática que encabezaban Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, la disminución del voto priísta, el realineamiento electoral alrededor de los partidos de oposición así como resistencias locales y gremiales a dichas medidas económicas.

Por otra parte, cabe señalar que, como se explicó en el capítulo anterior, el nuevo modelo de desarrollo implicaba una percepción diferente de las políticas públicas, enmarcadas en un nuevo tipo de relaciones con los actores económicos y políticos de México. En este sentido, el reconocimiento de la limitación y escasez de los recursos políticos y económicos reclamaba una *hechura de políticas públicas* eficaz, eficiente y productiva, que se contradecía con las prácticas clientelares y corporativas del sistema político.

Así, "...el nuevo patrón de *policy making* modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (medidas o desmedidas) de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres particulares..."³¹.

La reforma del estado impulsada en los primeros años de los 80 provocó una nueva concepción y hechura de las políticas públicas. Por una parte, la reducción del presupuesto estatal en áreas específicas de la economía y, principalmente, del gasto

gestión. Aguilar Villanueva, Luis F. "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1994, pp. 58 y ss. No obstante, es importante matizar la afirmación de Aguilar Villanueva en cuanto a la limitación de los poderes adjudicados al presidente, sobre todo si pensamos en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Para muchos estudiosos del tema, en este sexenio el presidente concentró e hizo uso de un vasto poder que rebasó las estructuras partidarias como también los poderes legislativo y judicial. Ya fuere por la personalidad de Salinas de Gortari o por el imperativo de legitimar su gobierno, lo cierto es que el sexenio salinista dista mucho de ser un ejemplo de la limitación de tales poderes.

³¹ Aguilar Villanueva Luis F. "Estudio introductorio" El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa Editores, 1992, pág. 19.

social, además de implicar un alto costo político y social para el partido hegemónico, también trastocó las bases de legitimidad del ejercicio presidencial, constituyó, en términos concretos, el abandono de ciertas tareas sociales desempeñadas por el estado. Por otra parte, implicó una redefinición del ámbito público, del ámbito de injerencia estatal y de la relación estado-sociedad.

De acuerdo con Aguilar Villanueva³², el saneamiento de las finanzas públicas provocó la dilatación de la vida política, es decir, la aparición de nuevos actores políticos, ideas, prácticas, discursos y líderes. Quizás, el trasfondo político de ello era el reclamo democrático por participar en esas decisiones que desde los puestos directivos mas altos se estaban tomando y que afectaban a amplios sectores de la sociedad quienes estaban pagando los costos de la crisis económica.

Sin embargo, el redimensionamiento del estado no es sinónimo de la desaparición de éste; aun tratándose de un estado pequeño, persisten los problemas públicos. De aquí que sea fundamental "...la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas..."³³.

Para Aguilar Villanueva, las funciones económicas y sociales del estado mexicano se tienen que desempeñar de otra manera si se considera que aquél está inscrito en un contexto social distinto: una sociedad más democrática, plural, compleja, informada y participativa, donde el gobierno está sujeto al control del voto, a la opinión pública y a la exigencia de dar públicamente cuenta de sus actos, y donde sus decisiones se encuentran limitadas por los contrapesos institucionales, las libertades individuales así como por grupos de la sociedad que buscan promover sus intereses. Sin duda alguna, esa manera no es otra que las políticas públicas con cierta calidad.

Con todo, es cierto que un reclamo que permanece en la sociedad mexicana es la existencia no de decisiones personales y arbitrarias o como resultado de la presión de grupos dominantes o de intereses particulares, sino más bien de un conjunto de decisiones gubernamentales producto de la discusión, del consenso y en respuesta a problemas públicos.

En este sentido, Aguilar Villanueva tiene razón cuando dice que la democracia constituye la condición imprescindible para la corrección de las políticas públicas. Sin

³² *IBID*, pág. 19.

³³ *IBID*, pág. 22.

embargo, es discutible al hablar de la situación particular de México, afirmar que dicha condición ya se haya garantizado. De aquí que la demanda de amplios sectores sociales y políticos del país por abrir espacios de discusión y de participación en la toma de decisiones gubernamentales, constituya un hecho innegable.

2.3 Nuevas formas de participación política

Las dos últimas décadas en México se caracterizan, entre otras cosas, por el surgimiento de múltiples movimientos sociales así como de ONG's. Si bien el carácter *novedoso* de ambos va más allá de su primera fecha de aparición, es indudable que el impacto que han tenido en el entorno sociopolítico del país no tiene precedente alguno.

Huelga decir que, debido a la importancia que actualmente tienen los movimientos sociales y las ONG's, es necesario investigar si efectivamente se tratan de modalidades de participación política nuevas o no. Por tanto, es fundamental indagar su origen, el cual seguramente está vinculado con las transformaciones del estado y de los partidos políticos.

En el apartado anterior se han señalado ya algunos puntos más sobresalientes del proceso que ha culminado en la reforma del estado. Ahora, es preciso hacer hincapié en algunas consideraciones respecto a los partidos políticos. Es necesario, en primer lugar, señalar que éstos forman parte de un fenómeno político existente en todos los países occidentales contemporáneos: el advenimiento de los llamados *partidos de todo el mundo* ("*cath all parties*")³⁴.

Estos partidos, según Otto Kirchheimer, se presentan a los electores como algo confiable, se comportan en el ámbito político como un artículo de consumo general, estandarizado, ampliamente conocido y diferenciado de otros productos; con liderazgos que se ajustan a las exigencias estandarizadas con el fin de obtener más votos aun entre los más diversos grupos de interés.

Por lo tanto, los partidos de todo el mundo, al perder especificidad como representantes de determinados grupos o sectores de la sociedad, podrían incidir o fomentar el surgimiento de modalidades de participación política como movimientos

³⁴ Consúltense: Kirchheimer, Otto "El camino hacia el partido de todo el mundo" *Teoría y sociología Críticas de los partidos políticos*, Madrid, Ed. Anagrama, 1980, pp. 328 - 346.

sociales y/o ONG's que sí orientan dicha participación hacia el logro de objetivos concretos.

Con todo, es importante retomar primero el papel de los tres partidos políticos más importantes en México: PRI, PAN y PRD respecto a la representación de demandas sociales³⁵. Los referentes que guían esta consideración son las posturas que han adoptado los tres partidos respecto al estado, entendido como el marco político-legal; la sociedad civil, de la cual los movimientos sociales y las ONG's son parte; y, por último, la alternativa clandestina. Huelga decir que este último referente tiene, sin duda, gran importancia en la actualidad. La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el primer día de 1994 expresa otra vía de participación política no institucional³⁶, al igual que los movimientos sociales y las ONG's; pero sin el consenso o la aceptación de la sociedad en general, debido en primer lugar al uso de la violencia³⁷.

Finalmente se discutirá si los movimientos sociales y las ONG's son nuevas formas de participación política. Si lo son se señalarán las razones que sustentan esta tesis; así como también se profundizará, tentativamente, en las implicaciones políticas de su propagación en una sociedad como la mexicana.

En cuanto a los partidos políticos, es importante considerar que a partir de las elecciones presidenciales de 1988, la arena electoral ha cobrado una fuerza inusitada³⁸. Sin duda, las condiciones económicas y sociales de nuestro país han influido en este fenómeno.

³⁵ Cabe señalar que para fines expositivos el PAN y el PRD se agruparán, mas adelante, en un subapartado denominado "oposición".

³⁶ Es importante recordar que el carácter *no institucional* de la participación política que propagan tanto los movimientos sociales como las ONG's ha sido ya explicado en el capítulo anterior, tomando como referencia los trabajos de Claus Offe.

³⁷ Sin duda este enunciado puede suscitar múltiples divergencias. No obstante, aquí no se analizará con profundidad el significado político de un movimiento armado como el EZLN. Es preciso subrayar, sin embargo, que resulta difícil asegurar de principio que los medios de la acción zapatista sean asumibles por la comunidad amplia, como diría Claus Offe. Aunque tampoco debe dejarse de lado que la movilización de múltiples sectores de la sociedad jugó un papel determinante en las decisiones relativas al alto del fuego así como la búsqueda de otros caminos pacíficos para resolver las demandas planteadas por los zapatistas.

³⁸ Esto, junto con otros indicios, ha dado lugar a diversas tesis. Una tesis y, quizás, la más importante, sostiene que México se encuentra inmerso en un periodo de transición democrática. Sin embargo, este fenómeno no es exclusivo de nuestro país. Como señala Curzio, "...pocas cosas han avanzado tan espectacularmente en América Latina en los últimos años como la democratización política...". Curzio, Leonardo *op. cit.*, pág. 13. Es preciso enfatizar que aquí no se discutirá detalladamente si México se encuentra inscrito o no en un etapa de transición democrática; lo cual no niega que esté atravesando por un complejo y profundo proceso de transición política.

Así, empezaré señalando que a partir de la reforma del estado, en especial, de la adopción de un nuevo modelo de desarrollo económico, la sociedad mexicana, principalmente los sectores populares y la clase media, ha sufrido las consecuencias de la crisis económica previa a la modificación del modelo económico como también de los efectos del ajuste y la reducción del gasto estatal.

El crecimiento del desempleo, el aumento de la pobreza y la pauperización de los niveles de vida son algunas características del actual panorama económico y social de México³⁹. Por lo tanto, este panorama podría desencadenar expresiones políticas contrarias al modelo de desarrollo económico, al régimen que lo ha implementado al igual que al partido político que lo ha apoyado.

Sin embargo, una de las peculiaridades del sistema político mexicano y del desempeño institucional del partido hegemónico es la extraordinaria habilidad para imponer medidas económicas, a pesar del impacto negativo que provoquen, en la economía de la sociedad. Si bien se pensó que esta capacidad era exclusiva del sistema político mexicano, tal parece que esta situación cada vez va siendo menos una peculiaridad nacional.

Por ello, Mario F. Navarro hace hincapié en que un desafío actual para la sociología política es estudiar la tolerancia popular a los procesos de ajuste económico. Así, diversos políticos han arribado a la presidencia de países como Argentina, Perú o México donde "...no sólo ganan elecciones en calidad de iniciadores o continuadores de políticas de ajuste económico, sino que lo hacen enmarañados en escándalos políticos y denuncias de corrupción que les conciernen directa o indirectamente..."⁴⁰.

³⁹ De acuerdo a cifras recientes del Banco Mundial la pobreza afecta al 85% de la población como resultado de la crisis económica que inició en diciembre de 1994. Si bien en las zonas rurales e indígenas del país se concentran los niveles más altos de pobreza, los datos revelan el incremento de la pobreza urbana y la "extinción" de la clase media. *La jornada*, 24 de junio de 1996, pág. 60 y 54. El presidente del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, organismo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Fawzi H. Al Sultan, señaló que el nivel de pobreza en nuestro país es similar al de algunos países africanos o comparable al que predomina en las favelas rurales de Brasil. *La jornada*, 9 de julio de 1994, pág. 48. Por otra parte, sin tomar en cuenta a los africanos, México es considerado como el país que tiene el abismo más grande entre ricos y pobres. Según estadísticas de la ONU y del Banco Mundial, el 10% de los ricos controlan el 41% de la riqueza del país, mientras que la mitad de la población recibe el 16% del ingreso nacional. *La jornada*, 21 de julio de 1996, pág. 45.

⁴⁰ Navarro, Mario F. "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico" en *Desarrollo Económico*, vol. 35, no. 139, Octubre - Diciembre 1995, pág. 443.

Se trate de paciencia, convicción, disciplina, resignación o alineación, lo cierto es que, como señala Navarro, es poco entendible la aceptación popular de proyectos o programas económicos que atentan contra las condiciones de vida de amplios sectores de las sociedades.

Por ello, es indispensable indagar si en México existen las condiciones políticas para la expresión popular de rechazo, crítica e incluso de aceptación de medidas económicas neoliberales. Así, se parte del supuesto de que existe un conjunto amplio de demandas distribuidas a lo largo de la sociedad de este país, algunas en estado latente y otras como ejes articuladores de variados movimientos sociales y ONG's o bien como capital movilizador de los partidos políticos. Estas demandas son resultado de la persistencia de la desigualdad económica así como de la distribución inequitativa de los beneficios del relativo crecimiento económico bajo el modelo neoliberal.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Ahora bien, en cuanto a la profundización del papel que han desempeñado los tres partidos políticos más importantes de México respecto a las demandas populares, comenzaré con el caso particular del PRI.

Las elecciones presidenciales de 1988 marcan una inflexión en la historia del PRI. Por primera vez en la historia de este partido, un presidente fue electo apenas con el 50.3% de la votación total⁴¹; esto es, el porcentaje más bajo de todos los resultados anteriores en elecciones presidenciales.

Así, al inicio de su periodo, Carlos Salinas de Gortari se enfrentó a la crisis política más grave del PRI en sus 60 años de existencia. La continuación de las medidas de austeridad, la reestructuración neoliberal que ello suponía, los costos sociales y políticos y la crisis política al interior del mismo partido; fueron factores que motivaron la implementación de diversas "soluciones". Todas éstas con el objetivo de que la figura presidencial recuperara legitimidad, el PRI recobrara el apoyo popular ---a pesar de que la sociedad no correspondía al modelo tradicional, el cual de alguna forma había sustentado

⁴¹ Leonardo Curzio señala que los resultados de los comicios de dicho año reflejaron: el rechazo al sistema de partido hegemónico y la crisis de las estructuras corporativistas y clientelares; la revaloración del derecho ciudadano a votar de manera individual; la ruptura de la relación PRI-PAN; y, finalmente, un voto de castigo a la política económica implementada por Miguel de la Madrid. Para mayor información consúltese: Curzio, Leonardo op. cit.

su hegemonía---, y fuese, por tanto, frenada la fuerza cada vez mayor de la oposición, principalmente aquella aglutinada alrededor de Cuauhtémoc Cárdenas.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) constituyó una medida para alcanzar tales objetivos. Este programa se justificó como el mecanismo para atacar el problema de la pobreza y dar respuesta a las crecientes demandas sociales en torno a una gama amplia de servicios públicos como electricidad, pavimentación, drenaje y salud, entre otros.

Sin desear hacer un recuento amplio del PRONASOL, es preciso señalar que los resultados exitosos fueron rápidamente visibles: el aumento de la popularidad del presidente en curso y la recuperación del voto priista, como bien lo señalan los resultados de las elecciones federales legislativas de 1991⁴².

No obstante, la recuperación del voto priista no fue un producto exclusivo de la puesta en marcha de tal programa. Al respecto, Kathleen Bruhn⁴³ enfatiza que el mejoramiento del PRI en 1991 pudo haber sido el resultado, por un lado, de una reconfiguración de la participación electoral de la ciudadanía, principalmente entre los simpatizantes y militantes del PRI y FDN-PRD; y, por otro, de la transformación de la acción política del PRI en todo el país.

Esta autora concluye subrayando que un programa como el de Solidaridad no explica el relativo mejoramiento en el nivel de votación obtenida por el PRI o en la declinación de los opositores al neoliberalismo. Así, "...una modesta pero más real evaluación de los efectos de Solidaridad puede considerar que este programa de gasto social puede mejorar la imagen política general de los apoyadores, pero los efectos no son proporcionales y pueden depender de una campaña de propaganda efectiva como de su real entrega de servicios en cualquier área..."⁴⁴.

Ahora bien, el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional a principios de 1994 no sólo puso en entredicho las cualidades económicas, sociales, políticas y culturales de la administración encabezada por Salinas. El EZLN ha sido el

⁴² En las elecciones presidenciales de 1988 el PRI obtuvo 50.3%, el FDN 31.12% y el PAN 16.81% de los votos; mientras que en las federales al Congreso de 1991, el PRI ganó 61.4%, el PAN 17.7% y el PRD 8.3%. Véase: Aguilar, Luis *et al* "Síntesis de un proceso electoral" en Argüelles, Antonio y Manuel Villa (coords.) *op. cit.*

⁴³ Léase: Bruhn, Kathleen "Social spending and political support. The 'lessons' of the National Solidarity Program in Mexico" en *Comparative Politics*, U.S.A., vol 28, no. 2, January 1996, pp. 151 - 177.

⁴⁴ *IBID*, pág. 166 y 167.

primer movimiento armado que, después de años de estar en la clandestinidad, le declaró públicamente la guerra al gobierno, al presidente y por tanto al partido hegemónico, con un inusitado apoyo de amplios sectores de la sociedad mexicana y también de otros países.

A pesar del desconcierto y la sorpresa que ello provocó no sólo al interior del partido hegemónico y de la administración en curso sino de la sociedad en su conjunto, el gobierno no tardó en descalificarlo por hacer uso ilegítimo de la violencia. Esta crisis política se agravó aun más con las pugnas al interior del PRI que incluso condujeron, en 1994, por una parte, al asesinato de dos personajes importantes: el candidato oficial a la presidencia, Luis Donald Colosio, y el secretario general del partido, José Francisco Ruiz Massieu, y, por otra, al encarcelamiento de Mario Ruíz Massieu y Raúl Salinas de Gortari.

Estos datos no revelan otra cosa que la existencia de serios enfrentamientos al interior del partido hegemónico, quizá como producto de la acentuada heterogeneidad de intereses que subsiste dentro del mismo. Huelga decir que la reforma del estado también ha jugado un papel notable, como detonador de conflictos entre los grupos políticos que integran al PRI. La reducción de las prebendas y recompensas políticas como resultado de las medidas dirigidas al adelgazamiento del aparato estatal constituye un factor que no puede dejarse de lado, como tampoco puede olvidarse el ascenso de grupos tecnócratas a los altos puestos de la administración pública en demérito de los políticos "tradicionales".

Respecto a la postura que ha adoptado el PRI en relación a lo que numerosos académicos, políticos y activistas han denominado *el despertar de la sociedad civil*, es importante señalar que los priístas celebran este despertar e incluso lo consideran como un factor central para la transición democrática de México⁴⁵.

Al igual que en el PAN y PRD, el tema de la participación ciudadana constituye un elemento importante dentro del proyecto político-ideológico priísta. El interés y la actitud asumida por el PRI respecto a la emergencia de la sociedad civil se expresa tanto en la reforma del partido implementada en 1991 como en los contenidos de la plataforma electoral 1994 - 2000. En el primer caso, como una respuesta a la creciente participación

⁴⁵ Para mayor información consúltese: Lima Malvido, María de la Luz "Participación ciudadana y reforma del estado" en *Examen*, no. 78, Febrero 1996, pp. 11 - 20. María de la Luz Lima Malvido es diputada federal del PRI y actualmente es la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.

y movilización de la sociedad civil, que escapa de las estructuras corporativas y que se ha expresado en la arena electoral, el PRI inició en 1991 una reforma. Esta, según Carlos Sales Gutiérrez, tiene la misma profundidad que las experimentadas por este partido en 1929, 1936 y 1947. Esta reforma define al PRI como "...un partido político de ciudadanos, organizaciones sociales y sectores, de carácter nacional, popular y democrático..."⁴⁶.

Del mismo modo, Manuel Villa⁴⁷ argumenta que la reforma del PRI, expresada en el programa de territorialización, implica más que una respuesta inmediata a la reconfiguración del espectro electoral, ya que se trata de una nueva relación entre el PRI y la sociedad civil. De acuerdo con Villa, el objetivo principal de la reforma es establecer las bases sociales que permitan al PRI continuar siendo el eje sustancial del régimen político de México.

Mientras que en la plataforma electoral 1994 - 2000 se reconoce la emergencia de una sociedad más participativa y plural. Por ello se propuso: promover la participación social, extender la participación de las comunidades en el diseño y ejecución de las políticas públicas que incumban a sus miembros, apoyar la autogestión de actividades económicas emprendidas por las comunidades, impulsar la creación de órganos ciudadanos de apoyo a la gestión pública y promover la participación de organizaciones sociales en diversas áreas de la administración pública, a través de consejos consultivos⁴⁸.

Sin embargo, es indudable que los priístas, ya sea como funcionarios de la administración pública o bien como militantes, han sido, en gran medida, el objeto de crítica y de alguna manera han propiciado diferentes actividades de movimientos sociales y ONG's. Es interesante, por tanto, advertir que si bien el PRI se muestra, por ejemplo, abierto a la participación de las ONG's en determinadas áreas de la gestión pública e incluso considera la pertinencia de que aquéllas disfruten de cierto presupuesto público, siempre y cuando realicen actividades de interés público; las ONG's manifiestan temor y hasta cierto punto renuencia por el peligro que ello pudiese significar para su autonomía e independencia. Para algunas ONG's, es una realidad la amenaza que implica ser

⁴⁶ Sales Gutiérrez, Carlos "Estructura territorial del Partido" en Examen, no. 25, Junio 1991, pág. 17.

⁴⁷ Villa, Manuel "Por la democracia local" en Examen, no. 25, Junio 1991, pág. 8.

⁴⁸ Véase: Partido Revolucionario Institucional Plataforma electoral 1994 - 2000.

cooptadas por un gobierno al cual cuestionan y demandan responsabilidad y claridad en el desempeño de sus funciones.

Oposición

Este subapartado tiene la finalidad de profundizar en las posturas que han adoptado tanto el PAN como el PRD respecto al estado, la sociedad civil y la alternativa clandestina. Aunque ambos partidos son reconocidos como opositores al PRI, es preciso señalar que éstos no sólo tienen proyectos políticos-ideológicos distintos sino que también han adoptado actitudes diferentes frente al PRI, la sociedad civil y la alternativa clandestina.

En cuanto al PAN, la adopción del modelo neoliberal ha trastocado no sólo la estrategia política que lo había caracterizado en las últimas décadas sino que inclusive ha mermado el proyecto de nación que enarboló durante la década de los 70 y aun a principios de los 80.

En aquellos años, el PAN criticaba la ineficiencia e ineficacia de la administración pública para la solución de numerosos problemas producto de la crisis económica, el gasto público exorbitante, el tamaño del aparato estatal y la intervención del estado en la economía. Estos factores constituyeron puntos de ataque al desempeño público de los gobiernos priistas⁴⁹. El PAN demandaba la salida del estado de la economía, la reducción del gasto público y del aparato estatal, medidas características del modelo neoliberal.

No obstante, varios aspectos de la propuesta económica del PAN fueron llevados a la práctica por el gobierno priista a partir del sexenio de Miguel de la Madrid. Esta situación, de alguna forma problemática para el PAN, se ha agravado desde el momento en que miembros de ese partido accedieron a la gubernatura de distintos estados del país, inicialmente con Ernesto Ruffo en Baja California en 1989. En este contexto, un reto fundamental para el PAN ha sido cómo distinguirse del PRI y cómo cuestionar al gobierno cuando se ha pasado a formar parte del mismo.

Otro punto de coincidencia con el PRI ha sido, sin duda alguna, el rechazo y descalificación a la vía armada encabezada por el EZLN. Sin embargo, el comportamiento

⁴⁹ Quizás el punto álgido de esta crítica panista se suscitó con motivo de la expropiación de la banca. Para mayor información consúltese: Giménez, Gilberto "La controversia ideológica en torno al VI Informe de José López Portillo. Ensayo de un análisis argumentativo" en *Discurso*, pp. 25 - 72.

del gobierno fue muy distinto al del PAN: el gobierno era el adversario en primera instancia del movimiento zapatista y quién debía dar respuesta a un movimiento que trastocaba las bases de todo estado moderno, esto es, el uso legítimo de la fuerza.

No obstante, a diferencia del PRD como se verá mas adelante, el PAN nunca ha respondido a los llamados zapatistas. Tampoco se ha abstenido de descalificar el apoyo popular y, en cierto sentido, también perredista que ha suscitado el EZLN en México.

Del mismo modo, *el despertar de la sociedad civil* ha representado un objeto de crítica para el PAN. Al respecto, el exdirigente nacional de este partido, Carlos Castillo Peraza, no demoró en cuestionar el desprecio a la política institucional, que han expresado algunas ONG's. Todavía como presidente del PAN, Castillo Peraza decía que "...nos exhortan ahora a ser ciudadanos, cuando gracias a que lo hemos sido existe Acción Nacional y se han dado muchos de los cambios en nuestro país. Hablan mal de la política, de los políticos, del Parlamento y de los partidos, anuncian su supuesta crisis y su desbordamiento por una etérea sociedad a la que apellidan 'civil'..."⁵⁰.

Esta postura es entendible si se toma en cuenta la historia del PAN. En ella, es posible vislumbrar que ha sido el único partido que desde sus inicios estableció como un eje central en su proyecto político-ideológico, la participación política de ciudadanos individuales, con afiliación personal y no colectiva como el PRI, canalizada a través de la estructura partidaria para el fortalecimiento de la vida social.

Por tanto, la novedad que señalan algunos activistas de la sociedad civil o estudiosos acerca de las reivindicaciones y resignificaciones políticas que implica este *despertar de la sociedad civil*, no existe para este partido. El PAN desde hace varias décadas reivindicó la participación ciudadana, la democracia política, propició la creación de diversas "sociedades intermedias" ---ya sea vecinales, empresariales, entre otras---, al mismo tiempo que encabezó movimientos de insurgencia civil, pacífica.

Según el PAN, el problema no radica en quién habló primero de ciudadanos y quién después. El problema es la falta de claridad y uso maniqueo del concepto de sociedad civil. En este sentido, es común el rechazo del PAN, PRI y PRD a la idea de que la sociedad civil es un conjunto de virtudes políticas y hasta éticas, capaz de propiciar la transformación democrática de México; mientras que las instituciones políticas, los

⁵⁰ Castillo Peraza, Carlos "Acción Nacional: la fuerza de la democracia" en *Palabra*, no. 27, pág. 55 (Mensaje del presidente del partido a la XL Convención Nacional, 20 de noviembre de 1993).

partidos políticos y la política en general son la expresión más acabada de la corrupción, el autoritarismo y la incapacidad para articular un movimiento efectivo de transición democrática.

Sin negar la participación política de diversos grupos sociales en la construcción de la democracia, en el fortalecimiento de lo político y del estado mismo, Castillo Peraza enfatiza el papel que tienen y deben seguir cumpliendo los partidos políticos. Por tanto, lejos de apoyar la tesis de una supuesta crisis de los partidos políticos, Castillo Peraza considera que en los últimos años el fortalecimiento de los partidos políticos en México, especialmente del PAN, es indudable⁵¹.

Algunos analistas como Luis F. Aguilar Villanueva⁵² consideran que esta postura crítica del PAN hacia las ONG's es la muestra de la incapacidad de este partido de articular un discurso en donde las integre. Debido a que diversas ONG's se han apropiado en los últimos años de las tareas de crítica cívica y social que realizaba anteriormente el PAN.

En cuanto al PRD, es importante enfatizar que la existencia legítima de este partido de izquierda al igual que de sus antecesores como el Partido Comunista, el Partido Mexicano Socialista o el Partido Socialista Unificado de México, no hubiera sido posible sin la reforma electoral de 1977. Sin duda, esta reforma, contenida en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, constituye un referente obligado para el estudio de un partido opositor como el PRD.

En la década de los 70, el PRI enfrentaba serios problemas de legitimidad con sus propias clientelas electorales y con la oposición. Como una mezcla de control y legitimación, la reforma política del '77 estimuló la concurrencia de partidos opositores en el ámbito electoral, creó las figuras jurídicas de asociación política y partidos políticos como entidades de interés público, introdujo sistemas de representación proporcional junto al de mayoría, creó la Comisión Federal Electoral con la mayoría de las atribuciones referentes a la organización y vigilancia electoral⁵³.

⁵¹ Castillo Peraza afirma que una prueba de ello es el resultado de diversos procesos electorales que se han celebrado a partir de 1988, donde es posible observar que las elecciones son cada vez más competitivas. En ellas el PAN ha obtenido numerosos triunfos que lo han llevado a ocupar por primera vez en la historia política de México, las gubernaturas en varios estados. Al respecto consúltese: Castillo Peraza, Carlos Disiento, México, Ed. Plaza & Janés, 1996, 149 p.

⁵² Entrevista al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. México. Marzo de 1996.

⁵³ Para mayor información léase: Molinar Horcasitas, Juan op. cit.

Si bien la reforma electoral del '77 manifestó cierta apertura para la participación de los partidos políticos opositores, contribuyendo a la legitimación del sistema político, persistieron aspectos que afectaban la celebración democrática de las elecciones. Así, la centralización del proceso de organización y vigilancia de las competencias electorales y la restricción del derecho a postular candidatos fuera de los partidos políticos nacionales registrados, fueron temas apenas mencionados.

Sin embargo, a partir de esta reforma política diferentes grupos de la sociedad, fundamentalmente opositores al régimen y con evidentes tendencias izquierdistas, tuvieron por primera vez en la historia de México la posibilidad de participar en la vida política de una manera pública y legal.

En cuanto a las posturas adoptadas por el PRD respecto al estado, se puede decir que una debilidad profunda que lo ha caracterizado es, sin duda alguna, la carencia de proyecto económico. Si bien se puede argumentar que el proyecto del PAN coincide en algunos puntos con el proyecto actual del PRI, el caso del PRD es más grave.

Para este joven partido, un punto clave en la fundamentación de la crítica del gobierno ha sido la descalificación de la implantación de un modelo económico que se sustenta en las leyes del mercado. Por tanto, el retorno a un estado regulador e intervencionista en la economía ha representado la propuesta económica perredista. Pero esta propuesta es, en cierto sentido, conflictiva en un contexto internacional donde lo que priva es precisamente el neoliberalismo.

Así, ante la incapacidad de elaborar un proyecto económico alternativo y novedoso, el PRD compite en el escenario político con una arma que está por demás descalificada desde el momento en que se vincula con ineficacia, ineficiencia y corrupción de la administración pública. Si bien esto no significa que el neoliberalismo acabe con todos esos problemas, no cabe duda que esta limitación del PRD propició no sólo una fuerte crítica de sus adversarios, sino que también le restó votos en distintos comicios.

Por otra parte, es ya un lugar común señalar que el origen del PRD se encuentra estrechamente vinculado con una diversidad movimientos sociales⁵⁴. La variada gama de corrientes políticas que convergieron en la creación del PRD en el año de 1990 muestra

⁵⁴ Para mayor información véase: Cuéllar Vázquez, Angélica (coord.) Movimientos sociales y neocardenismo. Julio de 1988, México, Aguirre y Beltrán eds., 1994, 158 p.

cuál es su postura respecto al reciente fenómeno denominado *el despertar de la sociedad civil*.

Al respecto, algunos señalan que el PRD se presenta en la esfera electoral no como un partido político sino más bien como un movimiento político de alcance nacional. Mientras que otros consideran que el empalmamiento del PRD con los movimientos sociales y las ONG's se debe, en gran medida, a que estas dos formas de participación política tienen objetivos en común. Entre estos destacan: la exigencia de claridad y transparencia de los procesos electorales, la implantación de un estado de derecho y la defensa de los derechos humanos.

Otro punto de cuestionamiento es la vinculación del PRD con el EZLN. Para algunos estudiosos de la política en México, este vínculo es un referente para explicar el deterioro del PRD; el cual se reflejó en los resultados de las últimas elecciones presidenciales.

No obstante, para este partido la relación con el EZLN no significa que apoye la vía armada como recurso para participar e incidir en la vida política de México. Por ello enfatiza que esta relación se debe a que ambos persiguen objetivos comunes como la demanda de democracia, justicia y libertad. Con todo, el costo político que ha tenido la asociación del PRD con el EZLN se ha reflejado en las urnas.

Ahora bien, frente a este panorama el PRI, PAN y PRD han elaborado diversas estrategias; todas con el objetivo de constituirse en mecanismos de articulación de demandas e intereses de amplios sectores de la sociedad.

Si bien puede decirse que esas demandas constituyen el capital político *natural* del PRD en la actualidad, aunque por seis décadas fue del PRI, ningún partido podrá realizar sus actividades ni lanzar propuestas económicas, sociales, culturales o políticas, sin considerar a grandes sectores de la sociedad, quienes no sólo no disfrutaban los beneficios de un modelo económico sino que inclusive padecen sus consecuencias.

Ahora bien, a lo que se quiere llegar es al significado político que tiene esta creciente movilización de la sociedad civil en el sentido de constituir una clientela política por la cual compiten principalmente el PRI y el PRD pero que no puede ser olvidada por el PAN si desea aumentar sus votos.

En este sentido, Ivan Zavala⁵⁵, en un breve pero por demás interesante artículo, señala aspectos básicos que dan cuenta de la novedosa reconfiguración electoral que se ha suscitado en los últimos años en México. Tomando en cuenta las elecciones presidenciales de 1994, Zavala ilustra la coincidencia del PRI y del PRD en la lucha por la obtención de votos de la población rural, los analfabetos y los sectores más pobres. Estos constituyeron en distintos momentos las bases sociales del PRI, pero en 1994 fueron también los sostenes electorales del PRD. Mientras que el PAN tuvo en el mismo año como bases sociales todos los grupos sociales excepto los más pobres y los campesinos. Es interesante que a pesar del fortalecimiento reciente del PAN, éste "...no es el partido de los pobres en un país de pobres..."⁵⁶.

Por otra parte, es pertinente señalar que si bien la actuación política futura de los partidos tiene mucho que ver con la imagen y relación que asuman frente a ese *despertar de la sociedad civil*, principalmente respecto de los sectores sociales que han encontrado en los movimientos sociales y ONG's un espacio propicio para su participación política, la expresión de demandas populares no está ajustada a los tiempos electorales. Por tanto, este fenómeno ha contribuido no sólo a la complejización del entorno político nacional en los últimos años; también reclama nuevas prácticas políticas de los partidos. Esto es, que la política no se circunscriba exclusivamente a las campañas y procesos electorales⁵⁷.

Sin embargo, esto no implica que las nuevas formas de participación política propagadas por movimientos sociales u ONG's necesariamente tengan que confluír en un programa ideológico partidario. Al contrario, la autonomía de ambos es un factor imprescindible para que efectivamente puedan constituirse como expresiones políticas no institucionales. La creación de identidades, producto de un complejo proceso simbólico que conlleva el reconocimiento como sujetos distintos, con propuestas novedosas, sería

⁵⁵ Zavala, Iván "Seis hipótesis sobre las elecciones presidenciales de 1994 y algunas predicciones" en Estudios Políticos, Cuarta Epoca, no. 7, Abril - Junio 1995, pp. 7 - 24.

⁵⁶ IBID., pág. 23.

⁵⁷ Alonso Lujambio da una explicación de las implicaciones que esto tiene en el desarrollo de los partidos políticos en la actualidad. Este autor sustenta que en el caso particular del PRD, el privilegio que ha otorgado a las elecciones federales ha disminuido su fuerza en los comicios locales o legislativos. Cabe mencionar que dicho factor es empleado para el análisis del descenso de votos perredistas. Véase: Lujambio, Alonso "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México" en Política y Gobierno, vol. II, no. 1, primer semestre de 1995, pp. 43 - 71. Y "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México" en Alicia Hernández Chávez (coord.) Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1994, pp. 75 - 111.

impensable si todo movimiento social u ONG tuviese que formar parte de un partido político. En todo caso, serían todo menos manifestaciones reales de participación política no convencional.

Nuevas formas de participación política

En nuestro país, la coexistencia de formas de participación institucional, como serían los partidos políticos, y no institucional, movimientos sociales y ONG's, expresa la existencia de una sociedad más autónoma y plural que está creando nuevos mecanismos de vinculación con el estado.

Sin duda, el ámbito del quehacer político se ha transformado por la participación política de otros actores que no son grupos de interés, pero que tampoco responden a estructuras corporativistas. Por ello, es ahora pertinente preguntarse en dónde reside el carácter *novedoso* de la participación política fomentada por ONG's y movimientos sociales en México.

La respuesta a tal pregunta ha dado lugar a dos explicaciones distintas principalmente en torno a los movimientos sociales. Ambas han sido de alguna forma el resultado de una elaboración teórica dominante, hoy por hoy, en la teoría sociológica; de la cual algunos de sus creadores más representativos son Alberto Melucci y Claus Offe⁵⁸.

Como ya se vió en el capítulo anterior, tanto Melucci como Offe han enfatizado en la emergencia de nuevos movimientos sociales, cuya comprensión es imposible si se continúa tomando como referente exclusivo la clase social de sus miembros. El carácter *novedoso* reside en el ascenso de movimientos sociales que Melucci denomina *metapolíticos*; es decir, aquellos movimientos que no aluden a demandas materiales inmediatas. Mas bien, estos nuevos sujetos sociales adquieren el papel de *profetas de una sociedad futura*, en términos de Eder Sader⁵⁹, ya que sus acciones están encaminadas a la transformación de la sociedad moderna. Así, movimientos feministas, ecologistas o bien de supuestas minorías étnicas o sexuales han arribado al escenario público promoviendo cambios culturales de la sociedad en la cual se hallan inscritos.

⁵⁸ Para mayor información consúltense la sección de bibliografía al final del presente trabajo donde se encuentran las fichas bibliográficas completas de varios trabajos de ambos autores.

⁵⁹ Sader, Eder "La emergencia de nuevos sujetos sociales" en *Acta Sociológica*, vol. III, no. 2, Mayo - Agosto 1990, pp. 55 - 88.

Un factor relevante en la constitución de tales movimientos sociales es la creación de identidades de los mismos sujetos sociales a partir de un profundo proceso simbólico de reconocimiento y diferenciación. Por ello, el lenguaje y la subjetividad adquieren una importancia como nunca antes en otros movimientos.

A partir de la extrapolación de la teoría de los nuevos movimientos sociales, comenzaron a generalizarse estudios sociológicos; donde numerosos académicos interesados en crear explicaciones de una sociedad más participativa y autónoma, afirmaban la existencia de dichos movimientos en México.

En nuestro país, la década de los 80 fue el escenario de movimientos urbano populares, de damnificados a raíz de los terremotos en la ciudad de México en 1985, del movimiento estudiantil encabezado por el Consejo Estudiantil Universitario (CEU) al año siguiente, de movimientos feministas y de homosexuales ---que si bien comenzaron desde los 60, veinte años más tarde resurgieron como respuesta a una problemática no sólo todavía vigente sino que inclusive se había agravado por la aparición del SIDA y por el debate internacional y nacional respecto al tema los derechos reproductivos y sexuales--, del movimiento magisterial, entre otros.

Ahora bien, en este contexto los movimientos surgen como una respuesta al desentendimiento por parte del estado de su responsabilidad social, una vez que éste ha sido objeto de numerosas reformas económico-administrativas. Los procesos de desestatización y adelgazamiento del aparato estatal han dado lugar, entre otras cosas, a una nueva percepción de la política social; la cual se expresa en el recorte presupuestario de la política social. Por tanto, el origen de algunos movimientos sociales es, por ejemplo, el reclamo de la dotación de bienes y servicios públicos que antes suministraba el estado.

Fenómenos económicos, como la crisis económica y la respuesta estatal a ella, o acontecimientos naturales, como los sismos en la ciudad de México en el '85, pueden ser los factores más concretos e inmediatos a los cuales respondieron en un primer momento tanto los movimientos sociales como las ONG's. Sin embargo, lo que interesa profundizar es hasta dónde ambas formas de participación política no institucional han transformado la vida política de México.

La primera explicación asevera que los movimientos sociales son efectivamente *novedosos*, debido a su vinculación con un proceso de transición democrática en México. Así, impregnados por el ambiente político surgido a raíz de las elecciones presidenciales

de 1988 distintos autores, como Joe Foweraker⁶⁰, consideraban que los movimientos sociales podían ser los impulsores de una auténtica transición democrática en México.

Esta tesis se sustentaba en el papel crucial que tuvieron diversos movimientos sociales en la creación del Frente Democrático Nacional ---después PRD--- y en la fuerza inusitada que cobró esta opción electoral en las elecciones presidenciales de 1988. Según Angélica Cuéllar, "...el fenómeno que nadie imaginó fue el apoyo popular que logró aglutinar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. En un proceso que rebasó a los partidos políticos, los acuerdos y desacuerdos de cúpulas y dirigentes, el neocardenismo se fortaleció en las bases sociales de los movimientos, en sectores sociales e individuos sin partido ni organización..."⁶¹.

Sin embargo, una vez que pasó la "euforia" de ese proceso electoral y descendió el apoyo popular en torno al FDN-PRD, otros autores como Judith Adler Hellman, Jonathan Fox y Paul Lawrence Haber⁶², cuestionaron el carácter *novedoso* de los movimientos sociales.

La tesis principal de dichos autores indica que lejos de que tal adjetivo adquiriera validez en principio por el papel que se les asignó a algunos movimientos sociales en el supuesto proceso de transición democrática; muchos de éstos no fueron otra cosa que la expresión política de demandas materiales y, lo más grave, mostraron la continuación de prácticas clientelares y corporativas.

De acuerdo con Judith Adler, los movimientos sociales se enfrentaron, al igual que los grupos independientes del pasado, a dos alternativas: a) perder su autonomía y su carácter de opositores y críticos del régimen al aceptar firmar pactos de solidaridad para garantizar concesiones materiales demandadas por sus integrantes; o bien b) conservar su independencia del régimen pero con el riesgo de perder apoyo popular.

Estos autores cuestionan la otra explicación que parece dar por hecho que efectivamente se trata de nuevos movimientos sociales y que son impulsores reales de

⁶⁰ Para mayor información consúltese: Foweraker, Joe "Popular movements and political change in Mexico" Popular movements and political change in Mexico, U.S.A., Lynne Rienner Publishers, 1990, pp. 3 - 20.

⁶¹ Cuéllar Vázquez, Angélica *op. cit.*, pág. 22.

⁶² Para mayor información léanse: Adler Hellman, Judith "Mexican popular movements, clientelism, and the process of democratization" Latin American Perspectives, issue 81, vol. 21, no. 2, Spring 1994, pp. 124 - 142; Fox, Jonathan "The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico." en World Politics, no. 46, January 1994, pp. 151 - 184; y, Lawrence Haber, Paul "Identity and political process. Recent trends in the study of Latin American Social Movements" en Latin American Review, vol. 31, no. 1, 1996, pp. 171 - 188.

la democracia. En todo caso, sostiene Judith Adler Hellman, los movimientos sociales pueden constituir espacios propicios para la socialización y educación política democrática. Siempre y cuando al interior de la organización del movimiento priven, precisamente, la toma de decisiones y la participación política democráticas.

Sin duda es difícil sustentar la existencia de un cambio efectivo en los valores políticos de la sociedad en México; quizás para hacerlo es necesario tomar un margen temporal más amplio que no sólo se reduzca a la coyuntura de alguna elección presidencial.

Es indiscutible, sin embargo, que los movimientos sociales en la década de los 80 y las ONG's en los 90 han sentado un precedente notable en la vida política de nuestro país. En este sentido, la particularidad de estas formas de expresión política no convencional tienen que ver: 1) con su quehacer; y 2) con el impacto que han tenido en el terreno políticas públicas.

Por una parte, el quehacer de los movimientos sociales y de las ONG's en México expresa la existencia de otros mecanismos de participación política fincados en demandas sociales, económicas, culturales y políticas. Si bien éstas existían de manera latente o explícita en la sociedad, no habían sido manifestadas, bien porque amplios sectores de la sociedad no habían encontrado el espacio propicio que les permitiera su articulación de tal manera que pudiesen insertar sus intereses en la arena política, o bien porque la respuesta de las autoridades era la represión y la violencia.

A pesar de las diferencias entre los movimientos sociales y las ONG's, ambos manifiestan, si se comparan con los partidos políticos o con las estructuras corporativas, maneras diferentes de participar en la política.

El impacto que ONG's y movimientos sociales han tenido en el entorno sociopolítico de México es aun incierto. Sin embargo, tal pareciera que la política no puede ser un espacio donde los actores políticos participen sin tomar en cuenta a estos nacientes actores. Cuando las demandas aluden a la política económica, a la plena vigencia de los derechos humanos y al establecimiento de un verdadero estado de derecho, los partidos políticos y las autoridades no pueden permanecer ajenos a las expresiones de una sociedad cada vez más compleja y autónoma que reclama incidir en la toma de decisiones que le afectan.

En conclusión, la emergencia de movimientos sociales y ONG's en nuestro país corresponde a un fenómeno político más amplio y complejo: la configuración de una nueva relación estado-sociedad. Se ha enunciado que la particularidad o novedad de esas formas de participación política no institucional tienen que ver con su quehacer y con el impacto que han tenido en el ámbito de las políticas públicas. Hasta aquí, se ha hecho referencia tanto a los movimientos sociales como a las ONG's, pero el objeto central de esta investigación son las ONG's de derechos humanos. Por ello, en los capítulos restantes se profundiza en el quehacer y la participación política de estas organizaciones en las políticas públicas.

LAS ONG'S DE DERECHOS HUMANOS

El estudio en torno al papel que desempeñan las ONG's en distintos contextos sociopolíticos aparece como un tema novedoso dentro de las disciplinas sociales, especialmente para la sociología y la ciencia política.

Este interés en el caso de los países latinoamericanos no se debe únicamente a la emergencia y multiplicación creciente de ONG's en los últimos años; sino también al significado e importancia que se asocian a los procesos de democratización: a manera de canales de participación política e influencia social en procesos de toma de decisiones de diversa índole.

En el caso particular de México, el escenario sociopolítico a partir de la década de los 80, ha sido sorprendido por la presencia cada vez más notoria de un conjunto de organizaciones que han transformado el quehacer político y han propiciado nuevas formas de participación política.

En un primer acercamiento al estudio de las ONG's, independientemente del país que se tome como referencia, un fenómeno que aparece a la vista de cualquier lector interesado en ellas es la enorme diversidad que las caracteriza. El establecimiento de similitudes resulta complicado, cuando pareciera que su estudio requiere del análisis particular de una ONG, en una sociedad y en un contexto sociopolítico determinado.

La presente investigación se centra en un conjunto de ONG's de derechos humanos de México. La decisión de elegir sólo a ONG's de derechos humanos se sustentó en que: son organizaciones que han tenido un crecimiento relevante no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos. Es decir, sin duda el crecimiento numérico ilustra la propagación de esta peculiar forma de participación política. De acuerdo con un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos "...el número de organizaciones no gubernamentales (ONG's) que en México se dedican a la defensa de los derechos

humanos aumentó en 185, al pasar de 191 en noviembre de 1993 a 376 en mayo de 1996..."¹.

No obstante, si hablamos en términos cualitativos, estas ONG's se han ganado un espacio en los medios de comunicación. Son reconocidas como interlocutoras en el quehacer político por diversos actores. Han provocado que el tema de derechos humanos sea integrado no sólo en los programas y proyectos de los partidos políticos sino también en la agenda política del gobierno, buscan tener un papel más activo en el proceso de las políticas políticas. Además, es innegable el rol relevante que han tenido en ciertos acontecimientos políticos recientes en México como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, las elecciones presidenciales de 1994, la matanza en Aguas Blancas, Gro. etc.

Por ello, saber qué hacen, quiénes son, cuándo y por qué razón se crearon, constituyen hoy por hoy aspectos a desarrollar puntualmente por toda persona que pretenda elaborar un análisis riguroso de este tema. El objetivo general de este capítulo es proporcionar un panorama general de las ocho ONG's y tres redes de ONG's ² de derechos humanos que son: la Academia de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", el Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Despacho de Orientación y Asesoría Legal, Equipo Pueblo y la Liga por la Defensa de los Derechos Humanos; y las redes Alianza Cívica "Observación '94", Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos "Todos los derechos para todos".

Esta organizaciones fueron elegidas porque tienen una presencia a nivel nacional, poseen una trayectoria relevante en la lucha por la defensa y respeto a los derechos humanos, participan en el terreno de las políticas públicas y, en general, porque son referentes obligados para el estudio del surgimiento y desarrollo de las ONG's de derechos humanos en nuestro país.

¹ La jornada, 2 de junio de 1996, pág. 60 y 20. Cabe señalar que estos datos se sustentan en el nuevo directorio de organismos de derechos humanos elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

² De aquí en adelante me referiré a las ONG's pensando tanto en las redes como en las ONG's "individuales". Huelga decir que en el desarrollo de este capítulo y del siguiente se hará la distinción cuando se considere pertinente.

El capítulo está dividido en 5 apartados. En el primero se puntualizan distintos aspectos que dan cuenta de los orígenes de las ONG's de derechos humanos. En él se enfatiza principalmente la influencia que han tenido diversos fenómenos sociopolíticos recientes en México, así como también se subraya la recuperación y propagación de la noción de derechos humanos como el eje conductor de la exigencia de un estado de derecho.

En el segundo apartado se presenta un panorama general de las ONG's aquí estudiadas. Por ello, se enuncian en términos generales ciertas características de estas organizaciones como fecha de fundación, motivos de la misma, objetivos principales, población destinataria, relaciones que mantienen con la iglesia, movimientos sociales, partidos políticos, gobierno, etc., fuentes de financiamiento, participación en redes nacionales e internacionales de ONG's.

En el tercer apartado se profundiza en el quehacer de las ONG's de derechos humanos haciendo hincapié en el concepto de derechos humanos que propagan en actividades tales como la promoción y defensa. Más allá de definiciones, lo que se busca analizar no es sólo cómo determinado concepto da sustento a sus actividades, sino también hasta dónde las implicaciones políticas del quehacer de las ONG's varían según la noción de derechos humanos que promuevan. Aquí, se señala que una particularidad del quehacer de éstas es que su ámbito de acción rebasa las fronteras nacionales.

En el cuarto apartado se retoma la cuestión del financiamiento. Es decir, las fuentes de financiamiento, las posibles implicaciones de tal acción en términos de la autonomía e independencia de las ONG's, el tema de la profesionalización, la "amenaza" de la burocratización. Del mismo modo, se hace hincapié en la necesidad de estas organizaciones de derechos humanos de transformar la imagen internacional de México para acceder a donaciones extranjeras y sensibilizar a la comunidad internacional acerca de la situación de los derechos humanos en México, etc.

Finalmente, en el quinto apartado se profundiza en el proceso de búsqueda de una identidad de estas organizaciones como actores políticos, con propuestas propias, con la posibilidad de participar en el ámbito político. Se discutirán dos vías para obtener dicha identidad. La primera alude a la demanda de obtener un estatus jurídico-legal que permita a las ONG's de derechos humanos realizar sus actividades gozando de un respaldo jurídico y fiscal, pero sin que ello signifique un atentado a su autonomía e independencia. La segunda

se refiere propiamente al proceso complejo de interacción política que permite la construcción y consolidación de la identidad de un actor político.

3.1 Orígenes de las ONG's de derechos humanos

Esta forma de organización, a veces pensada como promotora de la democratización o como institución suplente del estado, por ejemplo en ciertas áreas de dotación de servicios públicos, es relativamente novedosa en América Latina. Algunos investigadores como Leilah Landim³, consideran que su origen en esta región se remite a la década de los 50's y, según Carlos Cortés Ruíz⁴, a la década de los 70 en nuestro país.

Pero más allá de fechas precisas, es pertinente mencionar brevemente algunas etapas por las que han transitado las ONG's en América Latina. Así, esta forma de organización surgió como un intento de llevar a la práctica programas específicos que giraban en torno a ideas asistencialistas en niveles locales de las sociedades latinoamericanas. En esta primera fase se trataba de fomentar proyectos autogestionarios en diversos ámbitos de las economías rurales; sobre todo por parte de ONG's vinculadas a la iglesia católica. Posteriormente, de una visión asistencialista se pasó a otra de tipo desarrollista. Aquí se hizo hincapié en la educación para el desarrollo. Sin duda esto tuvo una gran importancia en América Latina ya que los países latinoamericanos estaban implementando proyectos económicos que les permitieran desarrollar su economía.

De acuerdo con Leilah Landim⁵, el cambio más profundo en la orientación *ideológica* de las ONGs está sucediendo en la actualidad; cuando se insiste en el papel que tienen a manera de canales de participación política que fomentan la concientización y *empowerment*⁶ de la sociedad civil de regiones como la latinoamericana.

Con todo, el auge de las ONGs en Latinoamérica en años recientes parece deberse principalmente a tres aspectos. Por una parte, las transformaciones económicas producto

³ Léase: Landim, Leilah "Non-governmental organizations in Latin America" en *World Development*, no. 15, Special Supplement, 1987, pp. 29 - 38.

⁴ Véase: Cortés Ruíz, Carlos "Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social" en *Revista Mexicana de Sociología*, no. 2, Abril - Junio 1994, pp. 149 - 157.

⁵ El término *empowerment* en este caso se entiende como que la sociedad tenga más poder, que se involucre con el poder. Landim, Leilah *op. cit.*

⁶ En contraste con lo que sucede en Europa, llama la atención por ejemplo, que uno de los puntos discutidos en un symposium organizado por la revista "World Development" en 1987; y que caracterizó la participación de ONGs latinoamericanas fue, precisamente, la importancia que se adjudican como fortalecedoras de la sociedad civil.

del tránsito de un estado benefactor a otro de corte neoliberal incidieron en la relación que las ONG's mantenían con el estado. La reducción del gasto social y la privatización de algunos servicios públicos han provocado que las ONG's tomen posturas distintas en relación a las tareas sociales abandonadas por el estado. Una explicación de este fenómeno indica que el papel de las ONG's oscila entre la suplencia y la corresponsabilidad en cuanto a la atención de las demandas provenientes de los sectores sociales más desfavorecidos.

El segundo aspecto tiene que ver con la crisis por la que atraviesan diversas instituciones políticas como los partidos políticos, los sindicatos, etc. Por una parte la desconfianza o el simple rechazo de la sociedad civil a toda institución política y, por otra, el advenimiento de los partidos de masas constituyen los referentes principales que sustentan esta explicación.

Según Leilah Landim, un posible tercer factor que ha estimulado la emergencia de ONG's en América Latina es aquel relacionado con los procesos de democratización que se han vivido en la región en los últimos años, después de amplios períodos de dictaduras y gobiernos autoritarios.

Ahora bien, antes de iniciar el análisis particular sobre la creación de las ONG's que aquí interesan, es preciso profundizar en algunos aspectos que permitan vislumbrar cómo se ha construido la noción de violación de los derechos humanos y por tanto de defensa y promoción de los mismos en nuestro país.

A diferencia de otros países de América Latina, en México no han existido períodos de dictadura militar que en cierto momento fungieron como detonadores en la propagación de estas organizaciones en países como Argentina, Chile, Brasil, etc. Sin embargo, como ya se vió en el capítulo anterior, si se puede hablar de la existencia de serias limitaciones para la participación política ajena a las estructuras corporativas del partido hegemónico o al ejercicio del voto y de la ausencia de una vigencia plena de los derechos humanos.

A partir de la década de los 40, detrás de la imagen de un régimen civil, estable, democrático existía un país donde ciertos sectores de la sociedad sufrían la violación sistemática de sus derechos humanos. Para algunos autores como Víctor Manuel Durand Ponte⁷, la percepción o conciencia de esa situación no era tan evidente ya que en México

⁷ Durand Ponte, Víctor Manuel "Movimiento por el respeto de los derechos humanos" en Víctor Manuel Durand Ponte (comp.) La construcción de la democracia de México, México, Ed. Siglo XXI, 1994, pp. 288 - 318.

nunca ha existido una suspensión abrupta de la vigencia del estado de derecho como resultado del ascenso de una dictadura. No obstante, según Durand Ponte, el concepto mínimo de ciudadanía de Marshall, "el derecho a tener derechos", en México nunca ha sido parte de la realidad social y política.

Sin desear elaborar un análisis histórico exhaustivo de la violación de los derechos humanos en este país, es importante enfatizar que esta situación ha sido parte del sistema de dominación política constituido en las primeras décadas del presente siglo. La percepción de la violación de los derechos humanos como algo *natural y cotidiano* de la vida, dice Durand Ponte, ha sido un elemento central para la aceptación del autoritarismo y un eje fundamental de la cultura política de la sociedad mexicana.

En un contexto donde ha predominado la tolerancia, sobre todo por parte de quienes no han sido afectados, a la violación de los derechos humanos, o bien el olvido, como una manera de sobreponerse a dicha situación por parte de los afectados, "...la indignación por la conculcación de los derechos es un acto muy reciente..."⁸.

Así, aludir a la creación de las ONG's de derechos humanos en México es remitirse a un proceso complejo que dio como resultado que un grupo muy variado de personas en la universidad, la iglesia o en la comunidad, pensaran que las cosas podían ser distintas, que existían un conjunto de preceptos constitucionales que estaban ahí escritos pero que podían ser ejercidos efectivamente. Contra el silencio, la represión y la tolerancia a las violaciones de derechos humanos, estas personas comenzaron a organizarse para demandar la vigencia de un estado de derecho; a pesar de que este cometido para muchos era una verdadera lucha frontal contra el sistema político mexicano.

Con todo, esta oleada de organizaciones abocadas a la defensa de los derechos humanos se encontró inmersa en un entorno sociopolítico particular donde la represión dominaba cada vez más espacios de la vida del país. Antes de dar cuenta de los sucesos más significativos para la comprensión de la emergencia de las ONG's estudiadas aquí, es importante señalar que, según Adrián Ramírez López, "...para entender un poco la situación de cómo surgen las organizaciones de derechos humanos en nuestro país, nosotros tendríamos que remitirnos precisamente al origen y a la concepción que se tiene de la defensa [de los derechos humanos]..."⁹.

⁸ **IBID**, pág. 297 y ss.

⁹ Adrián Ramírez López es el presidente actual de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos. Entrevista mayo de 1996.

En el año de 1964 se creó el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) --- encabezado por José Álvarez Icaza y ligado a la iglesia católica---, que aunque se centró en el área de comunicación es considerado como una de las organizaciones pioneras en el ámbito de los derechos humanos¹⁰. Si bien existen discrepancias para considerarla como la primera ONG, lo que importa resaltar es que en el mismo local de CENCOS comenzó a organizarse el Comité Pro Defensa de los Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos. El cual constituye, sin duda alguna, un organismo abocado a la defensa de los derechos humanos, especialmente de los derechos políticos de aquellas personas involucradas en el movimiento guerrillero de los 70. Por tanto, el objetivo principal de esta organización, constituida fundamentalmente por familiares de los afectados, era presionar al gobierno para que resolviera los casos de los desaparecidos y presos políticos. En términos generales "...las acciones del Comité demostraron el valor del uso de las libertades constitucionales en defensa del pueblo, un factor fundamental en el desarrollo de la democracia..."¹¹.

Con motivo de la reforma política de 1977, López Ramírez señala que en el Comité Pro Defensa de los Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos se dio un proceso de desprendimiento, el cual resultó en la creación del Comité Nacional Independiente y del Comité Nacional Contra la Represión. Después de la fundación de estos comités ---producto de la divergencia política expresada en la forma en que se conceptualizaban la defensa de los derechos humanos y las actividades concretas encaminadas al logro de objetivos particulares---, comenzaron a emerger otras organizaciones como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" y la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos a mediados de los 80.

Si entendemos el origen de las ONG's aquí estudiadas como una respuesta a un conjunto de fenómenos socio-políticos, indudablemente pensaremos en el movimiento estudiantil de 1968, la guerrilla, los desaparecidos y presos políticos, la reforma política de

¹⁰ Vale la pena enfatizar que la presente investigación no es un análisis histórico de las ONG's en México. Por ello no me detendré en mostrar la variedad de comentarios alrededor de *la primera ONG en México*. Sin embargo, una opinión diferente en cuanto a la primera organización de esta naturaleza se encuentra en: Foro de Apoyo Mutuo (FAM) Organismos no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas, México, FAM, 1995, 83 p.

¹¹ Peebles Lane, Joy Lee Las ONG's de derechos humanos en México: su formación y esfuerzos para realizar cambios socio-políticos. Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 1991, 152 p.

1977, las comunidades eclesiales de base, los refugiados y exiliados en México, las organizaciones populares en los años ochenta, las elecciones de 1988, el Tratado de Libre Comercio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc.

En términos generales, el movimiento estudiantil es considerado como el primer parteaguas de la historia política en nuestro país e incluso el referente obligado de muchos movimientos sociales posteriores y de partidos políticos de izquierda. Mientras que la reforma de 1977 legalizó la participación política de ciertos sectores de la izquierda antes negada en la arena electoral. Respecto a las comunidades eclesiales de base éstas manifestaron, fundamentalmente en las décadas de los 70 y 80, la participación de religiosos y de laicos por la justicia social a través del análisis de la propia situación y de la necesidad de luchar por transformar las condiciones de vida de los sectores sociales más desfavorecidos.

En cuanto a los movimientos urbano populares, éstos se organizaron independientemente del gobierno y de los partidos políticos para defender y promover sus demandas. La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988 es, sin duda alguna, una de las expresiones políticas más recientes de la participación de la sociedad civil en aras de la instauración de un régimen democrático en México. Como también lo ha sido el gran apoyo otorgado por amplios sectores de la sociedad al Ejército Zapatista de Liberación Nacional donde se cristaliza la demanda, entre muchas otras, de la vigencia plena de los derechos humanos.

Por último, dos coyunturas que impactaron de una forma particular el desarrollo de las ONG's de derechos humanos en México fueron: el Tratado de Libre Comercio y la fundación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La firma de tal Tratado constituyó el detonador para la fundación de una red de ONG's ---la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio--- que buscó incidir en una decisión económica de tal magnitud que sin duda afectaría a todo el país. La participación de esta red fue notoria ya que tuvo alcances más allá de las fronteras nacionales¹². La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por otro lado, da cuenta de la importancia que ha llegado a tener la situación de los derechos humanos; pues bien, se trata de la instancia gubernamental que "canaliza" las denuncias de violación de dichos derechos, legitima la

¹² En el tercer apartado del presente capítulo se profundiza en el significado de esta participación en ámbitos internacionales denominada como "diplomacia ciudadana".

participación de las ONG's y en cierto sentido busca "atenuar" el rol desempeñado por éstas.

3.2 Panorama general de las ONG's de derechos humanos

Un estudio de caso requiere indiscutiblemente la presentación de ciertas características de los objetos que lo integran. Por ello, aquí se retoman algunas características de las ONG's analizadas, de acuerdo a la información obtenida a través de la elaboración de entrevistas a ciertos integrantes de las mismas¹³.

*Equipo Pueblo, A.C.*¹⁴

Esta organización se formó en 1977 mediante la participación de personas de la iglesia que tenían experiencia en el trabajo popular, básicamente en las comunidades eclesiales de base. Motivados por la teología de la liberación, la preocupación de sus fundadores se sustentó en el deseo de compaginar la fe y el compromiso social.

Sin llevar en el nombre el concepto de derechos humanos, Equipo Pueblo ha implementado una gama amplia de proyectos a nivel local y regional con la finalidad de fomentar el desarrollo social de los sectores más desfavorecidos del país. Estas tareas están estrechamente vinculadas con el respeto a los derechos humanos ya que buscan mejorar la calidad de vida de la población pero tomando en cuenta los valores y la cultura, el medio ambiente así como también promoviendo la organización y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por otra parte, Equipo Pueblo al ser una ONG con presencia a nivel nacional ha establecido relaciones con diversos actores sociales y políticos. Y, al igual que otras organizaciones, no fue ajena al movimiento estudiantil del 68, a la creación de grandes coordinadoras urbano-populares, a la amplia movilización y participación que generaron los sismos de la ciudad de México; de aquí que la relación mantenida con los movimientos sociales sea estrecha. Esta relación se ha transformado según el desarrollo mismo de las

¹³ Para información del contenido de la guía de entrevista así como de los objetivos de cada sección, consúltese la sección de Anexo 1 de la presente investigación.

¹⁴ Una entrevista al presidente de esta organización, Elio Villaseñor, proporcionó la información que aquí se anota. Febrero de 1996.

ONG's ya que en un principio éstas fungieron como asesores de los movimientos pero con el transcurso del tiempo han articulado una identidad, con propuestas propias y con un papel diferente a desempeñar en el país.

Si bien uno de los objetivos de Equipo Pueblo ha sido participar, a manera de canal de comunicación entre las autoridades y la sociedad civil, esto no significa que compitan por el lugar que ocupan los partidos políticos. Mas bien, de lo que se trata es de fomentar la creación de nuevas formas de hacer política desde otros espacios, con otras lógicas pero con la idea compartida por ambos de favorecer una cultura democrática.

Por último, el financiamiento para el funcionamiento de Equipo Pueblo ha sido suministrado por agencias internacionales de Europa, Estados Unidos, Canadá y de algunos fondos nacionales como DEMOS, SAPROBE, de Naciones Unidas, de la Comunidad Europea y de algunas embajadas.

Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", A.C.¹⁵

La experiencia de la incursión de los teólogos de la liberación en el trabajo popular, principalmente a través de las comunidades eclesiales de base, constituye un referente para la emergencia y propagación de las ONG's tanto en América Latina como en México en las últimas décadas.

Así, en 1979 Miguel Concha y Enrique Dussel, entre otros, fundaron el Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos" con el objetivo de tener una presencia en el mundo civil, en el mundo laico, recuperando las experiencias de las comunidades eclesiales.

Dentro de sus actividades contemplan: el debate de cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales de actualidad y el acompañamiento a los grupos sociales en la formación y capacitación de sus miembros. Por ello, la población con la que trabajan son básicamente organizaciones sociales, aunque existen ciertas actividades —como talleres, conferencias, etc.— abiertas a todo el público, al igual que organizaciones civiles vinculadas a la cuestión de políticas públicas.

¹⁵ La información de esta ONG se fundamenta en una entrevista realizada a Manuel Canto. Febrero de 1996.

El Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos" establece relaciones con diversos movimientos sociales a partir, fundamentalmente, de dos aspectos: los servicios que presta; y, su participación en redes más amplias de ONG's, como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, y en otros ámbitos de discusión y debate en torno a aspectos concretos del contexto sociopolítico mexicano. De aquí que la relación de esta ONG con los partidos políticos se limite al diálogo de cuestiones específicas.

A pesar de que el Centro "Antonio Montesinos" posee sus orígenes en las comunidades eclesiales de base no mantiene relación alguna con la Iglesia como institución, aunque sí trabaja con algunas organizaciones eclesiales. Por ello, el entrevistado considera que "la iglesia no nos reconoce ni nosotros nos reconocemos como un grupo eclesialístico".

En cuanto a su vinculación con otras ONG's, no sólo del país sino también del exterior, el Centro "Antonio Montesinos" se vincula con toda ONG mexicana que demande algún servicio; el único requisito es que participen en el desarrollo social de México. Mientras que fuera del país forman parte de diversas redes latinoamericanas que realizan actividades similares a ella.

La relación entre esta ONG y el gobierno es considerada por Manuel Canto como "tensa". Un ejemplo de ello fue originado por las reformas fiscales en 1991, cuando se estableció que las asociaciones civiles, figura jurídica utilizada por la mayoría de las ONG's, serían consideradas como personas morales contribuyentes¹⁶. No obstante también existe la posibilidad de dialogar, donde mantienen una "postura crítica pero siempre acompañada de propuestas".

Por otro lado, el Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos" solventa sus gastos a partir del trabajo voluntario, la recuperación económica por los servicios que ofrecen —asesorías, cursos, publicaciones, etc— así como por el apoyo de agencias financieras destinado a la elaboración de proyectos específicos.

¹⁶ Debido a que este tema es fundamental en todo estudio de las ONG's en México, será desarrollado con mayor profundidad en el último apartado del presente capítulo.

Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.¹⁷

Una de las primeras ONG's dedicada al tema de los derechos humanos en México es, sin duda alguna, la Academia Mexicana de Derechos Humanos. La Academia es el producto de la convergencia de diversos individuos, como académicos, intelectuales, artistas, líderes de oposición, etc. y de grupos organizados de la sociedad que en el año de 1984 decidieron crear una organización, la primera que en su nombre integrara el concepto de derechos humanos.

Los objetivos principales de esta ONG se expresan explícitamente en el nombre que los identifica, es decir, como academia la educación en derechos humanos constituye el eje fundamental de su actividad. Por supuesto que la difusión, la promoción y la vigilancia de los derechos humanos no son quehaceres excluyentes, por el contrario, se encuentran complementando y articulando estrechamente el objetivo principal.

Con más de 10 años de trabajo, la Academia ha enfrentado el desafío de adecuarse al contexto sociopolítico de México. Esta adecuación implica la revisión constante de las actividades a realizar al igual que de los fines a alcanzar. De aquí que la identificación de la población destinataria también ha sufrido cambios. Así, por ejemplo, en los primeros años de su existencia, la Academia comenzó a trabajar con refugiados, campesinos, desplazados e indígenas. Quienes, ya sea de manera individual o colectiva, participaron en los cursos anuales de derechos humanos organizados por esta ONG¹⁸. Sin embargo, esta organización se ha visto en la necesidad de crear nuevos proyectos y actividades que respondan a esa realidad social en constante cambio. Por ello, aproximadamente hace tres años iniciaron un proyecto de promoción de derechos políticos.

Las relaciones que mantiene la Academia Mexicana de Derechos Humanos con distintos actores sociales y políticos del país han estado guiadas por la convergencia de intereses fincados alrededor de la cuestión de los derechos humanos. En el caso de los movimientos sociales se percibe que el trabajo puede ser realizado en conjunto siempre y cuando los movimientos respeten las formas de acción, la autonomía, la independencia de

¹⁷ La información fue obtenida mediante una entrevista a María Yolanda Argüello, encargada del área de comunicación de esta ONG. Marzo de 1996.

¹⁸ Es importante enfatizar que de las actividades de esta ONG, estos cursos anuales constituyen una de las más reconocidas por parte de sectores organizados de la sociedad así como también de autoridades e intelectuales interesados en la defensa y promoción de los derechos humanos en México.

la Academia. Mientras que en el caso de los partidos políticos, se insiste en el carácter imparcial que domina el quehacer de esta ONG: aunque incursione en la arena política, la Academia se percibe como una organización eminentemente apartidista. Por supuesto que esto no impide trabajar conjuntamente en ciertas actividades o bien intercambiar información o análisis que a ambos resulte interesante para la educación, promoción y defensa de los derechos humanos.

Respecto al gobierno, esta ONG tiene numerosos convenios de colaboración con organizaciones oficiales, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con quienes la cordialidad y el respeto a las limitaciones que ambos tienen en diversas tareas de derechos humanos han permitido un trabajo conjunto en ciertas coyunturas o proyectos.

A diferencia de otras ONG's de derechos humanos, la Academia no tiene antecedentes ni como institución ni a nivel personal con la Iglesia. Sin embargo, sí ha implementado proyectos de educación en derechos humanos con población indígena perteneciente a diversas comunidades eclesiales de base.

Cabe señalar que al ser una de las primeras ONG's de derechos humanos, la Academia mantiene también relaciones con múltiples organizaciones sociales y ONG's de todo el país. En este sentido, ha sido relevante el papel que ha tenido dentro de las redes de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia como también en Alianza Cívica.

Finalmente, respecto al financiamiento casi el 90% proviene de fuentes externas; las cuales son elegidas de acuerdo al tipo de proyecto que deseen desarrollar. Otras fuentes de financiamiento son la recuperación de gastos de los eventos organizados por la Academia y el trabajo que realizan jóvenes a manera de servicio social.

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", A.C.¹⁹

Los orígenes de esta ONG se localizan en una organización salvadoreña que radicó en México desde 1980 con el objetivo de realizar una variedad de actividades abocadas a la atención de los derechos humanos de los salvadoreños. A fines de 1984, un integrante de

¹⁹ La información fue obtenida por medio de una entrevista a Miguel Blandino, miembro de esta ONG. Abril de 1996.

dicha organización conjuntamente con un grupo de frailes dominicos deciden crear una organización distinta pero que explotara el trabajo y la experiencia adquirida en aquella.

Esta organización es el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" que, establecida como asociación civil, se dispuso a dar continuidad con las labores encaminadas a la defensa de los refugiados salvadoreños en México y la denuncia de la situación por la que atravesaban en términos de violación a sus derechos humanos; aunque también iniciaron trabajos de solidaridad con todos los pueblos de Centroamérica y del Caribe. Estas actividades encontraron como espacio de expresión el boletín que ellos mismos crearon, "Justicia y Paz"; como también los eventos celebrados en el edificio del Centro Universitario Cultural.

Al igual que otras ONG's, el Centro "Fray Francisco de Vitoria" no fue indiferente a la amplia movilización producto de los sismos de la ciudad de México en 1985 y la situación socioeconómica por la que atravesaba México en aquellos años. Es entonces cuando esta ONG empieza a incursionar en la atención de problemas nacionales. Así, los sectores urbano-populares en condiciones de extrema marginalidad, los indígenas y los refugiados centroamericanos son los integrantes de la población destinataria de las actividades de esta ONG.

Con la finalidad de promocionar los derechos humanos en una reflexión filosófica-teológica y en otra sociológica, el Centro "Fray Francisco de Vitoria" ha desarrollado una variedad de actividades. Entre éstas se encuentran: la asistencia integral a refugiados, la formación, difusión y capacitación en derechos humanos, tomando como marco el contexto nacional.

Por otra parte, el distanciamiento sano y el carácter apartidista de esta ONG han delineado el tipo de relación que mantienen con los partidos políticos en México. Si bien ambos han coincidido en diversos espacios de discusión y análisis, el Centro "Fray Francisco de Vitoria" ha podido mantener su independencia política, en buena medida por el reconocimiento de la diferencia de intereses, de lógicas de acción y representación de demandas presentes en la sociedad.

Una vinculación por demás particular de esta ONG es aquella que mantiene con la Iglesia, especialmente con la Congregación de los Dominicos. Como se ha señalado líneas arriba, el Centro "Fray Francisco de Vitoria" depende de esta congregación religiosa pero mantiene su propia personalidad jurídica, en términos de la figura de asociación civil. Sin

estar alineados con alguna postura eclesiástica en particular, en esta organización no sólo participan frailes dominicos sino también personas sin relación de ningún tipo con la iglesia o con grupos religiosos. El pensamiento crítico e independiente de la iglesia, es una práctica del Centro "Fray Francisco de Vitoria".

Los sectores urbano-populares, al ser uno de los grupos sociales que más atención reciben por parte de esta ONG, han propiciado que exista una vinculación muy estrecha con toda esta gama de manifestaciones de participación política.

Con la idea de que en la política se debe buscar el diálogo y privilegiar el consenso con todos los actores de la sociedad, esta ONG considera pertinente establecer convenios de colaboración con instituciones gubernamentales, como el Instituto Nacional Indigenista o la Comisión Nacional y Estatales de Derechos Humanos. Esto con la finalidad de abrir espacios que propicien la promoción de los derechos humanos.

En cuanto a las redes nacionales, el Centro "Fray Francisco de Vitoria" ha colaborado en acciones emprendidas por Alianza Cívica para la observación electoral, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". Dicha colaboración ha sido el resultado de la convergencia de intereses enmarcados por el respeto a la autonomía de cada una de ellas.

Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A.C.²⁰

En el mes de marzo de 1985 se fundó la Liga por la Defensa de los Derechos Humanos como resultado de un movimiento nacional e internacional que desde la década de los 70 había atendido la situación de los derechos humanos. Esta liga surgió como una suma de voluntades por parte de periodistas, médicos, sociólogos, comunicólogos, artistas, etc.; los cuales sin pertenecer a una organización política determinada dirigieron su atención a las personas que habían sufrido la represión a sus derechos humanos.

Por tanto, la población destinataria de esta organización es muy amplio pues se trata de víctimas de la violación a sus derechos aunque se enfatizó en los derechos políticos.

Cabe mencionar que esta Liga forma parte de la Federación Internacional de Derechos Humanos. Este es el organismo internacional más antiguo de derechos humanos,

²⁰ La información fue proporcionada por el presidente de la Liga, Adrián Ramírez López. Mayo de 1996.

pues sus orígenes se remontan al año de 1922 y actualmente tiene carácter de agente consultivo ante Naciones Unidas.

En los primeros años de existencia de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, las actividades estaban encaminadas principalmente a la denuncia de casos. Posteriormente se incorporaron acciones tales como el seguimiento, la investigación y documentación de casos como también la capacitación en el área de derechos humanos.

Como algunas ONG's, esta organización no tiene nexos directos con la Iglesia y tampoco con los partidos políticos. Así, la relación que establecen con ellos se sustenta en la petición de grupos religiosos para dar pláticas en torno a los derechos humanos o en la coincidencia en ámbitos de discusión y análisis con los partidos políticos. En los estatutos que dieron origen a la Liga quedó establecido que se trata de un organismo neutral, independiente del culto religioso, de las organizaciones políticas y del gobierno.

Por otra parte, la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos ha participado en el Encuentro de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), ha colaborado en el área de emergencias conjuntamente con el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" y la Academia Mexicana de Derechos Humanos. A nivel internacional, al ser parte de la Federación Internacional de Derechos Humanos, tiene relación con las filiales de ésta en distintos países del mundo.

Finalmente, la obtención de recursos para el desempeño de la variada gama de actividades de la Liga está basada en la cooperación voluntaria, donaciones particulares y en el cobro de ciertos servicios prestados por ella.

Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", A C..²¹

En el mes de octubre de 1988 se constituyó formalmente el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez". Sin embargo, desde 1986 un grupo de jesuitas comenzaron a reunirse para analizar la situación del país, notando que la violencia y la represión se incrementaban. La decisión de fundar este centro de la Compañía de Jesús también estuvo influenciada por el fenómeno sociopolítico que produjeron los sismos de 1985. Así, con el fin

²¹ La recolección de los datos fue posible gracias las entrevistas a dos miembros de esta organización: Víctor Brenes del área de defensa jurídica y a Rafael Álvarez, colaborador de información y análisis. Marzo y Abril de 1996.

de hacer un estudio mas detallado y darle seguimiento a la cuestión del aumento de la violencia y la represión, la Compañía creó un espacio que permitiese la expresión de tales aspectos. Sin embargo, debido a la complejización de la situación de los derechos humanos en México, con el transcurso del tiempo esta ONG fue definiendo nuevos proyectos, puliendo otros para evitar ser rebasado por la realidad social.

Cabe señalar que aunque este Centro pertenece a la Compañía de Jesús, se ha abierto la posibilidad a otras personas que sin ser jesuitas o sin estar vinculados a la Iglesia, participen en él.

El objetivo general de esta organización es: la aspiración de colaborar a la realización de la justicia y el bienestar de los grupos sociales más desfavorecidos del país, buscando la plena vigencia de los derechos humanos. De aquí que se hayan establecido diversas áreas de trabajo que ilustran los campos temáticos a partir de las cuales se busca alcanzar ese objetivo. Entre esas áreas se encuentran: la de educación, de análisis, de relaciones, redes y programas especiales, de defensa jurídica, de difusión y de emergencias.

Como otras ONG's, el Centro "Miguel Agustín PRO Juárez" mantiene estrechas relaciones con movimientos sociales como el movimiento urbano-popular, la asamblea de barrios y la Unión Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ). Aunque reconoce la tensión que existe con el gobierno, ya sea latente o manifiesta, debido al papel que en los últimos años ha tenido esta ONG en la denuncia de derechos humanos; esto no impide que tenga colaboraciones estrechas con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Para esta organización no se puede hablar de una relación con los partidos políticos sino mas bien de distintas relaciones de acuerdo con las posturas de cada partido frente al rol desempeñado por las ONG's de derechos humanos, como también por la especificidad que implica hablar de estas relaciones en coyunturas determinadas. Por ello, se percibe una convergencia de intereses con el PRD ---lo cual no implica que acepte las acusaciones que se le han hecho de ser una ONG perredista---, una difícil convivencia tanto con el PRI --- cuando éste desea incorporarla dentro de sus estructuras partidarias--- como con el PAN --- que se niega a aceptar la participación de diversos actores políticos en la defensa de los derechos civiles y políticos.

Respecto a las redes nacionales, el Centro "Miguel Agustín PRO Juárez" participa en la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", el Movimiento Ciudadano por la Democracia, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, etc. Mientras que a nivel internacional mantiene relaciones de colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Human Rights Watch-Americas, Inter-Church Comitee on Human Rights in L.A., el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional así como con el Jesuit Center Canada.

Los fondos con los que ha contado esta organización para el desempeño de sus actividades han sido suministrados en gran medida por asociaciones humanitarias de Europa, Estados Unidos y Canadá; aunque también por las donaciones de particulares, de iglesias y por el trabajo voluntario.

***Despacho de Orientación y Asesoría Legal, A.C.*²²**

En México al igual que en otros países, existe una gran variedad de ONG's abocadas a distintas actividades. El caso del Despacho de Orientación y Asesoría Legal (DOAL en adelante) constituye un ejemplo de las ONG's especializadas en un campo de acción, en este caso el jurídico.

Al igual que muchas ONG's mexicanas, DOAL debe sus orígenes en gran medida a la movilización ciudadana producto de los sismos en la Ciudad de México en 1985. En esos años un grupo de profesionistas médicos, arquitectos y abogados, entre otros, apoyaron a diversas organizaciones sociales durante el proceso de reconstrucción de algunas zonas afectadas de la Ciudad de México.

En 1988 cuatro abogados decidieron crear una asociación civil con el objetivo de otorgar asesoría jurídica a organizaciones del sector popular. En los primeros años de existencia de DOAL, sus actividades estuvieron vinculadas al movimiento urbano popular. Por ello, sus acciones estuvieron encaminadas al fortalecimiento de dicho movimiento y cuando éste comenzó a debilitarse, DOAL tuvo que replantearse sus objetivos. Fue entonces que el trabajo de DOAL se volcó a la sociedad civil, específicamente a partir de

²² Los datos de esta ONG fue obtenida a partir de la entrevista a Ernestina Godoy. Febrero de 1996.

cuatro áreas de trabajo: análisis del marco jurídico, acompañamiento en los tribunales, difusión del análisis y capacitación.

La propagación del conocimiento del marco jurídico y legal acerca de los derechos humanos es para DOAL una condición para la democratización de un país. De aquí que DOAL trabaje con otras ONG's, organizaciones populares, uniones de vecinos o personas sin filiación de ningún tipo en la divulgación de las leyes.

DOAL mantiene relaciones con diversos movimientos sociales, como fue en algún tiempo con el movimiento urbano popular, a manera de apoyo, asesoría y acompañamiento. No tiene relación formal con ningún partido político aunque, según la entrevistada, por el interés de contribuir a la democratización de México posee una relación "informal" con el Partido de la Revolución Democrática. Respecto a su vinculación con la Iglesia, considera Ernestina Godoy, que es en menor grado que con el PRD, aunque ocasionalmente dan asesoría jurídica y legal a algunas comunidades eclesiales de base.

La relación ONG-gobierno es un referente fundamental para las actividades de toda ONG. No obstante, la entrevistada consideró que DOAL no ha tenido una relación directa con el gobierno mexicano, ya que considera que su "relación está en otro lado: del lado de la sociedad civil".

En cuanto a la relación de DOAL con otras ONG's, es preciso señalar que a nivel nacional forma parte de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia así como también de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos. Mientras que en el exterior es integrante de la Red de Servicios Legales Alternativos con sede en Colombia, del Instituto Interamericano de Costa Rica, al igual que de otras organizaciones de abogados en Estados Unidos y Francia.

Por otra parte, cabe señalar que desde sus inicios DOAL nació con financiamiento internacional y actualmente cuenta con donativos de una organización canadiense para la elaboración de un proyecto intitulado "El marco jurídico de las organizaciones". Una particularidad de DOAL es que debido a las actividades que desempeña, a diferencia de otras ONG's en México, creó una instancia paralela denominada "DOAL Informática" que es una sociedad anónima dedicada a la venta de manuales jurídicos. Así, con financiamiento internacional, la venta de servicios especializados y del producto de la sociedad anónima solventan los gastos de DOAL como ONG.

***Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.*²³**

En México, la propagación de las ONG's desde fines de la década pasada se ha visto favorecida por el desprendimiento y/o división al interior de las propias ONG's. Con miras a una especialización o bien al fortalecimiento de algún tema o área en especial, han surgido otras ONG's. El caso de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos es ilustrativo en este sentido.

Esta ONG se creó a fines de 1989 y principios del siguiente año, principalmente con la participación de personas que provenían de la Academia Mexicana de Derechos Humanos así como de otras que contaban con una amplia experiencia en la defensa de dichos derechos.

Este grupo de personas, entre ellos su actual presidenta, buscaban crear una organización con un compromiso más explícito en la defensa de casos concretos de derechos humanos. Por ello, sus actividades se han centrado en tres tópicos: la atención directa de las víctimas, la investigación e información sobre derechos humanos y, a partir del 1992, el trabajo de educación en la materia.

La población objetivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos está constituida por el amplio conjunto de víctimas de violaciones de derechos humanos que bien pueden ser representantes de organizaciones políticas, sociales, gremiales, urbanas o campesinas así como personas que no participan en ninguna organización.

El estudio de la relación entre esta ONG y otros actores políticos es fundamental para conocer la manera en que participan y se insertan en el contexto sociopolítico de México en la actualidad. Un actor que tiene mucho que ver con la emergencia y propagación de las ONG's en nuestro país son los movimientos sociales. En el caso de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos cabe señalar que trabajan con la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, el Barzón, el Concejo Guerrerense 500 años, el Movimiento Nacional Petrolero, la Coordinadora Intersindical 1º de Mayo, entre otros.

²³ La información de esta ONG se obtuvo por medio de una entrevista a su presidenta, Mariclaire Acosta. Febrero de 1996.

En cuanto a los partidos políticos, esta ONG no tiene ninguna relación directa con ellos, aunque algunos de sus miembros pertenecen al PRD, PRI o bien al PAN. Para Mariclaire Acosta no existe ningún requisito respecto a formar parte o no de algún partido, el único criterio de invitación y aceptación es que la persona posea una trayectoria en la materia de derechos humanos.

A diferencia de otras ONG's de derechos humanos, ésta no tiene orígenes en la teología de la liberación ni en la Iglesia. Aunque si bien no existe filiación entre ella y las comunidades eclesiales de base, sí ha trabajado con integrantes de éstas que han sufrido alguna violación a sus derechos humanos.

Cabe señalar respecto a la vinculación entre esta ONG y otras de México o del exterior, que la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos es integrante de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" y la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, entre otras. A nivel exterior colabora en la Federación Internacional de Derechos del Hombre con sede en Francia, lo que les permite participar en las Naciones Unidas.

Para Mariclaire Acosta, la relación de la ONG que preside y el gobierno es cambiante: en ocasiones es fluida, en otras existe el hostigamiento y la intimidación por parte del gobierno. Por ello considera que "existe cierta interlocución pero esto no significa que nos hagan caso"; además, esta "interlocución" depende en gran medida de con quién se mantenga el diálogo que puede ser la subsecretaría de gobernación, las cámaras de diputados y senadores, el ejército, etc.

Finalmente, el financiamiento es obtenido a partir de distintas fuentes: aproximadamente el 40% es cubierto por la agencia holandesa NOVIB, agencias de la Comunidad Europea para proyectos de educación, de una agencia norteamericana, del Centro Internacional de Derechos Humanos de Canadá; y a nivel nacional obtiene recursos de las organizaciones CANTE y SAPROBE así como de otras más pequeñas.

***Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C.*²⁴**

El interés de numerosas ONG's mexicanas por la democracia se ilustra con la creación de la red Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, en agosto de 1991. El motivo fundamental que provocó el nacimiento de esta red fueron las modificaciones en materia fiscal. Estas modificaciones establecían que todas aquellas organizaciones registradas como "asociación civil" —figura jurídica que, como se ha visto, es la que portan la mayoría de las ONG's— serían consideradas como "personas morales contribuyentes".

Para el secretario ejecutivo de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Carlos Ortega, la fundación de esta red está precedida por otras experiencias organizativas como la Red de Iniciativas Civiles por la Democracia y la Red Nacional de Educación Popular, entre otras. Así pues, el nivel organizativo del trabajo conjunto de ONG's y organizaciones sociales se incrementa con la creación de una instancia permanente, como es Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Dentro de los fundadores de esta red se encuentran Equipo Pueblo, Servicio, Desarrollo y Paz (SEDEPAC), Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), Enlace, Servicios Informativos Procesados (SIPRO), entre otros.

Actualmente participan en esta red alrededor de 140 organismos de 20 estados de la república; donde el punto común que permitió un trabajo conjunto ha sido la defensa misma de sus instituciones.

El trabajo de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, al ser "una instancia de coordinación y articulación" no busca duplicar los proyectos que cada institución tiene a nivel individual. En todo caso, lo que busca esta red es potenciar y coadyuvar los proyectos individuales en el terreno institucional y ubicar terrenos de acción más abarcentes, más genéricos.

En este sentido, las metas de Convergencia son: impulsar iniciativas civiles para la construcción del poder ciudadano, contribuir a la generación de propuestas de política social para debatir, disputar e influir en el diseño y ejecución de políticas públicas y contribuir al impulso de iniciativas de la sociedad civil para lograr las condiciones nacionales y locales para la paz.

²⁴ La información fue proporcionada por Carlos Ortega, secretario ejecutivo de esta red. Marzo de 1996.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", A.C.²⁵

Los orígenes de la única red de derechos humanos en nuestro país se localizan al interior de una ONG de derechos humanos. El Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" organizaba talleres con la finalidad de elaborar análisis de la realidad política nacional en el año de 1989. En ellos participaban regularmente algunas organizaciones y comités de base.

Conforme el número de invitados de esa ONG aumentaba y se formalizaba cada vez más la participación en tales talleres, se fue creando la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". Así, en 1991 se formalizó el nacimiento de esta red como producto de una asamblea organizada en Ciudad Juárez.

El equipo coordinador de esta red está integrado por 4 organizaciones civiles u ONG's: el Centro Potosino de Derechos Humanos, con sede en San Luis Potosí; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, establecido en Monterrey; el Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", localizado en San Cristobal de las Casas, Chiapas; y, el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", con sede en el Distrito Federal.

Los objetivos de la red "Todos los derechos para todos" son: el intercambio, interacción y apoyo entre ONG's de derechos humanos, la lucha integral por los derechos humanos: contribuir a la creación de una cultura que promueva la vigencia de los derechos humanos, difundir nacional e internacionalmente la situación de los derechos humanos en México.

Actualmente la red está integrada por 42 organizaciones de derechos humanos en 21 entidades de la república. De acuerdo con Rocío Culebro, el número de los integrantes varía, entre otras cosas por la cuestión del financiamiento.

Cabe señalar que la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" no recibe casos y tampoco emite recomendaciones en

²⁵ Los datos fueron obtenidos a partir de una entrevista con Rocío Culebro, secretaria ejecutiva de esta red. Abril de 1996.

torno a casos particulares. Estas actividades son desempeñadas por las organizaciones miembros.

Alianza Cívica "Observación '94", A.C.²⁶

Uno de los campos de acción más novedosos de las ONG's en nuestro país es la defensa de los derechos políticos, en especial de todo aquello que se refiere a procesos electorales. Alianza Cívica "Observación '94", es una red que ha encaminado sus acciones a la observación de los comicios con el objetivo de propiciar un ejercicio pleno de los derechos políticos en México. Por ello, el origen de Alianza Cívica se sustenta en la defensa de los derechos humanos.

Las elecciones de 1988 fueron el detonador para que un grupo de personas que trabajaban en la Fundación Arturo Rosembueth se involucraran en la elaboración de análisis concretos acerca de la participación electoral en nuestro país²⁷.

En las elecciones de 1991, la Fundación Rosembueth emprendió "un ensayo general para una cuenta rápida en '94" con la finalidad de observar las elecciones y dar a conocer "las tendencias sin necesidad de esperar 15 días, nuestra apuesta era; si se conocen las tendencias el mismo día del escrutinio tendrán mucho menos margen para manejar, manipular [los resultados]".

Otra experiencia sin duda relevante para la formación de Alianza Cívica, fue encargarse del conteo total del plebiscito ciudadano en 1993 para definir el estatus político del Distrito Federal.

Sin embargo, para las elecciones federales de 1994, Daniel Cazés señala que quienes estaban trabajando en la Fundación Rosembueth en la cuestión electoral "nos dimos cuenta de que no era suficiente observar la jornada de votación, nos dimos cuenta que lo que se debía hacer era una observación que llamamos global".

Con la colaboración del Concejo para la Democracia, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Instituto Superior de Investigaciones Democráticas, el Acuerdo Nacional por la Democracia

²⁶ La información fue obtenida a partir de una entrevista a Daniel Cazés, miembro de Alianza Cívica Observación '94. Mayo de 1996.

²⁷ Un ejemplo del gran interés que suscitó el estudio de la cuestión electoral en la Fundación Rosembueth, se refleja en la publicación de "Geografía política de las elecciones presidenciales de 1988".

(ACUDE) y la Fundación Rosembueth se inicia la creación de Alianza Cívica "Observación '94". Es en abril de 1994, cuando Alianza Cívica se conforma plenamente en términos jurídicos.

Alianza Cívica no sólo tiene representación a nivel nacional sino también en cada estado del país. Por ello, el trabajo se organiza a partir de la existencia de una coordinación nacional y de coordinaciones estatales de Alianza Cívica.

La observación global de las elecciones presidenciales de 1994 se realizó de acuerdo a la identificación de diversos campos de observación o acción. Entre ellos, se encuentran: padrón electoral, financiamiento de las campañas, observación de medios de comunicación, compra y coerción del voto. Del mismo modo, se implementó un programa de educación cívica, donde ocupó un lugar central la formación de los observadores de Alianza Cívica. También se establecieron campos de observación para el día de la elección como la existencia de condiciones básicas para sufragar de manera secreta y libre en las casillas.

Esta forma de participación en la política, donde grupos de ciudadanos se involucran en tareas que tradicionalmente estaban desempeñadas por las autoridades, no hubiera sido posible sin la utilización de la tecnología más avanzada. Este recurso le ha permitido a Alianza Cívica desempeñar sus funciones y demostrar que los ciudadanos también pueden participar en los procesos electorales de otras formas que van más allá de la emisión del voto.

3.3 El quehacer de las ONG's de derechos humanos

Uno de los elementos que se utiliza para hacer una caracterización de las ONG's se refiere a las actividades que éstas desempeñan, así como también la población objetivo o destinataria de aquellas. No obstante aquí, sin un interés clasificatorio, se indicará cuál es el quehacer de las ONG's de derechos humanos ya que ello permitirá elaborar un perfil que dé cuenta de su identidad y particularidad como una forma de participación política no institucional.

Así, de acuerdo al apartado anterior es posible advertir que las funciones de las ONG's estudiadas se abocan fundamentalmente a la promoción, capacitación y educación

de los derechos humanos²⁸. Estas organizaciones realizan actividades diversas tomando como eje rector la amplia gama de lo que hoy se conoce como derechos humanos, es decir, los políticos, civiles económicos, sociales, culturales, etc.²⁹.

Cuadro 1: ACTIVIDADES PRINCIPALES

Nombre de la ONG	Asesoría Jurídica	Asesoría Políticas Públicas	Colaboración Proyectos Especiales	Promoción de Derechos Humanos	Educación en Derechos Humanos	Capacitación en Derechos Humanos	Asistencia a Refugiados
Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C.				X	X	X	
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria A.C.				X	X	X	X
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín PRO Juárez, A.C.	X			X	X	X	
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C.		X		X		X	
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.	X			X	X		
Despacho de Orientación y Asesoría Legal A.C.	X			X		X	
Equipo Pueblo, A.C.		X	X	X			
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A.C.	X				X	X	

²⁸ En este trabajo las ONG's que han sido elegidas corresponden en su mayoría a organizaciones de derechos humanos salvo los casos del Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio de Montesinos", el Despacho de Orientación y Asesoría Legal (DOAL) y de Equipo Pueblo. Sin embargo, estas tres desempeñan ciertas actividades que son importantes para los propósitos que orientan este estudio.

²⁹ Sin duda, existen organizaciones también de derechos humanos pero que han optado por una visión más específica en esta área. Como serían aquellas que se enfocan en temáticas tales como vivienda, salud, trabajo, ecología o bien en función de algún tipo especial de población como mujeres, niños, homosexuales, ancianos, portadores del virus de inmunodeficiencia adquirida, etc.

Con todo, debido a la imposibilidad de enumerar la multiplicidad de proyectos dirigidos al campo de los derechos humanos por estas ONG's, se presenta en el cuadro 1 sus tareas, mencionadas de forma individual en el apartado anterior.

La definición de actividades tales como la promoción, educación, capacitación asesoría jurídica y asesoría en políticas públicas o bien la colaboración en proyectos específicos de desarrollo social, se encuentra estrechamente vinculada con la identificación de población objetivo (cuadro 2). Cabe señalar que esta identificación depende, en gran medida, del tipo de actividad o proyecto desempeñado por cada ONG. Así, por ejemplo, en algunos casos como los cursos de derechos humanos proporcionados por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, es posible advertir la presencia de un conjunto amplio de población destinataria. Mientras que la asesoría en políticas públicas es otorgada por el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos a una población más específica como son los miembros de organizaciones sociales, incluyendo movimientos sociales y ONG's.

Ahora bien, un referente obligado para el análisis del quehacer de las ONG's es aquel vinculado con la noción de derechos humanos que han promovido, defendido o bien ha sustentado la educación, promoción, defensa o capacitación que otorgan. En este sentido, los derechos humanos son entendidos como "...un conjunto de aspiraciones que la humanidad va teniendo a lo largo de ciertas etapas en su desarrollo.. en el mundo occidental.. [son] una cuestión dinámica, no acabada..en muchos casos todavía en discusión..."³⁰.

Si bien es cierto que un punto cuestionable de los derechos humanos es que se conciban como un conjunto de aspiraciones, esto es, como un estado al cual se desea llegar; es innegable que los derechos humanos también son "...aquellas conquistas históricas que la humanidad va teniendo y que van siendo plasmadas en documentos escritos, que se convierten en leyes y que obligan al estado a respetarlas..."³¹.

³⁰ Entrevista a Miguel Blandino, integrante del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", A.C. Abril de 1996.

³¹ Entrevista a Adrián Ramírez López, presidente de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos. Mayo de 1996.

Cuadro 2: POBLACION OBJETIVO

Nombre de la ONG	Organizaciones Sociales	Otras ONG's	Movimientos Sociales	Víctimas de Violación de Derechos Humanos
Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.	X	X	X	
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, A.C.				X
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.	X	X	X	X
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C.	X	X	X	
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.	X		X	X
Despacho de Orientación y Asesoría Legal, A.C.	X	X	X	X
Equipo Pueblo, A.C.	X		X	
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A.C.	X		X	X

Una de las principales dificultades enfrentadas por las primeras ONG's de derechos humanos mexicanas, se refiere a la imprecisión de dicho concepto. Aunque esta imprecisión se puede ubicar en un nivel teórico, lo que importa subrayar son las implicaciones que ello trae consigo respecto a las acciones políticas ligadas o sustentadas en tal noción. Esto es, que el impacto de las ONG's de derechos humanos en el entorno político varía según sea el concepto de derechos humanos que ellas difundan.

A pesar de que aquí el interés no reside en profundizar en una teoría de derechos humanos, vale la pena resaltar, no obstante, que las ONG's de derechos humanos comenzaron a desplegar un conjunto de actividades cuando "...hablar de derechos

humanos en 1986, 1987 y todavía en 1988 era hablar de algo nuevo, ni siquiera las universidades hablaban de derechos humanos..."³².

Ahora, es innegable el reconocimiento y la aceptación que gozan las actividades encaminadas a la defensa de los derechos humanos entre amplios sectores de la sociedad en nuestro país. En estos años la noción de derechos humanos ha invadido el contenido de una variedad de discursos políticos y académicos, ha sido motivo de diversas luchas políticas organizadas, ocupa un lugar central en las tareas cotidianas de los medios de comunicación y está siendo incorporada también al lenguaje cotidiano.

Sin duda, esto es una contribución de las ONG's de derechos humanos. Pero ello no impide que, al igual que otros conceptos cuando invaden dichos terrenos, experimenten una creciente imprecisión. Así pues, es interesante retomar como estas organizaciones consideran como punto de partida la *integralidad* de los derechos humanos; mientras que instituciones como la Comisión Nacional y Estatales de Derechos Humanos "...tienen un concepto muy limitado de lo que son los derechos humanos y sólo se limitan a trabajar o a defender ciertas garantías individuales y a veces están entrando en otros ámbitos como la cuestión ecológica..."³³.

Son estas diferencias en la noción de derechos humanos sostenidas por las organizaciones, ya sea no gubernamentales o bien instituciones gubernamentales, que hacen que el alcance e implicaciones políticas adquieran otro matiz. Por ello, el campo de acción de las organizaciones de derechos humanos no se puede entender sin conocer cuál es el concepto que tienen de éstos.

Así, ante el imperativo de construir un concepto integral que ampliara el margen de acción y disminuyera la amenaza continua de que ser "rebasadas" por la realidad social, estas organizaciones han estado constantemente diversificando sus actividades, definiendo áreas de trabajo y creando otras.

Esta revisión periódica de las necesidades de la misma organización como también de los grupos sociales o población destinataria significa para algunos miembros de ONG's, como Mariclaire Acosta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el reconocimiento de espacios que pueden ser abiertos para influir en el entorno

³² Entrevista a Víctor Brenes, encargado del área de defensa del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez". Marzo de 1996

³³ Entrevista a Rocío Culebro, secretaria ejecutiva de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". Abril de 1996.

político. Así, Acosta considera que "...no hemos logrado incidir realmente en las instituciones que tenemos que influir.. [esto] tiene que ver con la inspiración religiosa de muchas ONG's que luchan contra la injusticia, luchan por la fraternidad, por una serie de ideales.. que son el fundamento de los derechos humanos pero que no están ligados a la conducta institucional del gobierno que es, en última instancia, lo que nos interesa modificar..."³⁴.

En este sentido, la ubicación del area o campo en el que estas organizaciones desean intervenir, impregnan definitivamente su quehacer. Esto es, si se plantean como objetivos la transformación de los valores en aras de la construcción de una cultura de los derechos, las estrategias, el discurso y las relaciones políticas que establezcan con otros actores son diferentes si se comparan con acciones que apuntan a la transformación de la conducta institucional.

Esta contradicción del quehacer de las ONG's de derechos humanos es, por ejemplo para el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", sólo aparente. Para éste, no existe la disyuntiva de optar por actividades que buscan crear otros valores; o bien, por modificar las acciones de las autoridades. En todo caso lo que hacen es trabajar con lo que consideran "casos excepcionales". Es decir, la defensa de un policía, un empresario o de los supuestos zapatistas presos, quienes les permiten atraer la atención de la sociedad en general hacia casos que son representativos de cierta región o bien que expresan cuál es la situación de los derechos humanos en México. Así, al mismo tiempo que buscan influir en la conducta institucional también buscan crear nuevas percepciones y valoraciones de lo que son los derechos humanos, cómo son objeto de violaciones y por qué hay que defenderlos³⁵.

Ahora bien, otro elemento sustancial no sólo en términos de la novedad de las labores realizadas por las ONG's de derechos humanos sino también como un aspecto que permite compararlas con la otra forma de participación política no institucional: los movimientos sociales, es el alcance de aquellas más allá de las fronteras nacionales. De tal manera que "...en una ONG [se tiene] la oportunidad de estar siempre en esferas macro,

³⁴ Entrevista a Mariclaire Acosta, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Febrero de 1996.

³⁵ Entrevista a Víctor Brenes, responsable del área jurídica y de defensa del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez". Marzo de 1996. En el siguiente capítulo se retoma nuevamente este punto de los "casos excepcionales" desde la perspectiva de la participación política no institucional que estas organizaciones propagan.

estar en las reuniones del Banco Mundial, en Washington, en Naciones Unidas, en la Unión Europea.. eso no lo tienen los movimientos sociales. [Estos] viven en un entorno muy micro, muy regional pero no tienen los contactos, la oportunidad de abrirse a tantos espacios nacionales como internacionales..."³⁶.

Por tanto, un fenómeno mundial reciente se refiere a la participación de las ONG's en ámbitos extranjeros; lo cual ha propiciado la modificación del mundo de las relaciones internacionales. Así pues, el término de diplomacia ciudadana "...es usado para referirse a las acciones de ciudadanos privados de un país —y los grupos no gubernamentales que ellos forman— respecto a otros países. Implica la apropiación de roles previamente considerados como de exclusivo dominio de actores gubernamentales. En contraste con el quehacer político de los grupos de interés doméstico, que se desarrolla dentro de un marco nacional específico, la diplomacia ciudadana toma lugar en el campo exterior o trasnacional..."³⁷.

Así, al igual que otras ONG's, las organizaciones mexicanas de derechos humanos han realizado actividades fuera del país con la finalidad de dar a conocer cuál es la situación de los derechos humanos fuera del país. Por supuesto que no todas las tareas que desempeñan en ámbitos internacionales pueden considerarse como propias de la diplomacia ciudadana. Sólo se considera como diplomacia ciudadana aquellas acciones "...de cabildeo a gobiernos extranjeros y organismos multilaterales; la construcción de redes internacionales no gubernamentales: temáticas, profesionales o regionales; el desarrollo de proyectos de investigación y construcción de políticas alternativas a las trazadas por gobiernos y organismos financieros internacionales, y el establecimiento de vías de información y comunicación regulares a través de conferencias mundiales por correo electrónico..."³⁸.

Sin duda, la influencia de las ONG's de derechos humanos en el exterior ha provocado que la imagen del país se esté transformando. De ser un país percibido internacionalmente como democrático, estable y respetuoso de los derechos humanos, se

³⁶ Entrevista a Elio Villaseñor, director de Equipo Pueblo. Febrero de 1996.

³⁷ Iniciativa Pública Ciudadana DECA Equipo Pueblo La diplomacia ciudadana en la era de la globalización: un punto de vista desde México, 1996, pág. 5. Es preciso mencionar que estas líneas son a su vez una cita de: Cathryn L. Trorup: Redefining Governance in North America: The Impact of Cross-Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration into the United States. (A RAND paper prepared for The Ford Foundation), March 1993.

³⁸ IBID, pág. 6.

ha difundido el carácter autoritario, antidemocrático donde subyace una situación de violación constante de aquéllos.

De tal manera que el quehacer de estas organizaciones se ha fortalecido por el apoyo que han recibido de parte de una comunidad internacional interesada en la defensa de los derechos humanos. Por ello, no es extraño que algunas ONG's y organismos internacionales publiquen informes en torno a la situación nacional de derechos humanos y presionen a autoridades mexicanas para que exista el ejercicio pleno de los derechos humanos en nuestro país³⁹.

Finalmente, el apoyo de la comunidad internacional también fortalece el quehacer de las ONG's de derechos humanos desde el momento en que agencias, organismos u ONG's internacionales les suministran recursos económicos para el desempeño de sus actividades cotidianas. Y es precisamente este tema de agencias y financiamiento el que se analiza a continuación.

3.4 Agencias y Financiamiento

Una de las características fundamentales de las ONG's que, al igual que las acciones de diplomacia ciudadana, permiten distinguirlas de otras modalidades de participación política no institucional es el acceso a fuentes de financiamiento.

Las ONG's, como organizaciones que tienen una estructura administrativa, una planta laboral, un plan de trabajo y proyectos específicos a realizar, requieren indiscutiblemente recursos económicos que les permitan cubrir los gastos que ello significa. Así, resulta imposible pensar una ONG en México o en cualquier otro país sin acceso a diversas fuentes de financiamiento.

³⁹ En este sentido sobresale el caso de Amnistía Internacional quién no sólo ha elaborado diversos análisis acerca de la situación de los derechos humanos, sino también ha presionado a autoridades de gobiernos internacionales para que aborden este tema cuando algún integrante del gobierno mexicano las visita. Por ejemplo, días antes de la visita que hiciera el Presidente Ernesto Zedillo al gobierno español en el mes de enero del presente año, Amnistía Internacional pidió a las autoridades españolas que este tema fuera integrado en la agenda de ese país. *La jornada*, 24 de enero de 1996, pág. 9. Otro ejemplo que causó mayor polémica fué la carta que le presentaron al Presidente Zedillo y al gobierno de Canadá varios organismos de la sociedad civil de este país durante una gira del primero en el mes de junio. En esa carta expresaron su preocupación por la situación de los derechos humanos en México y abordaron algunos de los casos más graves como el de Aguas Blancas, la creciente militarización en Chiapas, la participación del ejército en la seguridad interna, etc. Para mayor información consúltense los ejemplares del periódico "La jornada" de los días 11 y 12 de junio de 1996.

Dentro de las fuentes de financiamiento de las ONG's de derechos humanos mexicanas que aquí se investigan se encuentran a nivel nacional: los donativos ya sea en bienes materiales o bien en trabajo voluntario; la recuperación de gastos producto de la realización de ciertas actividades como serían cursos, talleres, etc.; el trabajo conjunto con organismos gubernamentales como el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional o Estatales de Derechos Humanos; recursos materiales o económicos provenientes de congregaciones religiosas como de los dominicos o jesuitas ---como el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" y el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", respectivamente--- y, finalmente, de agencias financieras nacionales. Mientras que las fuentes externas provienen de fundaciones, organismos de cooperación y organismos multilaterales⁴⁰.

Cabe señalar que si bien la búsqueda de fondos de agencias internacionales se ubica eminentemente en un ámbito externo al nacional, ello no significa que se trate de una expresión propia de la diplomacia ciudadana. Pues no es una acción que busque ejercer presión política en determinados países, sino establecer relaciones con agencias interesadas en cooperar en el establecimiento de la vigencia plena de los derechos humanos en México.

Es interesante, en este sentido, que la mayoría de los fondos económicos por parte de agencias financieras sean suministrados por organismos europeos. Así, Rafael Reygadas considera que "...la cercanía de Estados Unidos y la lejanía de las de Europa no han sido el factor determinante para la relación de las ONG's mexicanas con los organismos de cooperación internacional. Más bien, paradójicamente, ha habido mucha más relación con organismos del viejo continente debido a que ahí han existido movimientos sociales y ONG's más afines a las luchas por el desarrollo, promoción social y liberación latinoamericana que en los Estados Unidos..."⁴¹.

Huelga decir que la dotación de financiamiento internacional a ONG's mexicanas de derechos humanos hubiera sido imposible de no haber cambiado la imagen exterior de

⁴⁰ La fuente de financiamiento no sólo más común sino la que regularmente cubre la mayor parte de los gastos es el otorgamiento de recursos por parte de agencias internacionales. De las 8 ONG's estudiadas, la única que no recibe financiamiento de este tipo es la Liga por la Defensa de los Derechos Humanos; la cual se sostiene exclusivamente por la donación de bienes materiales y prestación de trabajo voluntario por parte de sus integrantes.

⁴¹ Reygadas, Rafael "Borrador para el diseño de una gira de trabajo de Convergencia por Europa". México 1993. Esta cita se encuentra en: Iniciativa Pública Ciudadana DECA Equipo Pueblo, op. cit.

México. En este sentido, Ruud Lambregts, representante de la agencia holandesa NOVID, señaló recientemente que el objetivo de dicha agencia es "...apoyar procesos que buscan cambios profundos en México y para la articulación de esfuerzos para la democracia y defensa de los derechos humanos..."⁴². Este objetivo se estableció como respuesta a la percepción de una realidad distinta de nuestro país a pesar de su carácter aparentemente democrático y respetuoso de los derechos humanos.

Además de la falsa imagen externa de México, otro aspecto que complica, en cierto sentido, el suministro de financiamiento a las ONG's de derechos humanos es cómo las fundaciones, organismos de cooperación y organismos multilaterales pueden justificar la donación de recursos a organizaciones pertenecientes a un país que recientemente ingresó a un acuerdo económico de la envergadura del Tratado de Libre Comercio y que además pertenece a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) --la cual está integrada por los 26 países más desarrollados del mundo--; ambas acciones concertadas durante la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

Con todo, la cuestión del financiamiento es una preocupación constante para las ONG's de derechos humanos ya que la no obtención de fondos amenaza no sólo la implementación de proyectos específicos sino la existencia misma de las organizaciones. Por ello, Luis Aguilar Villanueva considera que a diferencia de otras organizaciones sociales ligadas a la asistencia, desarrollo y seguridad social; las ONG's de derechos humanos --al igual que otras organizaciones "cívicas" que reclaman un estado de derecho y un gobierno de leyes--, se enfrentan "...a problemas financieros no resueltos o los fondos financieros que reciben están muy orientados a ciertos resultados como la observación electoral..."⁴³.

Ahora bien, la relevancia del financiamiento no sólo reside en la existencia de posibles fuentes de recursos económicos para realizar proyectos concretos; sino también es una condición para la existencia misma de las ONG's de derechos humanos. Sin embargo, es motivo de preocupación el establecimiento claro y preciso de las obligaciones que contrae cada organización cuando acepta un apoyo económico. Esto es entendible cuando

⁴² Esta información fue proporcionada a través de la participación de Ruud Lambregts en el foro "Sociedad Civil, actor de gobernabilidad: La propuesta de Equipo Pueblo", celebrado en la ciudad de México, el 20 de febrero de 1996.

⁴³ Entrevista al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. Marzo de 1996.

se piensa que "...todo recurso implica un condicionante.. [lo cual significa que] la autonomía e independencia [de las ONG's] se ven más expuestas..."⁴⁴.

La amenaza de una posible intromisión de las agencias financiadoras ya sea en la metodología, estrategia o bien en la ubicación de la población destinataria no es una particularidad de las ONG's de derechos humanos de México. Es una constante en todas estas organizaciones que requieren recursos económicos para su sobrevivencia, independientemente del campo o área de trabajo, la población destinataria o el país de origen⁴⁵.

De acuerdo con Elio Villaseñor, presidente de Equipo Pueblo, la relación entre las agencias y las ONG's ha transitado por dos etapas: en la primera predominaba la solidaridad, se peleaba por una causa común como los derechos humanos o la justicia; en la segunda, que es la vigente, la relación es entre "socios", es decir, la agencia y la contraparte (ONG). En este sentido, lejos de considerarse como una intervención, el seguimiento que realiza la agencia de los proyectos que financia a ONG's, se trata de una demostración de que el dinero se ha empleado según lo acordado. De aquí que Villaseñor sostenga que en el caso de la ONG que dirige "... [se trata de] una relación de igualdad y de respeto..."⁴⁶.

Una opinión diferente se encuentra en el énfasis puesto por Rafael Alvarez, miembro del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín PRO Juárez⁴⁷, en el sentido del temor a perder el margen de acción que provoca la dependencia de una ONG por un financiamiento proporcionado por una sola agencia. De aquí que sostenga, por ejemplo, que uno de los objetivos en materia de financiamiento por parte de dicha ONG, ha sido la diversificación de fuentes.

Sin embargo, en el caso particular de las ONG's que aquí se estudian, ninguna ha tenido problemas con agencias financieras que hayan significado una amenaza para su

⁴⁴ Foro de Apoyo Mutuo *op. cit.*, pág. 63 y 64..

⁴⁵ Vale la pena señalar que si bien esta es una cuestión que se discute al interior de todas las ONG's del mundo, en la situación específica de las ONG's de los países del sur es mayor la preocupación porque éstas se desenvuelven en un contexto económico desventajoso. A diferencia de las ONG's de países con altos niveles de desarrollo, éstas pagan altos costos en términos de la pérdida de su autonomía, compromiso de sus prioridades y pérdida de su propia identidad institucional. Para mayor información consúltese: Gordon Drabek, Anne "Development alternatives: The challenge for NGO's. An overview of the issues" en *World Development*, Vol. 15, Supplement, 1987 pp. IX - XV.

⁴⁶ Entrevista a Elio Villaseñor, presidente de Equipo Pueblo. Febrero de 1996.

⁴⁷ Entrevista a Rafael Alvarez, integrante del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez." Abril de 1996.

autonomía o independencia⁴⁸. Por el contrario, esta relación ha provocado que su trabajo sea más profesional. La mayoría de ellas opina que la profesionalización se ha convertido en un requisito fundamental para la solicitud de fondos así como para la evaluación de los proyectos financiados.

Así, aunque la profesionalización puede provocar cierta burocratización, sin duda ha contribuido a la creación de nuevas formas de trabajo cotidiano. Esto incide en la trascendencia política de las labores desempeñadas por las ONG's, ya que el establecimiento de etapas de trabajo como la planeación, definición o seguimiento de proyectos ilustran el interés por realizarlo de una manera organizada y coordinada.

Por tanto, esta peculiaridad de las ONG's también es un elemento que permite diferenciarlas de los movimientos sociales. Al respecto Mariclaire Acosta menciona que no sabe "...qué es peor si el activismo o la burocratización. Antes eramos más libres pero nunca sabíamos que iba a pasar, porque no teníamos idea, no veíamos a largo plazo, respondíamos a estímulos que venían de afuera..."⁴⁹.

En términos generales puede decirse que el financiamiento es una condición de posibilidad para la sobrevivencia o existencia de las ONG's. Y éste tiene ciertas implicaciones políticas; en el sentido de hasta dónde puede o no ser independiente cada organización de quien le suministre el dinero, ya sea el gobierno, las agencias financiadoras o los organismos multilaterales.

En el caso concreto de las organizaciones de derechos humanos en México, las implicaciones políticas se agudizan ya que resultan del tipo de relación que establezcan con el estado. Debido a que el tema que las ocupa son los derechos humanos "...necesariamente es tomar partido por la gente que ha sido víctima o presuntamente le han cometido una violación a sus derechos por parte de una autoridad, [lo cual] de entrada nos sitúa en una de las partes del conflicto..."⁵⁰.

Una característica de las ONG's de derechos humanos en México es que al carecer de un estatus jurídico-legal explícito, es imposible que dispongan de recursos provenientes del presupuesto estatal. Aunado a esta deficiencia, algunas ONG's consideran que sólo se

⁴⁸ En el apartado anterior ya se han señalado cuáles son las agencias que financian las tareas de dichas ONG's, de acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados y entrevistadas.

⁴⁹ Entrevista a Mariclaire Acosta, presidente de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Febrero 1996.

⁵⁰ Entrevista a Rafael Alvarez, miembro del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez". Abril de 1996.

podría aceptar en caso de que existiera un estado de derecho, un respeto a sus formas organizativas y se eliminara cualquier intento de cooptación por parte del gobierno.

3.5 En búsqueda de una identidad

La emergencia y desarrollo de la forma de participación política propagada por las ONG's, en especial aquellas de derechos humanos, pueden ser analizados como un reclamo por parte de grupos organizados de la sociedad de participar de manera eficaz y eficiente en el ámbito de la política. Como se ha visto en el capítulo anterior, este fenómeno sin duda alguna es novedoso, pues se busca el establecimiento de otros canales de participación política que no sean los partidos políticos ni las estructuras corporativas, pero tampoco grupos de interés ni propiamente movimientos sociales.

Si bien este hecho puede leerse como expresión de un acontecimiento político que va más allá del surgimiento de las ONG's en México, es decir, como parte de la transformación de la relación estado-sociedad, aquí se enfatizará el proceso que da cuenta de la búsqueda de una identidad por parte de estas organizaciones.

Ahora bien, esta búsqueda puede ser analizada de dos maneras diferentes estrechamente vinculadas. La primera consiste en el reconocimiento jurídico-legal de esta modalidad de participación política. Mientras que la segunda se refiere a la identidad constituida como producto de la acción política; es decir, por la relación que mantienen con diversos actores políticos en el entorno político nacional o internacional.

En cuanto al primer aspecto, cabe mencionar que uno de los problemas que enfrentan no sólo las ONG's mexicanas sino también las de otros países es la vaguedad que acompaña al término de ONG. Así, para Leilah Landim⁵¹, el nombre de ONG es inadecuado debido a que no define el fenómeno empíricamente; es decir, al aceptar sin cuestionamiento alguno el término de ONG, se puede estar abarcando sin mayor problema organizaciones recreativas, caritativas, sindicatos, clubs, etc.

Mas aún, ella sostiene que al ser un término importado de los países del norte expresa un tipo de relación entre estado y sociedad civil que no necesariamente corresponde a la realidad latinoamericana. En ésta, el predominio de regímenes autoritarios o antidemocráticos dificulta la relación ONG's-gobierno, sobre todo en los casos donde esas

⁵¹ Landim, Leilah *op. cit*

organizaciones denuncian la inexistencia de un auténtico estado de derecho⁵². Pareciera, por tanto, que la ambigüedad que expresa el término también subyace a la forma y contenido que hoy por hoy están adquiriendo las ONGs particularmente en América Latina.

En la situación específica de México, este problema se agudiza ya que no existe la figura de ONG en la legislación. Por ello, las ONG's que desean acceder a un estatus jurídico que les permita gozar de diversas facilidades fiscales --las cuales son fundamentales si se piensa en que el financiamiento es una condición de posibilidad para su existencia misma--, utilizan como respaldo jurídico las figuras legales de asociación civil e institución de asistencia privada. Y en caso de que se realice alguna actividad mercantil se recurre a las figuras de sociedad de solidaridad social, cooperativa, sociedad de responsabilidad limitada o bien sociedad anónima.

A pesar de estas opciones, las figuras que las ONG's utilizan principalmente son: asociación civil e institución de asistencia privada. De acuerdo con Ernestina Godoy⁵³, tener reconocimiento como asociación civil permite ejercer una gama muy amplia de aspectos sociales. Los únicos requisitos son: que su objeto social sea lícito, que no sea una asociación de carácter temporal y que no realicen actividades preponderantemente económicas. Mientras que la figura de institución de asistencia privada tiene la ventaja de estar considerada dentro de la Ley de Impuestos Sobre la Renta como persona moral no contribuyente. Y la desventaja es que se permite un enorme control por parte de la Junta de Asistencia Privada, instancia rectora de las actividades realizadas por las instituciones de asistencia privada.

Es importante enfatizar que las organizaciones de derechos humanos estudiadas aquí están registradas como asociaciones civiles. Esta situación es entendible, según Godoy, porque cualquier institución de asistencia privada puede ser "intervenida" por la Junta de Asistencia Privada; la cual aunque tiene la facultad legal para hacerlo, raramente la pone en práctica. El rechazo a esta figura es mayor "...si se piensa que muchas de las ONG's dedicadas al fomento del desarrollo andan en un límite muy frágil entre la acción política y la acción civil, entre la legalidad y la ilegalidad..."⁵⁴. De aquí que la adopción como

⁵² Otras diferencias tienen que ver con la ausencia de espacios de participación ciudadana más allá del voto, la mínima cantidad de donadores nacionales incluyendo al mismo estado, las pocas garantías para la defensa de los derechos humanos, etc. IBID.

⁵³ Entrevista con Ernestina Godoy, integrante del Despacho de Orientación Legal. Febrero de 1996.

⁵⁴ IBID.

institución de asistencia privada sea conveniente sólo para organizaciones con objetos sociales de carácter asistencial.

Respecto a los problemas que han tenido aquellas organizaciones que buscan registrarse como asociación civil, además de los que implica la tramitación legal⁵⁵, los dificultades se incrementaron en 1989. Hasta antes de ese año las asociaciones civiles estaban consideradas como personas morales no contribuyentes. De 1989 a 1990 las asociaciones civiles fueron excluidas de ese rubro, equiparándolas a las asociaciones mercantiles.

La reacción de las ONG's en torno a las modificaciones fiscales fue inmediata. Así, por ejemplo, en 1990 surgió Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, cuyo primer objetivo fue demandar la regulación fiscal en términos de: la reincorporación de las asociaciones civiles (y por tanto de las ONG's) como personas morales no contribuyentes.

Sin duda, el reclamo de un estatus legal que respalde las actividades desempeñadas por las ONG's, donde "...estas organizaciones tengan facilidades fiscales sin perder autonomía..."⁵⁶, es un aspecto fundamental que propiciará la participación efectiva en el ámbito político de las mismas.

Cabe mencionar que en otros países latinoamericanos este reclamo se sintetiza en la tesis de que la típica división entre sociedad y estado no responde más a las diversas formas de participación política, a lo que efectivamente acontece en las sociedades; pues "...en vez de las formas masivas y politizadas de participación, existe una multiplicación de iniciativas locales, tópicas y dispersas en sus intenciones..."⁵⁷. Así, Rubem César Fernandes enfatiza que el Tercer Sector, que no es el estado ni el mercado, está constituido

⁵⁵ El proceso de tramitación legal de una asociación civil incluye distintos pasos, entre ellos: solicitar la autorización del nombre a la Secretaría de Relaciones Exteriores; elaborar los estatutos por parte de los asociados, éstos son la ley máxima que regirá la vida de la asociación; una vez hechos los estatutos se tiene que realizar una Asamblea Constitutiva donde se discuten y aprueban los estatutos así como también se nombran a los representantes de la asociación; ir al Notario Público para que protocolice ese Acto, esto es, que el notorio inscriba a la asociación en el registro público de la propiedad; ir a la Secretaría de Hacienda para darse de alta como personas morales no contribuyentes; a pesar de que muchas de las ONG's abocadas al desarrollo, entre ellas las de derechos humanos, están autorizadas para recibir donativos ya que se dedican a la atención de personas y grupos de bajos recursos, se necesita una autorización especial para recibir donativos deducibles de impuestos.

⁵⁶ Entrevista al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. Marzo de 1996.

⁵⁷ Fernandes, Rubem César Privado aunque público, Rio de Janeiro, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, 1994, pág. 5.

por organizaciones privadas pero de interés público. Por tanto, no sólo deben gozar de exenciones fiscales sino también deben tener acceso a fondos públicos.

Como se ha visto, la demanda de un estatus jurídico de las ONG's tiene diversas implicaciones que van más allá de una cuestión meramente legal. Las posturas que asumen las autoridades, las ONG's y otros actores políticos ilustran el significado político de esta demanda. Los temas que subyacen a este punto son: la autonomía e independencia de las ONG's, el control del estado tanto de las formas de organización como del financiamiento exterior que reciben así como la posibilidad de que estas organizaciones hagan uso de fondos públicos, entre otros⁵⁸.

Si la búsqueda de una identidad en términos jurídicos-legales tiene implicaciones políticas, tanto más tiene la acción política cotidiana, donde las ONG's conviven con otros actores políticos y sociales, establecen alianzas por un objetivo común, expresan sus diferencias no sólo organizativas sino también ideológicas y/o estratégicas; esto es, luchan por participar en el entorno político.

Aquí, la identidad, entendida como "...un atributo subjetivo de actores sociales relativamente autónomos, comprometidos en procesos de interacción o de comunicación..."⁵⁹, puede ser analizada si se parte de ciertos principios teóricos que aluden al proceso de estructuración por parte de actores individuales o colectivos.

De acuerdo con Gilberto Giménez⁶⁰, existen tres principios que permiten entender cómo se constituyen los marcos de interpretación de "lo real" y de orientación para la acción. Estos son: el principio de diferenciación, de integración unitaria o de reducción de las diferencias y de percepción de la permanencia de la identidad a través del tiempo.

El principio de diferenciación es "...un proceso lógico primordial en virtud del cual los individuos y los grupos humanos se auto-identifican siempre y en primer lugar por la afirmación de su diferencia respecto a otros individuos y otros grupos..."⁶¹. Para el estudio que aquí ocupa, desde sus orígenes las ONG's de derechos humanos han establecido ciertos aspectos que matizan y dan cuenta de la particularidad de la participación política que ellas propagan. Como se ha visto en apartados anteriores, indagar qué relación

⁵⁸ Debido a que este tema merece un análisis más profundo, será retomado en el siguiente capítulo.

⁵⁹ Giménez, Gilberto "La identidad o el retorno del sujeto en sociología" en *Versión*, Número 2, Abril 1992, pág. 187.

⁶⁰ *IBID*, pág. 187.

⁶¹ *IBID*, pág. 189.

mantienen con movimientos sociales, partidos políticos, gobierno, etc. posibilita también conocer qué aspectos son identificados por los propios miembros de las ONG's acerca de lo que las *hace distintas*.

Por ello, es pertinente señalar cómo la percepción de elementos tales como el financiamiento, la diplomacia ciudadana, las formas organizativas, las distingue de los movimientos sociales. Mientras que el carácter apartidista, la no búsqueda del poder político, la participación política no electoral son aspectos que definen fronteras entre las ONG's y los partidos políticos. Del mismo modo también se distinguen de los grupos de presión —etiqueta que les asignan algunos partidos políticos como el PAN—; debido a que sus demandas van más allá de una lógica de presión inmediata para conseguir ciertos objetivos. De aquí que las organizaciones de derechos humanos, si bien no descartan acciones de cabildo, consideran que los fines perseguidos van más allá de lo que se puede conseguir en una entrevista con algún funcionario. Respecto al estado, sobre todo a raíz del proceso que recientemente ha experimentado, las ONG's de derechos humanos consideran que es equívoca la idea de que ellas desean suplirlo. Además de que estas organizaciones no tienen el aparato administrativo y los recursos necesarios para ello, en realidad lo que exigen al estado es que continúe cumpliendo su responsabilidad social.

En este sentido, en el cuadro 3 se señalan algunas funciones que desempeñan las ONG's de derechos humanos, los grupos de presión, los movimientos sociales y los partidos políticos; las cuales, a su vez, permiten que sean diferenciados entre sí.

El segundo principio señalado por Giménez alude a la integración unitaria o reducción de las diferencias. Este principio se sustenta en "...la integración de las diferencias bajo un principio unificador que las subsume e induce a 'olvidarlas'..."⁶².

Ahora bien, si se aplica este principio al análisis de la identidad de las ONG's de derechos humanos es interesante enfatizar cómo puede ser abordado en dos niveles. En el primero se tomaría en cuenta el proceso que culmina en la creación y aún en la existencia misma de cada ONG. En algunas, por ejemplo, existían ciertas características comunes de los fundadores, como haber participado en la teología de la liberación o la profesión ---como Equipo Pueblo o el Despacho de Orientación y Asesoría Legal, respectivamente---; sin embargo se identificó que los objetivos o razones que motivaron la creación de la ONG no se sustentaron en opiniones personales respecto a los partidos políticos o la situación

Cuadro 3: ONG'S DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS ACTORES POLITICOS

FUNCIONES

Actores políticos	Diplomacia Ciudadana	Financiamiento	Gestoría	Generación y difusión de valores	Lucha por el poder	Observación electoral	Participación con candidatos en elecciones	Profesionalización	Representación política de intereses	Representación social de intereses
Grupos de presión		X	X	X	?	X		X		X
Movimientos sociales			X	X		X	?			X
ONG'S	X	X	?	X		X		X		X
Partidos políticos		X	X	X	X	X	X	X	X	

^a Es difícil aseverar que los grupos de presión no luchan por acceder al poder. Pensemos en el caso de los empresarios. Por ello, se ha marcado un signo de interrogación con el fin de que señalar que este punto requiere una discusión específica según sea el caso.

^b Desde una visión estricta de la Ciencia Política, toda participación en elecciones sólo es posible dentro de un partido político. Si tomamos como ejemplo los candidatos "independientes" del PRD que proceden de algún movimiento social, habría que discutir si esta participación debe entenderse como la participación de un movimiento en elecciones o si es el partido, en este caso el PRD, quien presenta un candidato.

^c De acuerdo con la información proporcionada a través de las entrevistas, dentro de las actividades de las organizaciones defensoras de derechos humanos no se contempla la gestoría. Sin embargo queda la duda de si esto se debe sólo a un rechazo a utilizar este término para evitar continuar reproduciendo prácticas clientelares, o bien efectivamente no realizan ninguna tarea de gestoría.

económica de México. Más bien, lo que interesó fue la exigencia de un estado de derecho y, por tanto, de la vigencia plena de los derechos humanos en nuestro país.

En otros casos ---como la Academia Mexicana por los Derechos Humanos o la Liga por la Defensa de los Derechos Humanos---, a pesar de que la diversidad de los miembros de las ONG's es notable, ello no impidió un trabajo conjunto en aras de contribuir al mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México. Un aspecto por demás ilustrativo de la "neutralización" de las diferencias es, sin duda, la participación de distintas personas en las ONG's sin que esté condicionada a predilecciones por algún partido político o por algún credo religioso en especial.

En el segundo nivel se pensaría en aquellas diferencias que innegablemente existen entre una y otra ONG de derechos humanos pero que no influyen en la creación y participación en redes. Estas diferencias de actividades o proyectos concretos, de participación en ciertas coyunturas políticas, de servicios otorgados o de población destinataria; no han impedido, sin embargo, que participen conjuntamente en ciertas redes como la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia o bien Alianza Cívica. Con todo, el respeto a la autonomía, a las formas organizativas de cada ONG no dejan de insistirse en los integrantes de las redes de ONG's como tampoco el énfasis en los objetivos comunes que las ocupan.

Finalmente, el tercer principio de Giménez alude a la percepción de la permanencia de la identidad a través del tiempo. Tal percepción permite al individuo o al colectivo construir una relación entre el pasado, el presente y el futuro a partir de la vinculación de experiencias en la unidad de una biografía o memoria colectiva.

En el caso particular de México, el surgimiento y desarrollo de las ONG's de derechos humanos es un fenómeno sociopolítico muy reciente. No obstante, ello no obstaculiza la elaboración de una memoria colectiva donde articulen las experiencias pasadas, presentes y futuras. La identificación de acontecimientos sociopolíticos como el movimiento estudiantil del 68, la guerrilla urbana y rural, la teología de la liberación, la crisis económica, los sismos de 85 o las elecciones de 1988 fueron mencionados recurrentemente por parte de los integrantes de las ONG's estudiadas a manera de antecedentes que definitivamente incidieron en su creación.

Del mismo modo, el tránsito que las condujo de ser organizaciones "de protesta" para llegar a ser en la actualidad otras "con propuestas" es un elemento esencial en la elaboración de una memoria colectiva. Respecto a la percepción del quehacer actual de estas organizaciones, es pertinente señalar la constante revisión de tareas a realizar o bien de espacios en que se debe incidir; lo cual también ha provocado una revaloración de objetivos y demandas políticas.

Como se ha visto, la búsqueda de una identidad por parte de las ONG's de derechos humanos ha sido y es un elemento esencial para el estudio de esta forma novedosa de participación política no institucional en nuestro país. Esta identidad, si bien tiene que ver con la institucionalización de las acciones emprendidas por las ONG's mediante un reconocimiento jurídico-legal preciso, también tiene una dimensión simbólica acerca de la elaboración propia de lo que ellas son.

Evidentemente que cuando se habla de esta búsqueda se hace referencia a un proceso complejo aún no concluido; dada la intensidad de este fenómeno sociopolítico es imposible hablar de una identidad consolidada. A pesar de los problemas actuales que dificulta la consolidación de la identidad de la ONG's de derechos humanos, no hay duda que éstas participan en el terreno de las políticas públicas en nuestro país. Y es precisamente este punto el cual se analiza con profundidad en el siguiente capítulo.

IV

LA PARTICIPACION POLITICA DE LAS ONG'S DE DERECHOS HUMANOS EN EL AMBITO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Una línea de análisis de la participación política no institucional que propagan en la actualidad las ONG's de derechos humanos es el papel que desempeñan dentro del ámbito de las políticas públicas en nuestro país. Así, este capítulo tiene el objetivo de profundizar en las formas en que ellas intervienen en el proceso de las políticas públicas.

Para ello es indispensable, en primer lugar, hacer un breve recuento del proceso de articulación que han experimentado las ONG's de derechos humanos, es decir, el desarrollo que ha dado lugar a la construcción de una identidad que inició con organizaciones que principalmente cumplían las funciones de acompañamiento y asesoría a diversos movimientos sociales para arribar a un estado donde tienen la posibilidad de formular propuestas de políticas públicas.

Este proceso de articulación forma parte, sin duda alguna, de un fenómeno más amplio que corresponde a la conformación de una sociedad más autónoma, independiente, plural y compleja. En él, la resignificación de nociones tales como poder, participación, política, entre otras, aparece como un referente obligado para entender el llamado "despertar de la sociedad civil". En el caso particular de las ONG's de derechos humanos, el proceso de articulación experimentado no podría entenderse sin aludir a la relación establecida con el estado y con los partidos políticos. Por una parte, se considera que el estado ya no es la única instancia capaz de formular e implementar las políticas públicas en nuestro país; y, por otra, que los partidos políticos no son los únicos interlocutores entre la sociedad y el estado.

Así, en el segundo apartado del presente capítulo se profundiza en la participación política de las ONG's de derechos humanos en las políticas públicas. Aquí, el análisis se centra principalmente en la intervención que estas organizaciones han tenido en las políticas de derechos humanos e impartición de justicia. Si bien se podría hacer un estudio de caso en torno a alguna política en particular, se ha elegido el papel que aquéllas desarrollan en las etapas correspondientes a la definición de problemas o agenda, el diseño y la implementación del proceso de políticas públicas.

Finalmente, un tema que se encuentra en la actualidad en discusión, no sólo alrededor de las ONG's, es la cuestión de la transición democrática en México. En este sentido, el último apartado enfatiza cómo desde la perspectiva de estas organizaciones, la lucha por los derechos humanos se inscribe en un movimiento nacional por la democracia. Sin duda, aquí es fundamental referirse al concepto de democracia que estas ONG's proponen, así como también la peculiar manera en que ellas contribuyen a la democratización en nuestro país.

4.1 La articulación de las ONG's de derechos humanos en México

La década de los 70 marca el inicio de las ONG's de derechos humanos en nuestro país. Sin duda, las ONG's de derechos humanos de aquellos años tienen diferencias notables si se comparan con lo que ellas son hoy en día. El desarrollo que han experimentado estas organizaciones es el objeto de estudio de este apartado. Este desarrollo se entiende como el proceso de articulación donde las ONG's han construido una identidad con la finalidad de incidir en el proceso de las políticas públicas teniendo como marco más amplio las interacciones políticas establecidas con otros actores.

En este sentido, aquí se privilegia la relación que han tenido las ONG's de derechos humanos con el gobierno y con los partidos políticos. Esta elección se sustenta en que además de ser las relaciones más "conflictivas" también son puntos de referencia para la actuación de las ONG's de derechos humanos en el terreno de las políticas públicas.

En primer lugar, es necesario señalar cuál es el significado de esta peculiar forma de participación política no convencional en un país como el nuestro. Así, por una parte la participación política de las ONG's indica el creciente interés de los ciudadanos en los asuntos públicos. Aquí, la apertura del quehacer político a nuevos interlocutores del estado y de los partidos políticos constituye un eje central de los objetivos que guían las acciones emprendidas por estas organizaciones. Por otra parte, la participación política que propagan las ONG's de derechos humanos expresa las profundas transformaciones que experimenta la sociedad mexicana en la actualidad. Es decir, una sociedad que cada

vez se vuelve más plural, más autónoma y más participativa en la vida pública, que crea sus propias instancias organizativas ajenas a los partidos políticos¹.

Ahora bien, la articulación de las organizaciones defensoras de los derechos humanos ha dado lugar a una transformación del alcance político mismo de las actividades realizadas por ellas y también del sitio que se proponen ocupar en el escenario público. Antes de señalar cómo se ven a sí mismas en la actualidad, cuáles son sus posibilidades de incidir en el proceso de las políticas públicas en México, es necesario apuntar algunos elementos fundamentales que han contribuido a configurar lo que son hoy en día estas organizaciones.

Por una parte, se debe enfatizar que este proceso de articulación obedece a una profunda resignificación de la política, del poder y de la participación de ciudadanos individuales, independientes en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Este proceso se inicia en la década de los 70 donde estas organizaciones pretenden abrir espacios legítimos a la participación de ciudadanos en la *política*. De acuerdo con Claus Offe, "...una exigencia mínima para poder calificar de "político" un modo cualquiera de actuar es la de que su autor pretenda de alguna forma explícitamente que se reconozcan como legítimos sus modos de acción y que los objetivos sean asumidos por la comunidad amplia..."².

En este sentido, el objetivo de contribuir a la apertura de espacios de participación de las primeras organizaciones de derechos humanos en México se inscribe en un entorno donde existían como formas legítimas de participación política los partidos políticos o bien la participación al interior de las estructuras corporativizadas. En este contexto, la represión o el uso de la violencia para "controlar" cualquier postura opuesta o diferente al régimen político, aparecían como prácticas recurrentes de las autoridades.

Un aspecto esencial dentro del proceso de articulación de las organizaciones de derechos humanos es el tránsito de actores o sujetos que emitían protestas a otros donde las protestas se canalizan y se expresan con propuestas específicas en el terreno de las políticas públicas. Este proceso que contiene más de 20 años de experiencias, logros y fracasos de estas organizaciones, sería poco comprensible sin hacer referencia a

¹ Entrevista al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. Marzo de 1996.

² Offe, Claus Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, Ed. Sistema, 1988, pág. 175.

distintos fenómenos sociopolíticos que indiscutiblemente permearon y contribuyeron de alguna forma a la constitución de lo que son actualmente las ONG's en México.

Según Elio Villaseñor³, la articulación de las ONG's de derechos humanos ha sido posible entre otras cosas por: el trabajo de las comunidades eclesiales de base (CEB's) y la teología de la liberación en los años 70; la creación de grandes coordinadoras generales; los terremotos de 1985 y el movimiento estudiantil del Consejo Estudiantil Universitario (CEU); y las elecciones presidenciales de 1988.

Estos fenómenos sociopolíticos, para Villaseñor, remiten a experiencias concretas que, a pesar del desarrollo de cada uno, dieron nuevos significados a la participación política de grupos de ciudadanos organizados. Así, en el caso de las CEB's y la teología de la liberación el énfasis se colocó en abrir espacios de comunicación con el objetivo de cambiar la situación económica y social de los sectores sociales más vulnerables, a través de un trabajo apoyado en la fe y en el compromiso social. Mientras que las grandes coordinadoras expresaron la existencia de una multiplicidad de movimientos urbano populares articulados alrededor de demandas específicas como vivienda, servicios públicos, etc.

Sin embargo, las movilizaciones sociales a raíz de los sismos en la ciudad de México en 1985 y la aparición del CEU son, de acuerdo con Villaseñor, indicios de la transformación de las lógicas de acción política de estas formas de participación política no institucionales. En aras de solucionar problemas en materia de servicios públicos o bien en materia educativa, comienza a propagarse una lógica donde "...en vez de presentar problemas se presentan problemas con soluciones..."⁴.

Este tránsito en las formas de hacer política desde la sociedad, que va de una lógica de acción política de protesta a otra propositiva, estuvo acompañado por la exigencia de respuestas públicas de parte de las autoridades correspondientes. Villaseñor asevera que tanto las movilizaciones sociales de los sismos como el movimiento estudiantil sentaron las bases para el nacimiento de una cultura propositiva. La percepción y valoración de distintos grupos organizados de la sociedad acerca de la política, la ciudadanía y el poder alentaron las demandas políticas de democracia,

³ Entrevista a Elio Villaseñor, presidente de Equipo Pueblo. Febrero de 1996.

⁴ **IBID.**

alternancia de poderes; las cuales, sin duda, se cristalizaron en las elecciones presidenciales de 1988.

Con todo, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari no estuvo indiferente a la fuerza proveniente de la sociedad que demandaba mayor participación no sólo para la solución de problemas concretos sino que buscaba también involucrarse en la toma de decisiones públicas. En este sentido, según Villaseñor, la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) constituye, entre otras cosas, la respuesta del gobierno para controlar y explotar los deseos de una sociedad más participativa.

Como ya se ha señalado en capítulos previos, es innegable el impacto negativo que tuvo PRONASOL en la participación política aglutinada alrededor del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en los movimientos sociales. Si bien aquí no interesa hacer un análisis detallado de la pérdida de fuerza del PRD como resultado de la implementación del PRONASOL, es importante subrayar que la participación política de grupos sociales en este programa indicó que el alcance de los movimientos sociales como fuerza motora para un efectivo tránsito hacia la democracia estaba delimitado por la satisfacción de demandas materiales⁵. Una prueba de la relevancia que adquiría la satisfacción de demandas materiales, antes que la lucha por ideales políticos, son los resultados de las elecciones legislativas de 1991.

Así, la participación política de los ciudadanos, concentrada en partidos políticos de oposición o bien en movimientos sociales y ONG's, fortalecía la vida política, daba nuevos contenidos a nociones como ciudadanía, poder, política y democracia; pero sobre todo, se perfilaba como un mecanismo para mejorar las condiciones de vida.

Sin duda, las demandas materiales han originado una variedad de movimientos y organizaciones sociales en nuestro país. Sin embargo, en el caso de las ONG's de derechos humanos las demandas no sólo son materiales e inmediatas. Estas se sitúan por una parte en las exigencias de respeto y defensa de los derechos humanos; y, por otra, en la transformación de los valores, en el sentido de crear una cultura de los derechos humanos.

⁵ Una visión interesante sobre los alcances políticos de los llamados nuevos movimientos sociales vinculados a la transición democrática en México se encuentra en: Haber, Paul Lawrence "Identity and political process: Recent trends in the study of Latin American Social Movements" *Latin America Review*, volume 31, no. 1, 1996, pp. 171 - 188.

Con todo, la articulación de la participación política de las ONG's de derechos humanos ha dado lugar, como parte de esta cultura propositiva, a la presentación de protestas pero acompañada de propuestas⁶. De tal manera que el interés por intervenir en las decisiones en torno a los asuntos públicos constituye un elemento que permea las acciones emprendidas por estas organizaciones al mismo tiempo que permite entender qué son hoy en día las ONG's de derechos humanos en México.

De acuerdo con Carlos Heredia "...tanto la capacidad técnica como el nivel de interlocución política de las ONG's se han sofisticado de manera significativa, de manera que ahora son capaces de formular programas e incluso planes globales en materia de política económica, política social o de reforma global del estado..."⁷.

El nivel de desarrollo institucional que caracteriza a las ONG's, en especial a las de derechos humanos, apunta a la obtención de reconocimiento por parte de otros actores políticos, principalmente el gobierno y los partidos políticos, para incidir en el ámbito de las políticas públicas. Sin duda la participación de ciudadanos en los asuntos sociales y públicos, implica que ahora los partidos políticos no son los únicos interlocutores de la sociedad frente al estado, ni éste es una instancia suficiente para decidir los asuntos públicos.

Ahora bien, un punto fundamental para las ONG's en aras de lograr el reconocimiento legítimo como interlocutoras ante el gobierno en el proceso de las políticas públicas, es la cuestión de la reglamentación o institucionalización de la participación política que ellas propagan. En este sentido, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo, la Fundación Miguel Alemán, la Universidad Iberoamericana y el Centro Mexicano para la Filantropía ---las cuáles representaron a más de 400 organizaciones civiles de todos los sectores y estados del país--- hicieron pública en octubre de 1995 una propuesta de proyecto de "Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social"⁸.

⁶ Es innegable que un aspecto esencial del desarrollo institucional de las ONG's es la elaboración de propuestas específicas en torno a las políticas públicas. En este sentido, destaca el Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", organización que dentro de sus actividades se contempla el otorgamiento de asesoría en políticas públicas.

⁷ Heredia Zubieta, Carlos "Políticas públicas y cabildeo: la experiencia de las ONGs mexicanas" en *Rostros y voces de la sociedad civil*, no. 1, Septiembre - Octubre 1995, pág. 29. Carlos Zubieta Heredia es el director del programa de diplomacia ciudadana de Equipo Pueblo.

⁸ Cabe señalar que en esta propuesta no se habla específicamente de ONG's debido a que existe una discusión al interior de estas organizaciones acerca de la imprecisión que es inherente al término de ONG. Además de que el término **no gubernamental** no basta para definir lo que ellas

En esta propuesta de Ley, las organizaciones no proponen la creación o reforma de las figuras asociativas bajo las cuales se han establecido diversos grupos de la sociedad. El objetivo principal es "...el fomento de las actividades de bienestar y desarrollo social, como un aporte específico para un desarrollo más armónico e integral del conjunto de la sociedad mexicana..."⁹.

Entre los principales planteamientos de esta propuesta de ley destacan: estimular la participación de los ciudadanos de manera responsable y organizada en los problemas sociales; reconocer la existencia de un amplio sector no lucrativo que dirige sus actividades al desarrollo social de México, por tanto se constituyen como actores fundamentales para el bienestar y desarrollo social; adecuar el marco legal que sustenta la participación ciudadana no sólo para reconocer las acciones que desempeñan las organizaciones civiles sino también para que las fomente; favorecer la expresión de valores humanos como solidaridad, responsabilidad social, filantropía y servicio a quienes están en condiciones de necesidad; enfatizar la responsabilidad y justicia social del estado; el cual debe promover las acciones públicas y privadas, no lucrativas que tienen una utilidad social¹⁰.

Sin duda, los puntos más conflictivos tienen que ver con la definición de los derechos y obligaciones de las organizaciones civiles. Así, dentro de las prerrogativas esta propuesta de ley promueve: el derecho a la participación y consulta en el proceso de las políticas públicas; la posibilidad de que las organizaciones civiles sean concesionarias para la implementación de programas y servicios públicos de bienestar social; el acceso a fondos públicos para la realización de proyectos o programas de bienestar y desarrollo; y, finalmente, disponer de prerrogativas fiscales que les permitan contar con mayores recursos.

En cuanto a las obligaciones de las organizaciones civiles se encuentran. la inscripción ante un registro público especializado; mantener a disposición del público la

son, agrega un sentido negativo a la relación entre las organizaciones y el gobierno. Es innegable, por tanto, que el concepto de ONG creado por las Naciones Unidas en la década de los 50 ya no es útil para dar cuenta de lo que actualmente son las ONG's no sólo en México sino en todo el mundo. En el caso particular de nuestro país, la mayoría de las organizaciones de derechos humanos se reconocen más como organizaciones civiles que como ONG's.

⁹ Salazar, Ana María *et al*, "Nuestra propuesta de Ley para las ONG's" en Rostros y voces de la sociedad civil, no. 2, Enero- Febrero 1996, pág. 6.

¹⁰ Para mayor información consúltese: Propuesta de proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social. Versión Final, Octubre 1995, 27 p.

información acerca de sus actividades y aspectos financieros; y, no realizar actividades políticas partidistas¹¹.

En términos generales, esta propuesta de ley es un avance para la institucionalización de la participación propagada por las ONG's en el ámbito de las políticas públicas. La incorporación de temas "conflictivos" como el acceso a recursos públicos, la exención de cargas fiscales y la posibilidad de dar cuenta de las acciones emprendidas así como de los estados financieros de parte de las ONG's constituyen elementos que sin duda contribuirían al desarrollo institucional de ellas. Del mismo modo, el respeto a la autonomía e independencia de parte del estado favorecería la articulación de las ONG's y el desarrollo óptimo de sus proyectos y programas específicos¹².

Para Luis F. Aguilar Villanueva, la articulación de las ONG's de derechos humanos orientada a la constitución de éstas como participantes en el proceso de las políticas

¹¹ Según la información obtenida respecto a las ONG's de derechos humanos analizadas en este trabajo, no importa qué vínculo tenga o no cada miembro con los partidos políticos en general o con alguno en particular. Lo que importa es su trabajo y compromiso en la lucha por la defensa y respeto de los derechos humanos. Así, como se ha mencionado en la breve descripción de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en el segundo capítulo, Mariclaire enfatiza que "...yo en lo particular soy miembro del PRD, soy miembro del Concejo Nacional del PRD; hay muchos miembros del PRD en esta organización pero también tenemos del PAN y del PRI...nuestro criterio en realidad para invitar gente a formar parte de la Comisión es su trayectoria en derechos humanos, más que su filiación partidista...". Entrevista a Mariclaire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Febrero de 1996. Por otra parte, Luis Aguilar Villanueva hace hincapié en el posible riesgo para la articulación y desarrollo de las ONG's de derechos humanos que implica la realización de actividades partidistas "encubiertas". Así, considera que dentro de las organizaciones cívicas han surgido algunas "...como brazos operativos camuflados de partidos políticos o de fuerzas políticas que no dan la cara, que no tienen una vida pública...[en cuanto a las organizaciones cívicas vinculadas al PRD].. son como vanguardias o avanzadas del partido en ciertos segmentos sociales, donde el presentarse como PRD, con la significación negativa que tienen para algunos segmentos sociales o presentarse como izquierda con la connotación negativa que tienen para segmentos sociales, le facilitaba más presentarse a esos segmentos sociales sin esos prejuicios..yo creo que estas organizaciones no tendrán mucho futuro, se desprestigiarán muy rápido y en lugar de fomentar la cohesión social o el desarrollo político, fomentarán la división, la polémica si se ligan a los partidos políticos, y si se ligan sobre todo como brazos operativos, sin dar la cara de lo que ellos traen...". Entrevista al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. Marzo de 1996.

¹² En este sentido es preciso señalar que la postura de las autoridades frecuentemente obstaculizan el trabajo de las ONG's. Así, Elio Villaseñor enunció recientemente 3 puntos que han obstaculizado las actividades de la organización que preside, Equipo Pueblo. Estos son: la gran desconfianza de las autoridades que ven a las ONG's como generadoras de problemas antes que formuladoras de alternativas; la falta de respeto a las formas de organización y tomas de decisión en las comunidades; y, finalmente, la exigencia de que las actividades desempeñadas por Equipo Pueblo estén bajo la normatividad del gobierno o de las autoridades. Villaseñor, Elio "Sociedad civil, actor de gobernabilidad: La propuesta de Equipo Pueblo", (MIMEO), 8p. Ponencia presentada en el foro del mismo nombre, celebrado el 20 de febrero de 1996, en la ciudad de México.

públicas depende en buena medida de los avances que se den en materia legislativa¹³. Así, "...en México [la capacidad de las ONG's para incidir en las políticas públicas] va a depender mucho de sus liderazgos y de su articulación de tal manera que articulen fuerza. Y yo creo que la tendencia, al menos en administración pública es sumarias... son mucho más eficaces y mas equitativas, aunque no tengan la cobertura de un estado nacional que sólo da la administración pública, entonces por eso esa complementariedad de esfuerzos..."¹⁴.

Con todo, las inconformidades respecto a la posibilidad de influir efectivamente en las políticas públicas de parte de las organizaciones defensoras de los derechos humanos persisten. Trascender el diálogo que hasta el momento predomina en las acciones realizadas por las ONG's en las políticas públicas aparece como un paso impostergable. En este sentido se reconoce que "...hay bastante apertura a la idea, pero esta apertura todavía no da lugar a una apertura en la concreción de la idea. Por parte del gobierno frecuentemente oímos tanto a nivel público como en diálogos que se tienen, que les parece muy importante la participación de organismos civiles. Sin embargo, todavía falta caminar más para concretizar estas cosas..."¹⁵.

Sin duda, la participación política de las ONG's de derechos humanos está matizada también por otros factores que de alguna manera responden al proceso mismo de articulación que ellas han experimentado en los últimos años. Por ejemplo, la participación en redes se aprecia como el recurso para "...ser parte de algo mucho más grande que da mas fuerza... es importante que podamos hacer grupos más fuertes, entre más fuertes, tenemos más posibilidades de que las opiniones que hicimos, de que lo que pensamos que debe ser, tenga viabilidad..."¹⁶.

Si bien el trabajo en redes de ONG's, ya sea temáticas o por campos en los que se desea intervenir, puede en un momento dado trastocar la identidad y autonomía de las

¹³ Por lo pronto, la propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social elaborada por las cinco organizaciones mencionadas arriba, aguarda ser discutida en la Cámara de Diputados y, en su caso, ser aprobada por esta misma Cámara.

¹⁴ Entrevista al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva. Marzo de 1996.

¹⁵ Entrevista a Manuel Canto, miembro del Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos". Febrero de 1996.

¹⁶ Entrevista a Ernestina Godoy, integrante del Despacho de Orientación y Asesoría Legal. Febrero de 1996.

organizaciones individuales¹⁷, es innegable que las redes permiten una participación más efectiva en la lucha por objetivos comunes.

Otro elemento que matiza la participación de las ONG's en el ámbito de las políticas públicas es el área de las políticas públicas en las cuales se busca intervenir. Para Mariclaire Acosta no es lo mismo que una organización de derechos humanos pretenda influir en la política de derechos humanos que en la económica.

Además de las limitaciones impuestas por el gobierno para dar cabida a la participación de las ONG's en ámbitos estratégicos de las políticas públicas, existen áreas que establecen ciertas lógicas de acción política. En el caso de los derechos humanos, la participación de las ONG's no puede apoyarse en una lógica de negociación. Acosta subraya que es imposible negociar como ONG de derechos humanos "...quizás otras ONG's se puedan sentar a negociar la política ambiental en una región o la política de abasto, nosotros no. ¿Qué vamos a negociar?... nuestra actividad está más basada en principios..."¹⁸.

Ahora bien, la presencia de una sociedad más plural, autónoma e independiente, de la cual las ONG's de derechos humanos son sólo una expresión, no sólo ha trastocado el rol que tradicionalmente venía desempeñando el gobierno en el proceso de las políticas públicas. Los partidos políticos también han sido sorprendidos por las demandas ciudadanas que reclaman participar en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Si bien los partidos políticos celebran la existencia de una sociedad más participativa e interesada en la política, la existencia de organizaciones que reclaman participar en el proceso de las políticas públicas constituye un fenómeno novedoso que en primera instancia aumenta la competencia política en dicho proceso. Es decir, no hay duda que existen diferencias entre las ONG's y los partidos políticos; las cuales delimitan el campo de acción política. Sin embargo, aunque las organizaciones no compiten por

¹⁷ En este sentido, Mariclaire Acosta hace hincapié en uno de los riesgos más comunes del trabajo en redes. Dentro de la experiencia particular de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, al incrementarse su participación en diversas redes "...se empezó a desdibujar la identidad de nuestra institución en el trabajo de las redes.. el problema con las redes es que muchas veces te pueden agendar las redes, la red hace la agenda y entonces las instituciones empiezan a trabajar para la red...". Entrevista a Mariclaire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Febrero de 1996.

¹⁸ Entrevista a Mariclaire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Febrero de 1996.

votos, sí lo hacen por influir en el terreno de las políticas públicas como también lo hacen los partidos políticos.

De acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva, esta situación corresponde a la doble dimensión de la representación de intereses que tiene lugar en un estado moderno: la representación social (las ONG's y otras organizaciones)¹⁹ y la representación política de intereses (los partidos políticos).

En cuanto a la primera dimensión de la representación de intereses, "...los logros de las organizaciones sociales pueden redundar en beneficio de otros grupos o del conjunto, pero la naturaleza de su representación es gremial, particularista, acotada por el asunto de interés, por el área de actividad y por el universo de los afiliados..."²⁰.

Mientras que la representación política de los intereses apunta al estado, a las leyes y políticas generales. Si bien se incorporan intereses de grupos u organizaciones específicas, se pretende dar una visión de la totalidad. A pesar de que un partido no cubre a toda la ciudadanía, sus principios, programas y proyectos son inclusivos, globalizadores.

Según Aguilar Villanueva, estas dos dimensiones de la representación de intereses "...no tienen por qué ser dos mundos aislados, aunque responden a dos lógicas de acción colectiva..."²¹. La coexistencia de estas dos dimensiones es una característica del proceso de complejización que sufren las sociedades modernas. Entonces, si la diferenciación de funciones en las sociedades modernas es una condición para la integración y estabilidad social, el reto sería establecer la forma de relación entre la representación social y política de intereses.

Es precisamente la cuestión de la representación de intereses de las ONG's de derechos humanos el punto que desata numerosos cuestionamientos de parte de los partidos políticos; además señala la imprecisión que actualmente acompaña al término de sociedad civil en nuestro país²². La crítica se dirige en contra de un discurso que resalta

¹⁹ No hay duda de que existe una variada gama de organizaciones, movimientos que aluden a la representación social de intereses. Huelga decir, que aquí sólo se recuperan a las ONG's, en especial a las de derechos humanos, por que en ellas se sustenta la presente investigación.

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. "El PRI entre la sociedad y el estado" en *Examen*, no. 15, Agosto 1990. pág. 18.

²¹ *IBID*, pág. 18.

²² Carlos Castillo Peraza, exdirigente nacional del Partido de Acción Nacional ha insistido en que se habla "...de la sociedad civil en términos muy abstractos, poco precisos sobre qué cosa es, en dónde está y qué organizaciones se pueden llamar civiles y cuáles no...[la precisión conceptual] es importante para no hablar de ella como si fuera una especie de nuevo eón que aparece en la

las ventajas y virtudes de la participación política de las ONG's u organismos civiles y resalta las limitaciones o defectos de la participación a través de los partidos políticos.

En este sentido, Carlos Castillo Peraza, ex-dirigente nacional del Partido de Acción Nacional, señala que esta embestida contra lo político, la política y los partidos políticos no es un fenómeno exclusivo de nuestro país. Si bien reconoce que el ámbito político tiene fallas, existen serios peligros en la propuesta acerca de la desaparición de éste y la existencia única de "lo civil". Entre éstos señala que de sólo existir "lo social" sería imposible oponerse a un modelo homogeneizador de la economía. Del mismo modo, cuestiona que en otros países, como Austria, el discurso contra la política y anti-partidos políticos se ha utilizado, paradójicamente, por partidos políticos como una herramienta para competir en la política.

Castillo Peraza reconoce la existencia de numerosas agrupaciones creadas alrededor del interés que suscitan todas las dimensiones de la persona humana. Estas, aunque no son específicamente políticas, sí inciden en el ámbito político al demandar que haya un lugar de expresión de sus demandas y que tengan una influencia en la organización del estado. Sin embargo, insiste en que "...el auténtico grupo humano que merece el nombre de sociedad civil, no política, es un grupo que no se deja cooptar por un partido, y a su vez, el auténtico partido político es un grupo que tiene finalidades específicamente políticas, que no intenta absorber a las asociaciones verdaderamente civiles..."²³.

Por otra parte, Santiago Oñate Laborde, actual presidente nacional del Partido de la Revolución Institucional, considera que existen diferencias notables entre los partidos políticos y las ONG's; pues "...mientras para los partidos políticos es esencial la búsqueda y el ejercicio del poder público, para las organizaciones sociales resulta central ver cómo se ejerce. No forma necesariamente parte de su esencia ejercerlo, pero sí es parte de su proyecto desempeñar políticas con una responsabilidad concreta frente a la ciudadanía y el estado..."²⁴.

historia para resolver los problemas que antes no habían podido resolver las manifestaciones del espíritu de moda en cada época..." Partidos políticos y sociedad civil, México, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995, pág. 127.

²³ IBID., pág. 130 y ss.

²⁴ IBID., pág. 15.

Para Oñate Laborde, el riesgo se presenta cuando se considera virtuoso sólo aquello que proviene de la "sociedad civil" y se califica como potencialmente peligroso aquello que tiene la connotación de partido político.

En el caso de Porfirio Muñoz Ledo, ex-presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, la discusión de los partidos políticos acerca de la sociedad civil no debe apoyarse en interrogar si las organizaciones sociales sustituyen, rebasan o niegan a los partidos políticos. En todo caso las preguntas a resolver serían "...¿qué debemos entender por sociedad civil?, ¿cuáles son sus orígenes y expresiones?, ¿cuál es su significado en la vida contemporánea de México? y ¿qué relación guardan o deben guardar sus organizaciones con los partidos políticos?..."²⁵.

Así, a pesar de la confusión que domina distintas expresiones cotidianas de la sociedad civil, Muñoz Ledo subraya que no hay duda alguna del desarrollo sin precedentes que ella ha tenido sobre todo en la última década, el cual se expresa en su inserción en la vida pública de nuestro país. Muñoz Ledo considera que este desarrollo se explica porque las organizaciones de la sociedad civil: han ganado crédito y reconocimiento tanto al interior de la propia sociedad como también en distintas instancias del poder público; han mantenido su independencia respecto del gobierno y grupos de interés económico; han multiplicado no sólo su número sino también los temas abordados; y, finalmente, han comenzado a incidir cada vez más en los procesos políticos.

Sin duda, cada partido político tiene una postura respecto al "despertar de la sociedad civil"; la cual responde, entre otras cosas a la evolución del partido en cuestión, los lazos que establece con las organizaciones de la sociedad y los mecanismos que crea para articular los intereses que provienen de ésta²⁶. Sin embargo, lo que se desea enfatizar es que el trasfondo de este debate es la confusión acerca de la manera en que habrán de participar conjuntamente tanto los partidos políticos como las ONG's en el ámbito político de México.

²⁵ *IBID*, pág. 49.

²⁶ Un ejemplo que demuestra la diversidad de posturas que los partidos políticos adoptan respecto a las organizaciones de la sociedad civil es la cuestión de la incorporación de candidatos externos o independientes en la postulación que cada partido hace respecto a los cargos de elección popular. En este sentido, en el caso del PRD se permite postular hasta el 50% de candidatos externos; mientras que en el PRI se destaca la necesidad de la pertenencia al partido de sus candidatos así como de su plena vinculación con él.

Ahora bien, para las ONG's existe un espejismo que las coloca como suplentes potenciales de los partidos políticos y las excluye de todas las prácticas negativas que caracterizan la cultura política mexicana como la corrupción, el autoritarismo, etc.

Además de que estas organizaciones no están exentas de la confusión del término "sociedad civil"²⁷; las ONG's frecuentemente han insistido en que ellas no desean ocupar el lugar de los partidos políticos ni el del estado. Del mismo modo, aunque intentan contribuir a la instauración de una cultura política democrática, donde el respeto a los derechos humanos se garantice, es innegable que al interior de ellas persisten prácticas antidemocráticas que conforman la cultura política vigente. Así, Rafael Alvarez, señala que al interior de las ONG's han participado personas que consideran que en éstas no hay corrupción, malos manejos, autoritarismo o prácticas antidemocráticas. Sin embargo, Alvarez sostiene que "...claro que en las ONG's hay todo eso, porque es parte de la cultura..."²⁸.

Respecto a la representación social de intereses, las ONG's de derechos humanos consideran que ellas sólo se representan a sí mismas y aunque no aspiran al poder, sus acciones se dirigen al ámbito político debido a que buscan consolidarse como interlocutoras de los partidos y del gobierno.

En este sentido, como resultado del proceso de articulación que han experimentado en los últimos años, las ONG's de derechos humanos cada vez amplían su margen de acción dentro del proceso de políticas públicas en México. Así, en el siguiente apartado se analizan algunos casos de políticas públicas donde estas organizaciones han desempeñado papeles fundamentales en distintas etapas de la hechura de las políticas

²⁷ Ernestina Godoy, integrante del Despacho de Orientación y Asesoría Legal señala que cuando se habla de sociedad civil "...todo mundo se pregunta dónde vive la señora sociedad que se apellida civil...". Entrevista, Febrero de 1996.

²⁸ Entrevista a Rafael Alvarez, miembro del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez". Abril de 1996. Del mismo modo, Daniel Cazés señala que "...existe una forma de hacer la política que es corrupta, que nos empuja a la corrupción a la fuerza.. nosotros mismos no hemos cambiado la estructura mental de lo que son las relaciones de poder...". Entrevista a Daniel Cazés, miembro de Alianza Cívica. Mayo de 1996.

4.2 Participación política de las ONG's de derechos humanos en el ámbito de las políticas públicas

La participación política de las ONG's en el campo de los derechos humanos en México ha estado marcada por distintos acontecimientos sociopolíticos a partir de los cuales estas organizaciones emprendieron actividades concretas. Así, la denuncia, la condena y reprobación de la violación a los derechos humanos conjuntamente con la exigencia de castigo a los responsables han sido tareas impostergables. Todas ellas orientadas por el objetivo común de contribuir a la instauración de un estado de derecho y de un gobierno de leyes.

Sin embargo, la finalidad de la participación de las ONG's de derechos humanos no se agota en la transformación de las prácticas e instituciones políticas. Un elemento esencial para el estudio de esta participación política no institucional es la dimensión *metapolítica*, según Alberto Melucci, que subyace en las labores cotidianas realizadas por estas organizaciones.

Esta dimensión alude a la creación de nuevos valores. Esto es, las ONG's de derechos humanos no sólo buscan erradicar prácticas políticas represivas de los derechos humanos en las instituciones políticas; sino también desean contribuir a la creación de una nueva cultura de los derechos humanos. Por ello, enfatizan la necesidad de transformar los valores políticos de apatía, corrupción, autoritarismo y prepotencia que se encuentran tanto en las autoridades como en la sociedad en general.

Las tareas referidas a la difusión de valores acerca del respeto y defensa de los derechos humanos están apoyadas en la atención que prestan las ONG's de derechos humanos a lo que consideran "casos excepcionales"²⁹. Esta situación podría explicarse en términos de la saturación que en un momento dado podrían sufrir estas organizaciones por atender numerosos casos de violaciones a los derechos humanos que cotidianamente se presentan en nuestro país. Sin embargo, la selección de ciertos casos también responde a otras razones. Por lo menos en cuanto al Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" se refiere, la selección no es casual; ya que

²⁹ Entrevista con Víctor Brenes, responsable del área jurídica y de defensa del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez". Marzo de 1996.

depende del significado político que tiene una violación concreta a los derechos humanos como una expresión de la situación de derechos humanos que prevalece en México³⁰.

Sin duda, la creación de una cultura de los derechos humanos en México es un proceso más complejo, que requiere el paso del tiempo. Por tanto, el análisis exclusivo de esta dimensión *metapolítica* se vuelve más resbaladizo. Sin embargo, ambos niveles de participación política de las ONG's de derechos humanos ---aquel que se dirige al campo político y aquel que se ubica en uno simbólico--- no son excluyentes.

Ahora bien, aquí se analiza la participación política de las ONG's en el ámbito de las políticas públicas de acuerdo a ciertos acontecimientos sociopolíticos recientes en México. Es necesario enfatizar que aquí no interesa elaborar un seguimiento detallado de las actividades desempeñadas por las ONG's alrededor de uno o varios sucesos, sino profundizar en el papel que desempeñan en diversas etapas del proceso de las políticas públicas.

A esta primera precisión es necesario agregar otra para definir el objeto de estudio que aquí es tratado. En este sentido, se privilegiará el rol que han desempeñado las ONG's de derechos humanos en ciertos acontecimientos sociopolíticos recientes en nuestro país: el aumento de la violencia y la represión en el estado de Chiapas con motivo de la existencia del movimiento zapatista; la constante violación de derechos humanos en el estado de Guerrero ---donde la matanza de 17 campesinos en Aguas Blancas el 28 de junio de 1995 es una lamentable expresión de ella---; las acciones emprendidas por el gobierno acerca de la seguridad pública y nacional, de las cuales resalta la propuesta de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; la represión política ejercida con motivo de diferentes movilizaciones sociales y políticas en varios estados del país y la situación del encarcelamiento de presuntos zapatistas y de los inmigrantes mexicanos en el territorio estadounidense.

No obstante, a pesar de la existencia de ciertos acontecimientos sociopolíticos que intensificaron la participación de las ONG's, es incuestionable que el trasfondo del quehacer de este tipo de organizaciones es la situación de los derechos humanos en México. Este amplio campo de acción sustenta la participación de las ONG's de derechos

³⁰ Como se dijo en el capítulo previo, el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" no tiene "...la capacidad de defender a todo el mundo, pero sí se trata de que sean casos que muevan a la sociedad, que muevan el ánimo, que sean casos clásicos o típicos que reseñen la problemática de un lugar...". Entrevista con Víctor Brenes, responsable del área jurídica y de defensa del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez". Marzo de 1996.

humanos en distintas etapas de la hechura de la políticas públicas. Sin embargo, aquí se hará hincapié en la influencia que ejercen en las fases relativas a la definición de los problemas o establecimiento de la agenda, el diseño y la implementación.

Por último, habría que recordar que una de las características inherentes a toda participación de este tipo de organizaciones se refiere a que ésta no sólo se ubica en el entorno político nacional sino que también trasciende las fronteras nacionales. Por tanto, el trabajo conjunto y solidario entre ONG's de distintos países pero con campos de acción similares u objetivos comunes es, sin duda, un elemento de referencia obligado para el análisis de la emergencia y desarrollo de las ONG's de derechos humanos en un país como el nuestro.

Definición de problemas

La participación política de las ONG's de derechos humanos en esta investigación ha sido conceptualizada previamente como *el conjunto de formas de acción colectiva activas, organizadas, no violentas, orientadas a cambiar las decisiones gubernamentales —y según sea el caso a autoridades—, donde los objetivos pueden estar dirigidos tanto al campo gubernamental como al campo no gubernamental y los resultados pueden ser intencionales o no buscados.*

Este subapartado trata de la participación de las ONG's de derechos humanos en la etapa de definición de problemas o constitución de la agenda. Una de las fases más importantes de la hechura de las políticas públicas es la que alude a la definición de problemas o, en otros términos, la constitución de la agenda. Esta importancia reside en que implica una gran actividad política entre diversos actores políticos y sociales que buscan centrar la atención en ciertas situaciones o aspectos de la vida nacional, ya sea política, económica, cultural, social, que se consideran problemáticos por lo que deben ser atendidos y resueltos por el estado.

Las situaciones "problemáticas" no existen en la realidad como tales; mas bien corresponden a la elaboración por parte de un grupo de atención, quienes las identifican de esta forma y pretenden que sean aceptada así. Por ello se dice que "un problema" no puede ser resuelto sin la participación de un grupo de atención, esto es, un conjunto de individuos organizados que se involucran directamente con el problema. En este sentido,

las ONG's de derechos humanos, como un grupo de atención, deben en gran medida su desarrollo y auge actual al énfasis que han colocado en la situación de los derechos humanos en México.

Como ya se ha visto en capítulos anteriores, la noción de violación a los derechos humanos en el caso de México resalta por su novedad. La lucha por la defensa de los derechos humanos es un fenómeno nacional reciente si se compara con países que tienen una vasta historia de grupos organizados de la sociedad dedicados a este campo de acción.

Con todo, el papel de las ONG's de derechos humanos ha sido fundamental en la reivindicación de la defensa y respeto de los derechos humanos en nuestro país. Es cierto que esta reivindicación no ha sido el resultado exclusivo de la emergencia de estas organizaciones; pues existe un ambiente nacional e internacional que ha contribuido al auge de los derechos humanos. Sin embargo, aquí se hace hincapie en las labores que estas organizaciones desempeñan con la finalidad de centrar la atención de las autoridades, de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de la sociedad en general y de la comunidad internacional en la situación de los derechos humanos en México. En otras palabras, el papel de las ONG's como grupos que se involucran en un "problema" y tienen el objetivo de que sea integrado en la agenda de las políticas públicas, es aquí el objeto de estudio.

Ahora bien, la difusión de la problemática de los derechos humanos en nuestro país, encabezada por las ONG's que aquí interesan, está orientada a diversos grupos de la sociedad: afectados y no afectados por violaciones a sus derechos, individuos y grupos de la sociedad organizados, partidos políticos al igual que organizaciones sociales, autoridades como ciudadanos y ONG's nacionales como extranjeras.

Así, las actividades encaminadas a la difusión son las que tienen un alcance mayor y una importancia particular. En primer lugar, el alcance es mayor por que si bien existen proyectos concretos para sensibilizar a grupos específicos en el tema de los derechos humanos, en general las labores desempeñadas por las ONG's trascienden a los grupos previamente identificados. En segundo lugar, han modificado el entorno político lo cual se demuestra en la centralidad que han adquirido los derechos humanos tanto como ingredientes de una nueva cultura política; como también, por el sustento que

han otorgado a la acción política de una variedad de actores políticos y sociales en México.

Por medio de declaraciones en periódicos, divulgación de informes y análisis concretos, entrevistas con autoridades, colaboraciones en foros y seminarios organizados por partidos políticos, reuniones con líderes sociales o bien informando a organismos internacionales de derechos humanos acerca de la existencia de casos graves de violaciones de éstos; las ONG's han buscado que el problema de la violación constante a los derechos humanos ocupe un lugar en la agenda de las políticas públicas en México.

El seguimiento de la situación de los derechos humanos en el país, ha llevado al Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" a sustentar que "...durante 1995 las garantías individuales, así como los derechos económicos, sociales y políticos de los mexicanos se encuentran en franco deterioro..."³¹. Del mismo modo, ONG's Internacionales como Human Rights Watch-America y Amnistía Internacional han informado constantemente el empeoramiento de la situación de los derechos humanos en México³².

Aunque el deterioro de los derechos humanos en México afecta a la sociedad en su conjunto, es indudable que existen grupos más vulnerables para que sus derechos sean violados. En este sentido sobresalen los indígenas, los campesinos, los niños, las mujeres y los ancianos. La situación se agrava si se hace una caracterización en cuanto a preferencias políticas; pues entonces se advierte que un grupo vulnerable es aquel integrado por ciudadanos que participan en la oposición. Así, la Coordinación de Presos Políticos señaló que "...en 1995 166 militantes de oposición fueron asesinados, 115 luchadores sociales fueron desaparecidos y 227 presos fueron torturados por agentes judiciales..."³³.

Sin duda el aumento de la represión política³⁴, revela la debilidad de un régimen democrático y de un estado de derecho. Por ello, las ONG's de derechos humanos, ya

³¹ La Jornada, 12 de enero de 1996, pág. 15.

³² Para mayor información consúltese el periódico "La Jornada" del día 12 de enero de 1996 y "Reforma" del 20 de junio del mismo año; donde se comentan los documentos elaborados por cada una de estas organizaciones respectivamente. En ellos se señala la violación sistemática de los derechos humanos así como la ausencia de un estado de derecho humano en México.

³³ El financiero, 28 de enero de 1996, pág. 25.

³⁴ El Centro de Información y Monitoreo de Derechos Humanos informó que en 1995 se cometieron 166 homicidios, 155 desapariciones de personas, 1356 heridos o lesionados, 238 agresiones, atentados o intimidaciones contra luchadores sociales, líderes agrarios o sindicales, 478 desalojos violentos, 59 ataques físicos a periodistas, 2977 encarcelamientos 1118 órdenes de aprehensión,

sea de manera individual o a través de su participación en redes, han encaminado sus actividades a la difusión y sensibilización de una situación cada vez más apremiante para la instauración de un régimen democrático.

Ahora bien, la participación política que propagan las ONG's de derechos humanos en el sentido de colocar este tema en la agenda de las políticas públicas ha encontrado diversos obstáculos. Entre los más importantes destacan: la poca incidencia de actores ajenos a los grupos políticos y económicos consolidados "autorizados" para influir en el proceso de las políticas públicas, es decir, el autoritarismo que impera en este ámbito; la corrupción, prepotencia e impunidad de los órganos de procuración de justicia de México; y, por último, el régimen autoritario que caracteriza a nuestro país.

En cuanto al primer punto, Enrique Cabrero Mendoza³⁵ enfatiza que la definición de la agenda en México ha sido percibida como un proceso altamente endógeno. En él, los problemas sociales son considerados y traducidos por diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área de las políticas públicas. Por ello, actores independientes del gobierno difícilmente pueden incidir de una manera eficaz y real en esta etapa.

Respecto al segundo elemento, diversos análisis e informes de la situación de los derechos humanos señalan a miembros y autoridades de los cuerpos policiacos, judiciales y militares como responsables de un gran número de violaciones a los derechos humanos cometidas en nuestro país. Así, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha enfatizado que "...en el seguimiento entre 1990 y 1995, el Ministerio Público y la Policía Judicial Federal concentran el mayor número de violaciones a los derechos humanos..."³⁶.

No obstante, el principal obstáculo que han enfrentado las ONG's de derechos humanos para que la cuestión de los derechos humanos sea un elemento constitutivo de

378 huelgas de hambre y 14376 despidos laborales por motivos políticos. La mayoría de los casos proviene de Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Distrito Federal, Puebla, Estado de México, Hidalgo, Michoacán y Jalisco. *La jornada*, 31 de enero de 1996, pág. 25.

³⁵ Cabrero Mendoza, Enrique "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las "policy sciences" en contextos cultural y políticamente diferentes." Ponencia presentada en el seminario "Las Nuevas Direcciones de la Administración y Políticas Públicas". XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, CIDE, México, D. F., Junio 1996, (MIMEO), 18 p.

³⁶ *La jornada*, 21 de mayo de 1996, pág. 24.

la agenda ---y que por tanto se resuelva el problema en torno a la violación sistemática de éstos---, es el régimen autoritario *sui generis* que priva en México.

Las autoridades no sólo impiden la participación de distintos actores en el establecimiento de la agenda sino, lo que es peor, minimizan el deterioro de los derechos humanos. Esta incapacidad, intencional o no, por parte de las autoridades, de resolver un problema que conforme transcurre el tiempo se agrava, ha llevado a decir por ejemplo al secretario de Relaciones Exteriores, Lic. José Angel Gurría, que el informe presentado por Amnistía Internacional en el mes de junio del presente año en el cual se establece la ausencia de un estado de derecho³⁷; es "...impreciso, extemporáneo y contiene una idea distorsionada y nada objetiva de la situación de los derechos humanos en México..."³⁸.

A pesar de estos obstáculos vale la pena hacer hincapié en que el problema fincado alrededor de los derechos humanos ha sido integrado en la agenda de las políticas públicas. Así, un hecho que expresa esta integración es la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) el 6 de junio de 1990. Este organismo encargado de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, se fundó "...en un contexto político caracterizado por presiones internacionales motivadas por el deterioro creciente de las garantías individuales, sociales y políticas en México, y en el umbral del inicio formal de las negociaciones del gobierno mexicano para el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá..."³⁹.

Sin duda las presiones internacionales jugaron un papel fundamental en la creación de la CNDH durante uno de los periodos presidenciales más cuestionados, el cual deseaba alcanzar cierta legitimidad en la sociedad mexicana. Sin embargo, la fundación de la CNDH es considerado como un acontecimiento que sentó las bases de un estado que por primera vez reconoció que los derechos humanos eran objeto de continuas violaciones. Si bien la CNDH al igual que las comisiones estatales realizan tareas en aras de la defensa de los derechos humanos en nuestro país, no tienen la capacidad jurídica para castigar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos. Así, tanto en el concepto de derechos humanos que manejan como las

³⁷ Reforma, 20 de junio de 1996, pág. 16A.

³⁸ La Jornada, 24 de junio de 1996, pág. 7.

³⁹ Sierra Guzmán, Jorge Luis *et al* La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., 1992, pág. 1.

atribuciones jurídico-legales, provocan que el margen de acción de estos organismos sea limitado, pues su labor se refiere a la recepción de casos, emisión de recomendaciones y seguimiento de ellas.

Por tanto, estas instituciones "...se han constituido virtualmente en el termómetro de la voluntad política de este gobierno para reducir la frecuencia y gravedad de las violaciones a los derechos humanos y abatir el fenómeno de la impunidad..."⁴⁰.

Sin embargo, la participación de las ONG's de derechos humanos, de organismos como la CNDH, de partidos políticos y de organizaciones sociales, es una prueba no sólo de la persistencia sino también del aumento del fenómeno violatorio de los derechos humanos. Un ejemplo de ello son las amenazas que sufren los defensores de los derechos humanos. Esta situación es para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, un indicador de la situación de los derechos humanos en cualquier país⁴¹.

A partir de 1994 esta práctica se ha sistematizado⁴², por lo que la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos ha enfatizado el peligro que ella significa, pues es considerada propia de las dictaduras. En México, el hostigamiento e intimidación se puede ejercer por "...ser miembro de una organización social o civil que lucha por cualquier derecho o en defensa de intereses colectivos; ser miembro de un partido de oposición; ser miembro de un organismo civil de derechos humanos que permanentemente denuncia violaciones; o bien en el desarrollo de observaciones electorales con el fin de que se eviten fraudes electorales; así como la participación de ciudadanos que integran las mesas de diálogo con el objetivo de contribuir a la pacificación en el estado de Chiapas..."⁴³.

⁴⁰ *IBID*, pág. 28.

⁴¹ Entrevista con Rocío Culebro, secretaria ejecutiva de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". Abril de 1996.

⁴² En lo que va del presente año Rocío Culebro, secretaria ejecutiva de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" y el Dr. Luis de la Barreda, ombudsmán de la Comisión del Distrito Federal han sufrido amenazas y han sido calificados como defensores de delincuentes. Ante esta situación, la condena de ONG's, partidos políticos, organizaciones sociales, etc. respecto a estos actos intimidatorios no se ha hecho esperar. Para mayor información consúltense los ejemplares de "La Jornada" y "Reforma" de los cuatro primeros meses del presente año.

⁴³ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" Informe sobre la situación general de los derechos humanos en la República Mexicana (MIMEO), pág. 31. Es preciso señalar que este informe fue entregado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo del 91º periodo de sesiones el 21 de febrero de 1996.

Sin duda, este resultado no intencional de la acción colectiva, organizada y pacífica de las ONG's por alterar las decisiones gubernamentales en materia de derechos humanos, no ha sido atendido de una forma eficaz por las autoridades. Generalmente, la solución percibida por las autoridades es ofrecer protección personal a los individuos atacados. Para las ONG's de derechos humanos, las amenazas e intimidaciones corresponden a una campaña de difamación de las labores encaminadas a la defensa y respeto de los derechos humanos, proveniente de los sectores más autoritarios del gobierno. Por ello, la solución planteada por las autoridades difícilmente puede eliminar esta campaña.

Finalmente, la participación política de las ONG's de derechos humanos en la definición de los problemas que integran la agenda, se encuentra matizada por la existencia de un régimen autoritario que impide dar respuesta a un profundo y sistemático deterioro de los derechos humanos en México. De tal manera que las posibles soluciones otorgadas por las autoridades para frenar este fenómeno no han podido transformar las prácticas políticas y valores que dominan en los sistemas de impartición y procuración de justicia, donde prevalece la impunidad, la corrupción y la prepotencia.

Diseño

El objetivo del presente subapartado es profundizar en la participación política que propagan las ONG's de derechos humanos en la etapa del diseño de las políticas públicas. Si bien resulta imposible identificar en la realidad las fases que dan lugar a una política pública concreta, aquí se desarrollará el papel que desempeñan estas organizaciones en la fase de programación o diseño. Esto es, una vez que se ha identificado una situación particular que es considerada como un "problema" y que por tanto integra la agenda, se definen y ordenan objetivos y metas que guiarán las políticas que pretenden dar respuesta al o a los "problemas" señalados. Del mismo modo, se evalúan las consecuencias de cada política alternativa como también son comparadas entre sí y finalmente se seleccionan aquellas que maximicen los logros de los objetivos planteados.

De acuerdo con Enrique Cabrero Mendoza⁴⁴, en México esta fase ha sido totalmente hermética; su carácter endógeno ha estado delimitado no por el ámbito jurídico sino por la tradición centralizada y vertical del sistema político. La participación se ha permitido, generalmente, a aquéllos que detentan el "saber experto". Conocimiento reservado al aparato gubernamental, lo cual ha hecho casi imposible la participación de otros actores.

Vale la pena precisar que la participación de las ONG's de derechos humanos en esta etapa de las políticas públicas está analizada a partir de la política de seguridad implementada en los últimos años. En ella sobresale la propuesta de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En este sentido, no es motivo de sorpresa el aumento de la inseguridad y violencia que predominan tanto en las ciudades como en las áreas rurales. El incremento de la pobreza y el deterioro en los niveles de vida de los mexicanos son consecuencia, hoy por hoy, de una de las crisis económicas más agudas en la historia del México moderno. Con todo, la inseguridad es considerada por toda la sociedad como un problema que debe ser abatido.

Por ello, la lucha contra la inseguridad se percibe como un objetivo común de una gran variedad de actores políticos y sociales al igual que de las mismas autoridades. Sin embargo, este objetivo común está matizado por la manera en que cada uno de ellos considera tal situación como problemática. Es decir, no hay duda alguna que se tiene que combatir la inseguridad cotidiana predominante en todo el país. Del mismo modo es innegable que esta situación ocupa un lugar importante dentro de la agenda actual del gobierno. Sin embargo, lo que distingue las posturas de toda esa variedad de actores políticos y sociales son las razones que la han originado y las soluciones posibles.

Cabe señalar que de acuerdo a la definición del problema, serán elaboradas alternativas que tengan la finalidad de combatirlo. Esto es, no es lo mismo considerar la inseguridad como producto del incremento de la pobreza debido a la instrumentalización de un proyecto económico donde la mayoría de la población resulta afectada; que pensarla como el producto del aumento de la conducta anómica expresada en la delincuencia.

⁴⁴ Cabrero Mendoza, Enrique *op. cit.*

En este sentido, son interesantes los reportes emitidos por la Comisión del Distrito Federal de Derechos Humanos (CDFDH) acerca del aumento de la delincuencia en esta área geográfica. A partir de ellos, el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", la Academia Mexicana de Derechos Humanos, entre otras ONG's, señalan que "...los cuerpos policiacos se encuentran detrás del incremento de los índices delictivos, mientras que la crisis ha pasado a un segundo término como origen del fenómeno..."⁴⁵. Esta afirmación ejemplifica las implicaciones que conlleva la percepción diferente de un mismo problema; ya que ésta cuestiona el hecho de que la delincuencia responda a la gravedad de la crisis económica y mas bien sostiene que es resultado de la impunidad y corrupción que distinguen a los cuerpos policiacos en México⁴⁶.

Del mismo modo, a un mismo problema le corresponden una variedad de posibles soluciones, incluso algunas contradictorias entre sí. Así, las autoridades consideran que la delincuencia en nuestro país se debe combatir con el aumento de los cuerpos policiacos y militares mientras que la gran mayoría de ONG's de derechos humanos, partidos políticos de oposición, organizaciones sociales se han pronunciado precisamente en contra de esta medida. Por ejemplo, las ONG's enfatizan la amenaza que esa posible solución significa para los derechos humanos. Por ello, se manifiestan, al igual que el PRD, a favor de una revisión de la política económica vigente en México al mismo tiempo que el combate de las prácticas violatorias encabezadas por los cuerpos policiacos.

Ahora bien, una vez que se ha comentado brevemente las implicaciones inherentes a la identificación de un problema y sus posibles orígenes, es preciso señalar que las reacciones que provocaron las reformas penales de agosto de 1993. A partir de las cuales se creó la Coordinación Nacional de Seguridad Pública y se planeó su institucionalización por medio del Consejo de Seguridad Nacional. Para las autoridades, estas reformas constituyen una alternativa para la lucha contra la delincuencia en México; mientras que para las ONG's de derechos humanos es una expresión del desinterés del gobierno en la política social, como una prevención de estallidos de descontento por la crisis económica y al aumento de la delincuencia.

⁴⁵ La Jornada, 20 de mayo de 1996, pág. 7.

⁴⁶ Esta postura no ha sido exclusiva de las ONG's de derechos humanos. El grupo de los Cien, integrado por intelectuales, artistas y escritores manifestaron la corrupción policiaca y la incapacidad del gobierno como algunos de los factores que han provocado el aumento de la inseguridad pública en nuestro país. La Jornada, pág. 11 y Reforma, pág. 1A. Ambos del 19 de marzo de 1996.

Sin duda, uno de los aspectos que más cuestionamientos y reprobaciones constantes ha suscitado, es la asignación de la tarea en torno al control del orden público en manos del ejército. En este sentido, la ley que implementa la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública pretende centralizar el control de la seguridad del estado así como también el control de los ciudadanos. Tanto para diversas ONG's de derechos humanos como para varios investigadores del derecho, esta ley confunde lo que es seguridad pública y lo que significa la seguridad nacional. Ambas aluden a distintas tareas del estado: "...la primera es la obligación que tiene el estado de proteger a las personas, bienes, derechos y libertades de los ciudadanos: su objetivo es la vigilancia del cumplimiento del orden público; (mientras que la seguridad nacional) es la función que tiene el mismo estado de garantizar la integridad del territorio nacional y la defensa de la soberanía frente a una agresión externa..."⁴⁷.

La militarización como un recurso para el desempeño de una de las funciones principales de todo estado, la seguridad pública, contradice el funcionamiento de las instituciones políticas encargadas de tal tarea como también contradice el ordenamiento constitucional. Sin embargo, el peligro percibido por ONG's de derechos humanos, partidos políticos de oposición, organizaciones sociales, entre otros, es que esta situación significa no sólo la continuidad sino incluso el fortalecimiento del autoritarismo y el deterioro de los derechos humanos en México.

La participación política de las ONG's de derechos humanos en la etapa del diseño de las políticas públicas adquirió mayor relevancia con motivo de la propuesta de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Así, entre las medidas más sobresalientes de esta ley propuesta por el ejecutivo el 20 de marzo de 1996 se encuentran: la colaboración entre las dependencias gubernamentales, espionaje telefónico a sospechosos, vigilancia electrónica por medio de video, la disminución de la edad penal de 18 a 16 años, la infiltración de agentes policiacos en organizaciones criminales y la entrega de recompensas a quienes contribuyan a localizar y aprehender a delincuentes.

La reprobación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada por parte de las ONG's de derechos humanos está sustentada en los siguientes argumentos. En

⁴⁷ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" op. cit., pág. 3.

primer lugar, estas organizaciones enfatizaron que la disminución de la delincuencia no se soluciona a través del incremento de la acción policiaca. Por ello, estuvieron denunciando la asociación que existe, según informes de la CNDH y CDFDH principalmente, entre la participación de policías y de quienes han sido agentes policiacos y el aumento de los índices delictivos⁴⁸. De aquí que la corrupción, prepotencia e impunidad que gozan los miembros de los cuerpos de seguridad hayan sido el foco de las condenas hechas por las ONG's.

En segundo lugar, se pronunciaron en contra de la reducción de la edad penal. Debido a que "...los jóvenes cuyas edades fluctúan entre los 12 y los 18 años, se encuentran en un proceso de maduración tanto física como psicológica y social, y están en etapa de conformación de su propia personalidad..."⁴⁹.

En tercer lugar, rechazaron la militarización de la seguridad pública que pretende la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada ya que borra la frontera entre lo civil y lo militar. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos enfatizó el problema que implica la incorporación de los militares en la seguridad pública, ya que "...si en apoyo de la autoridad civil el militar incurre en algún ilícito, ¿cómo se le juzgará y por quién?..."⁵⁰.

En cuarto lugar, estas organizaciones manifestaron su preocupación en torno a que dicha Ley se emplee políticamente como un instrumento de represión contra organizaciones sociales y políticas de oposición⁵¹.

Por último, las ONG's alertaron sobre las consecuencias posibles de la aprobación de la ley anticrimen, pues "...con el propósito de combatir la delincuencia organizada se lesionarán los derechos humanos de todos los mexicanos..."⁵².

Ahora bien, una vez que se han señalado los argumentos principales de las ONG's que han manifestado en torno a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,

⁴⁸ Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" Servicio Diario de Información de Derechos Humanos en México, 10 de enero de 1996, pág. 1.

⁴⁹ La jornada, 28 de enero de 1996, pág.20.

⁵⁰ La jornada, 7 de marzo de 1996, pág. 2.

⁵¹ Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" Servicio Diario de Información de Derechos Humanos en México, 20 de marzo de 1996, pág. 1.

⁵² La jornada, 11 de abril de 1996, pág. 2.

es preciso mencionar que éstos han sido emitidos también por aquellos sectores de la sociedad opuestos a la aprobación de dicha Ley⁵³.

Frente a esta condena generalizada entre grupos organizados de la sociedad respecto a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, las autoridades han persistido en señalar que la militarización de la seguridad pública no afecta el respeto a los derechos humanos de los mexicanos. Tal parece que la reducción de la edad penal, la interceptación telefónica y la infiltración de los cuerpos juveniles apoyan el objetivo de disminuir la delincuencia "... a como dé lugar..."⁵⁴.

Finalmente, el 20 de abril fue anunciada la posposición de la aprobación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la no autorización de la reducción penal y la creación de disposiciones relativas a la "nueva delincuencia", es decir, el lavado de dinero, el fraude fiscal, etc⁵⁵. Sin duda, la participación política de las ONG's de derechos humanos encaminadas a la reprobación de dicha ley contribuyó a esta decisión de las autoridades.

Con todo, el problema de la inseguridad en México persiste. Así como el temor de que las acciones emprendidas por las autoridades en cuanto a la militarización de la seguridad pública⁵⁶, favorezcan al autoritarismo del régimen y a la represión política.

A pesar de la poca credibilidad que tienen los cuerpos policiacos en nuestro país⁵⁷, los gobiernos federal y estatales persisten en fortalecer los cuerpos encargados

⁵³ Por ejemplo, los diputados del PRD y PAN enfatizaron la necesidad de crear un nuevo marco jurídico que reforme la Constitución, los códigos penal y federal de procedimientos penales y el sistema penitenciario para luchar efectivamente contra la delincuencia. Sin embargo, ese nuevo marco "...debe ser cuidadoso evitando que se cancelen las garantías individuales y se conculquen los derechos ciudadanos..." *La jornada*, 13 de marzo de 1996, pág. 12.

⁵⁴ *La jornada*, 21 de enero de 1996, pág. 43.. Otros pronunciamientos a favor de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada fueron emitidos por el regente de la ciudad, Oscar Espinosa Villarreal, el representante de la Procuraduría General de la República, Antonio Lozano Gracia y el encargado de la secretaría de seguridad pública del Distrito Federal, David Garay. Para mayor información consúltense: *La jornada y Reforma*, del día 5 de junio de 1996; *La jornada* del 18 de abril de 1996; y *La jornada* con fecha del 5 de marzo de 1996.

⁵⁵ *Reforma*, 21 de abril de 1996.

⁵⁶ Un ejemplo de esta situación es el reciente nombramiento del Gral. Enrique Tomás Salgado a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; quien antes como comandante de la Novena Región Militar, que abarca al estado de Guerrero, "...insistió en que la seguridad pública no es tarea del ejército; negó que hubiera extrema pobreza y guerrilla en Guerrero; negó que hubiera, asimismo, la militarización de ese estado; negaba denuncias de organizaciones sociales y campesinas por atropellos cometidos por las tropas...". *La jornada*, pág. 38 y *Reforma*, pág. 18. Ambos del 8 de junio de 1996.

de mantener el orden público y militarizar la función de seguridad pública. La adquisición de equipos antimotines y de tortura resalta en aquellos estados, como Veracruz, Puebla, Michoacán, Guerrero, Estado de México y Distrito Federal, donde la violencia pero también la pobreza han aumentado considerablemente⁵⁸.

Como se ha visto, la participación política de las ONG's de derechos humanos en la etapa del diseño de la política de seguridad pública en nuestro país, ha buscado centrar la atención en el peligro que contienen las propuestas emitidas por las autoridades para los derechos humanos. Sin duda, estas organizaciones han enfrentado desde la imposibilidad de participar realmente en esta fase, donde se permite la participación sólo de aquellos que detentan el "saber experto", hasta el autoritarismo del régimen político.

Cabe señalar que una de las consecuencias no buscadas por las ONG's en este ámbito es la descalificación de las acciones emprendidas por ellas. Así, al ser calificadas como "defensoras de delincuentes", las ONG's han tenido que profesionalizar su trabajo. La presentación de informes y análisis sustentados en datos oficiales ha buscado demostrar que el objetivo principal de sus respectivas organizaciones es la defensa y respeto de los derechos humanos. En este sentido, la inseguridad es percibida como un problema pero que merece otro tipo de soluciones; las cuales deben establecerse dentro de un marco jurídico que respalde un auténtico estado de derecho y un gobierno de leyes en México.

Implementación

Esta etapa del proceso de las políticas públicas corresponde a la puesta en marcha de una política que ha sido aprobada. Esta fase, percibida por Eugene Bardach⁵⁹ como "*la máquina de políticas*", está integrada por los siguientes elementos: mecanismo financieros y administrativos, participación voluntaria de presuntos beneficiarios o

⁵⁷ De acuerdo a recientes resultados de una encuesta elaborada por la empresa BIMSA, el 80% de los capitalinos no confía en la policía. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" Sistema Diario de Información de Derechos Humanos en México, 5 de junio de 1996, pág. 3.

⁵⁸ Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" Servicio diario de Información de Derechos Humanos en México, 10 de junio de 1996, pág. 2.

⁵⁹ Bardach, Eugene The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law. U.S.A., Massachusetts of Technology, 1977, 313 p.

clientes, proveedores privados de bienes y servicios como también por trabajadores sociales, ámbitos de participación permitida por agencias públicas o funcionarios públicos elegidos, innovaciones en el campo de la concepción y diseño del programa, fuentes de fondos, apoyo político que sostienen y protege el proceso de "ensamblaje" que supone esta fase de las políticas públicas.

Es preciso enfatizar que en el caso particular de México, es un hecho indudable que, por tradición, esta fase ha sido un monopolio estatal. El aparato burocrático y los grupos expertos, han sido los encargados de controlar la puesta en marcha de todas las políticas.

No obstante, la participación política de las ONG's de derechos humanos en esta fase se ubica principalmente en dos niveles. El primero se refiere a que una de las metas que han orientado estas organizaciones es la apertura para la participación de otros actores ajenos al gobierno en la implementación de las políticas públicas. Mientras que el segundo consiste en la vigilancia ejercida por las ONG's en torno al desarrollo de ciertas políticas. Ahora bien, una vez que se ha enunciado brevemente cuál es la participación de las ONG's de derechos humanos en esta etapa de la hechura de las políticas públicas en México, es preciso profundizar en cada una de ellas.

La reforma del estado mexicano que comenzó en la década de los 80 ha dado lugar a la adopción del modelo neoliberal. Una de las características de este modelo que aquí interesa, es la transformación en la manera en que se perciben y atienden las políticas sociales. Sin duda, este tipo de políticas han perdido la centralidad que las caracterizó durante la existencia de un estado intervencionista y regulador.

Esta pérdida se observa en la reducción del aparato estatal, gran parte del cual estaba sustentado en las políticas sociales, y del gasto público que apoyaba la existencia misma de este tipo de políticas. Con todo, las áreas de salud, educación, trabajo, vivienda entre otras, han sufrido un deterioro; el cual se ha agravado por la crisis económica.

Frente a esta situación, la participación política de las ONG's de derechos humanos se ha centrado en enfatizar la responsabilidad social que tiene el estado mexicano. A partir de un discurso "integral" de los derechos humanos, esto es, la reivindicación de los derechos civiles, económicos, políticos y sociales, estas organizaciones demandan la vigencia plena de los mismos. En ese sentido, si por derechos sociales se entienden aquellos que "...presuponen la creación de condiciones o

la prestación de medios que permitan el desarrollo de la plenitud humana...⁶⁰; entonces se advierte que el deterioro de las políticas sociales también contribuye al empeoramiento de la situación de los derechos humanos en México.

Ahora bien, en algunas países el gran interés en torno a las ONG's se explica por el hecho de "...que son percibidas como capaces de hacer algo que los gobiernos no pueden o no desean hacer..."⁶¹. Sin embargo, esta explicación aunque es cuestionable en un país como México, expresa la tensión, latente o manifiesta, en la relación estado-ONG's.

Como ya se ha visto en capítulos previos, la postura que adopta cada ONG frente a un estado neoliberal, implica entre otras cosas discutir cuál puede o debe ser el papel de las ONG's respecto a las políticas sociales que han sido desatendidas por aquél.

En este sentido, la postura de las ONG's de derechos humanos coincide en demandar al estado el cumplimiento de su responsabilidad "...y que esta no sea entregada a la sociedad, porque en última instancia, ¿para qué pagamos nuestros impuestos?..."⁶². Si bien estas organizaciones enfatizan que de acuerdo al marco legal existente, al estado mexicano le corresponde desempeñar funciones para el desarrollo económico, social y el bienestar de la población en general, no se rechaza la idea de que la propia sociedad realice acciones que tiendan a esos objetivos.

De aquí que las ONG's de derechos humanos se pronuncien a favor de una relación sustentada en una complementariedad de acciones orientadas a objetivos comunes, más que en una idea de suplencia⁶³. Del mismo modo, se reconoce que existen ciertas actividades que pueden ser desempeñadas de una mejor manera por estas organizaciones, como campañas de programas específicos, defensa de derechos humanos, apoyo jurídico⁶⁴, entre otras.

⁶⁰ Concha Malo, Miguel "los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y Defensa." en Miguel Concha Malo (Coord.) Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1994, pág. 18.

⁶¹ Gordon Drabek, Anne "Development alternatives: The challenge for NGO's. An overview of the issues" en World Development, Vol. 15, Special Supplement, 1987, pág. XIII.

⁶² Entrevista a Elio Villaseñor, director de Equipo Pueblo. Febrero de 1996.

⁶³ Entrevista a Manuel Canto, integrante del Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos". Febrero 1996.

⁶⁴ A pesar del derecho que toda persona tiene de recurrir a una defensoría pública que acude a los tribunales, la ineficiencia, la poca profesionalidad y responsabilidad así como también los altos costos que implica contratar a un abogado particular, han contribuido a que aumenten las

Así, la relación estado-ONG's en lo referente a la implementación se podría dar en tres dimensiones. En la primera, la participación de estas organizaciones se referiría a la vigilancia de las políticas y programas desempeñadas únicamente por el estado. Esta participación, no sólo de las ONG's sino también de la sociedad en su conjunto, se sustentaría en la exigencia de cuentas y de responsabilidad de la conducta de las autoridades.

En la segunda dimensión se ubica la posibilidad de que existen políticas o programas que puedan ser administradas e implementadas conjuntamente. Es decir, de acuerdo a las características de las políticas, existirían algunas que podrían ser llevadas a cabo mediante la participación del estado y de las ONG's.

Finalmente, en la tercera dimensión se tratarían de proyectos administrados y realizados exclusivamente por la sociedad y, en este caso, por las ONG's. Para ello es indispensable que exista un reconocimiento jurídico-legal de las actividades desempeñadas por este tipo de organizaciones. A partir de dicha reglamentación, quedarían sentadas las bases para exigirle cuentas y responsabilidad a las ONG's que administren algún proyecto.

Con todo, la participación política de las ONG's de derechos humanos en la fase de implementación de las políticas públicas se ha dirigido a la apertura de un ámbito de toma de decisiones que históricamente ha sido monopolio del estado. Sin duda, el éxito que tengan estas organizaciones depende de un efectivo tránsito de acciones que se limitan a protestar a otras que tengan un sentido propositivo. Del mismo modo, es indispensable que la postura del estado y concretamente de las autoridades permita la intervención de las ONG's en la hechura de las políticas públicas en México, en especial en la etapa de la implementación, y por tanto trascienda el diálogo que hasta el momento ha sido la única influencia autorizada.

En nuestro país, la participación política de las ONG's de derechos humanos en la etapa de la implementación actualmente se ha propagado principalmente en el nivel de la vigilancia de las políticas públicas desarrolladas por el estado. Esta función, se ha centrado en los últimos meses en el seguimiento de acontecimientos sociopolíticos nacionales como el encarcelamiento de presuntos zapatistas, la matanza de Aguas

solicitudes en torno a la asesoría jurídica que brinda DOAL. Entrevista con Ernestina Godoy, integrante del Despacho de Orientación y Asesoría Legal. Febrero de 1996.

Blancas, la represión ejercida en movilizaciones sociales y políticas en los estados de Tabasco y Morelos, la situación de los migrantes mexicanos al territorio estadounidense.

El seguimiento de tales acontecimientos implica la vigilancia ejercida por estas organizaciones en las políticas de derechos humanos y de impartición de justicia. Y es esta función de las ONG's lo que conforma el segundo nivel de su participación en la fase de implementación de las políticas públicas.

En cuanto a estos acontecimientos sociopolíticos, es preciso señalar que el encarcelamiento de presuntos zapatistas, la matanza de Aguas Blancas, y la represión ejercida en movilizaciones sociales y políticas en los estados de Tabasco y Morelos han "tensado" la participación de las ONG's de derechos humanos en el proceso de las políticas públicas en México.

A diferencia del seguimiento que han hecho estas organizaciones de la situación de los migrantes mexicanos al territorio estadounidense, estos sucesos sociopolíticos han motivado amplias críticas, condenas y cuestionamientos en torno a la implementación de las políticas de derechos humanos e impartición de justicia en nuestro país. Aquí, la represión ejercida por las autoridades sobre expresiones políticas organizadas significa, para las ONG's de derechos humanos, la ausencia de un real estado de derecho⁶⁵.

Las órdenes de aprehensión giradas el 9 de febrero de 1995 contra presuntos integrantes y dirigentes del EZLN, las cuáles concluyeron en la detención de 20 personas, manifestaron un viraje en el tratamiento político del gobierno federal respecto a este movimiento armado.

Sin desear hacer aquí un recuento desde la aparición del EZLN, el 1º de enero de 1994, es preciso señalar que las ONG's de derechos humanos, en especial del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez"⁶⁶, han insistido en que estas acciones penales estuvieron sustentadas en una razón política más que en un absoluto apego al derecho. Contra una lógica de distensión y de acercamiento entre las partes, el presidente Zedillo anunció la detención de personas quienes posteriormente "...fueron torturados física y psicológicamente para que aceptaran los cargos de terrorismo,

⁶⁵ Para mayor información consúltese: Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" Informe sobre la situación general de los derechos humanos en la República Mexicana, 32 p. (MIMEO).

⁶⁶ Este énfasis se sustenta en que esta ONG ha brindado asesoría jurídica a los presuntos zapatistas presos. Entrevista a Víctor Brenes, encargado del área jurídica del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez". Marzo de 1996.

rebelión, asociación delictuosa, posesión de armas de fuego para el uso exclusivo y almacenamiento y transporte, sin el permiso correspondiente..."⁶⁷.

El encarcelamiento de los presuntos zapatistas no sólo fue una manifestación de la violación de los derechos humanos sino también de la impartición "caprichosa" de la ley en nuestro país. A pesar de las continuas declaraciones del presidente Zedillo en términos de que nadie estaría por encima de la ley, la Procuraduría General de la República (PGR) ha demostrado estarlo. Así, de los 134 delitos que conformaron la acusación de la PGR, hasta febrero del presente año se habían declarado infundados 72, es decir, el 53.7%⁶⁸.

Por tanto, el desarrollo de la situación de los presuntos zapatistas presos ha sido el resultado de las negociaciones políticas entre el gobierno y la dirigencia zapatista así como también, aunque en menor medida, de la presión ejercida por parte de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales. El desenlace de tal situación más que basarse en la aplicación de la ley, estará apoyado en el progreso de las negociaciones entre ambas partes⁶⁹.

En el caso particular de la matanza de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, ocurrida el 29 de junio de 1995, las ONG's de derechos humanos han exigido la aplicación de la ley sobre los responsables. Sin duda, la impunidad que gozan los integrantes de los cuerpos de seguridad como también las autoridades de los más altos niveles del gobierno, han obstaculizado el enjuiciamiento de los responsables de tal fenómeno violatorio que no sólo se limita al asesinato de 17 campesinos en aquella fecha. Guerrero es, hoy por hoy, uno de los estados que destaca por la violación sistemática de los derechos humanos. Así, "...en 35 meses de gobierno de Rubén Figueroa se cometieron en Guerrero 84 asesinatos de activistas; y en los últimos ocho hubo diez matanzas colectivas..."⁷⁰.

⁶⁷ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" *op. cit.*, pág. 24.

⁶⁸ Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" Servicio Diario de Información de Derechos Humanos en México, 9 de febrero de 1996, pág. 1.

⁶⁹ Cabe señalar que en el mes de junio fueron liberados Javier Elorriaga y Sebastian Entzin, cuando el 3 de mayo había sido anunciada la sentencia de 13 años de prisión a Javier Elorriaga. La jornada, pag. 1; Reforma, pág. 1A y 13A. Ambos del 3 de mayo de 1995. A pesar de la liberación de Elorriaga y Entzin, continúan estando presos 16 personas en las cárceles de Chiapas y del Distrito Federal.

⁷⁰ La jornada, 13 de marzo de 1996, pág. 1.

La presión ejercida por organizaciones de derechos humanos no sólo en la implementación de las políticas de derechos humanos e impartición de justicia sino también en la incorporación de este "problema" en las agendas de gobierno federal y estatal no se limita al ámbito nacional. De hecho, la matanza en Aguas Blancas fue uno de los casos que presentaron la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos y el PRD ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos⁷¹.

La reapertura del caso de Aguas Blancas anunciada el 1º de marzo⁷², alentó la demanda de castigo y cese de la impunidad de las autoridades. La exigencia de juicio político al gobernador Rubén Figueroa se obstaculizó con el anuncio de su licencia definitiva⁷³. Para las ONG's de derechos humanos, este recurso político si bien fue un paso en la defensa de los derechos humanos; siempre ha sido una medida política recurrentemente empleada para proteger a las autoridades de los más altos niveles.

Sin duda, quienes sufren gran parte de las violaciones a los derechos políticos cometidas en nuestro país, pertenecen a organizaciones sociales y políticas de la oposición. Un ejemplo de este fenómeno fue la represión y el uso de la violencia por parte de los cuerpos de seguridad y policía militar el 7 de febrero del presente año contra personas que desde días antes estaban bloqueando pozos petroleros en el municipio de Nacajuca, Tabasco⁷⁴. Dichos bloqueos tenían el objetivo de manifestar protestas por la destrucción ecológica que Petróleos Mexicanos (PEMEX) estaba cometiendo en esa zona

⁷¹ El informe que presentaron estas tres organizaciones estuvo centrado en el caso del Gral. José Francisco Gallardo, detenido desde hace más de dos años por plantear la necesidad de un defensor de los derechos humanos para el ejército; la represión ejercida en el Ejido de Morelia en Chiapas y la matanza de Aguas Blancas. La presentación de este informe provocó que la CIDH decidiera visitar por vez primera a México para analizar la situación de los derechos humanos. *La Jornada*, 28 de febrero de 1996, pág. 13. Esta actividad, propia de la "diplomacia ciudadana" es considerada por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" y por el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" como un paso significativo en la lucha por la defensa y respeto de los derechos humanos en nuestro país. Entrevistas con Rocío Culebro y con Víctor Brenes, marzo de 1996.

⁷² *La Jornada*, 1º de marzo de 1996, pág. 2. Sin duda, la transmisión por televisión del video el 25 de febrero, de la masacre en Aguas Blancas contribuyó de forma definitiva a la reapertura del caso. Diversas reacciones fueron emitidas por partidos políticos, organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, entre otros, quienes exigieron castigo para los responsables.

⁷³ *La Jornada*, pág. 1 y 3; *El financiero*, pág. 39, 40 y 42; y *Reforma*, pág. 1. Los tres ejemplares del 13 de marzo de 1996.

⁷⁴ *La Jornada*, 8 de febrero de 1996, pág. 1 y 8.

así como la exigencia del pago de indemnizaciones a unos 40 mil afectados por las tareas desempeñadas por PEMEX desde hace 50 años.

Las ONG's de derechos humanos condenaron el uso "brutal" de la violencia ejercida contra simpatizantes y miembros del PRD. La aprehensión de "...107 personas en las dos semanas de bloqueos a instalaciones de Petróleos Mexicanos..."⁷⁵, demostró la aplicación de la represión contra personas consideradas como "prisioneros de conciencia", pues fueron detenidos debido a sus convicciones políticas y ecológicas.

Por otra parte, en el estado de Morelos, la represión ejercida el 10 de abril de 1996 por cuerpos policiacos contra integrantes del Comité de Unidad Tepozteca (CUT), --- quienes participaban en un recorrido por algunos lugares históricos zapatistas con motivo de la conmemoración de la muerte de Emiliano Zapata---, dejó el saldo de un muerto, 9 heridos y 34 detenidos⁷⁶.

El CUT es una organización social que desde 1995 ha destacado por su oposición a ciertas decisiones tomadas desde la cúpula del poder en Morelos⁷⁷. Por ello, las ONG's de derechos humanos han hecho hincapié en el trasfondo político que ha culminado con dos muertes, numerosas detenciones y lesiones en miembros del CUT.

En este sentido, a partir de la vigilancia en torno a la política de derechos humanos e impartición de justicia en el caso particular de las agresiones sufridas por el CUT, las organizaciones defensoras de los derechos, nacionales como internacionales⁷⁸, han señalado que ellas son prueba de la ausencia de un estado de derecho en México.

Como se ha visto, la violación sistemática de los derechos humanos está dirigida en especial a ciertos sectores de la sociedad: los indígenas, los campesinos, los pobres y los integrantes de organizaciones civiles y políticas de oposición. Por tanto, es innegable que para las ONG's los derechos políticos, constituidos por "...el derecho de asociación,

⁷⁵ La jornada, 13 de febrero de 1996, pág. 5.

⁷⁶ La jornada, 11 de abril de 1996, pág. 1 y 5.

⁷⁷ Esta organización se creó a partir del rechazo de sectores de la población tepozteca a la construcción de un club de golf que causaría daños ecológicos irreparables. También se manifestaron en contra de la imposición de la autoridad municipal; lo cual dejó el saldo de un hombre muerto y la detención ilegal de 4 personas miembros del CUT, considerados como presos políticos. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" Servicio Diario de Información de Derechos Humanos en México, 12 de abril de 1996, pág. 1 y 2.

⁷⁸ IBID, 31 de mayo de 1996, pág. 1. En este boletín se comenta la visita que hicieron representantes de Amnistía Internacional a Tepoztlán. La delegación de esta organización expresó su preocupación y condena de las violaciones a los derechos humanos que aquejan a la comunidad tepozteca desde el año pasado. Del mismo modo, insistió en la necesidad de hacer cumplir la ley y, por tanto, de castigar a quien resulte culpable.

el de reunión, el derecho a formar partidos políticos, el de postularse para algún cargo de elección popular, el del sufragio universal y, en cierta forma la expresión de las ideas..."⁷⁹, no se ejercen de manera plena en nuestro país.

La participación política de las ONG's de derechos humanos en la implementación de las políticas de derechos humanos e impartición de la justicia ha estado dirigida a denunciar la gravedad que implica la existencia de acontecimientos sociopolíticos como los que arriba se han mencionado⁸⁰. Como se ha visto, el enfrentamiento con las autoridades, debido al reclamo del cese de la impunidad que caracterizan a los funcionarios nacionales, ha marcado definitivamente el tipo de relación que mantienen con los gobiernos federal y estatales.

Una relación "menos conflictiva" entre el gobierno y las ONG's de derechos humanos, también como parte de la vigilancia de la implementación de las políticas de derechos humanos e impartición de justicia, es aquella que tiene que ver con la situación de los inmigrantes mexicanos al territorio estadounidense.

Aquí, tanto las autoridades como estas organizaciones tienen el objetivo común de defender los derechos humanos de aquellas personas que emigran a los Estados Unidos. Por ello, ambas repudian las violaciones a los derechos humanos de estas personas por parte de los cuerpos policíacos fronterizos estadounidenses.

La atención que provocó la situación de los derechos humanos de los emigrantes mexicanos desde el mes de abril del presente año⁸¹, causó que la participación política de las ONG's de derechos humanos se basara generalmente en la exigencia de una actitud más enérgica de parte de las autoridades frente al gobierno de los Estados Unidos.

Finalmente, habría que mencionar que la participación política de las ONG's de derechos humanos no sólo apuntan a la modificación de las prácticas e instituciones políticas que obstaculizan la vigencia plena de los derechos humanos en nuestro país. La creación y difusión de nuevos valores es, sin duda, una función importante de estas

⁷⁹ Concha Malo, Miguel *op. cit.*, pág. 19.

⁸⁰ Sin duda, esta participación también puede interpretarse como la intervención de las ONG's de derechos humanos en la etapa de las políticas públicas correspondiente a la definición de problemas o establecimiento de las agendas de gobierno federal y estatales. Sin embargo, aquí se enfatiza el rol que estas organizaciones desempeñan en la fase de implementación.

⁸¹ Para mayor información consúltense los principales periódicos nacionales a partir del mes de abril hasta junio de 1996.

organizaciones en aras de la conformación de una cultura política de los derechos humanos en México.

Con todo, lo que estas organizaciones pretenden es la instauración de un régimen democrático donde a las autoridades se les pueda exigir cuentas como también obtener respuestas de una manera eficaz⁸². Del mismo modo, demandan la instauración de un auténtico estado de derecho que combata el deterioro de los derechos humanos que, hoy por hoy, caracteriza a nuestro país. Sin embargo, sus objetivos van más allá, cuando aluden a la creación de una cultura de los derechos humanos en México.

4.3 Las ONG's de derechos humanos y la construcción de la democracia

Dentro de la teoría moderna de la democracia se considera que la participación de la sociedad contribuye a la democratización de un país⁸³. En este sentido, la emergencia y desarrollo de las ONG's, en especial de las defensoras de los derechos humanos, podría entenderse como un fenómeno que favorece la transición democrática en México.

Es preciso señalar que las exigencias de un estado de derecho y de un gobierno de leyes y, por tanto, del respeto a los derechos humanos aparecen como objetivos fundamentales de las acciones emprendidas por las organizaciones de derechos humanos en nuestro país. Estos objetivos se inscriben en la exigencia de amplios y variados sectores de la sociedad por arribar a un estado democrático. Si bien el proceso de liberalización política se inició durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), no hay duda de que en México persiste un régimen político autoritario *sui generis*⁸⁴.

⁸² Un precedente importante respecto a la exigencia de cuentas a las autoridades es el fallo a favor que consiguió Alianza Cívica. Desde el año pasado, Alianza Cívica solicitó que fuese informada sobre el manejo de presupuestos y salarios del presidente, derecho consagrado en el artículo octavo constitucional. La respuesta de las autoridades no llegó dentro del plazo estipulado por la ley. A partir de ello, Alianza Cívica presentó una demanda. Finalmente en junio obtuvo el fallo a favor, el cual obliga a la Presidencia de la República a respetar el derecho de petición de esta organización. Semanas después obtuvo una respuesta de las autoridades correspondientes. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez" Servicio Diario de Información de Derechos Humanos en México, 13 y 14 de junio de 1996.

⁸³ Para mayor información consúltese: O'Donnel, Guillermo "Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)", Schmitter, Philippe C. y Laurence Whitehead (comps) Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, De. Paidós, 1988, volumen 4, pp. 79 - 90

⁸⁴ Como ya se vió en capítulos previos, el sistema político mexicano se caracteriza, entre otras cosas, por ser un régimen civil y estable. Sin embargo, a pesar de la ausencia de períodos de dictadura militar no es posible considerar a este país como democrático. En el caso de la situación de los derechos humanos, en la historia nacional moderna nunca ha existido una suspensión

El objetivo de este apartado es analizar el papel que tienen las ONG's de derechos humanos en la democratización de México. Sin enunciar tesis absolutas en torno a la existencia de un tránsito efectivo hacia la democracia en nuestro país, aquí se profundizará en la forma en que las ONG's de derechos humanos perciben la democracia, así como también se recuperará el papel que están desempeñando en los procesos de democratización.

En primer lugar, es necesario señalar cuál es la noción de democracia que propagan estas organizaciones; ya sea como eje del discurso político que emiten o bien como concepto que permea las actividades concretas realizadas por ellas. Así, la democracia es entendida como "...un sistema de gobierno basado en una competencia equitativa entre partidos y organizaciones políticas, entendemos un sistema político en donde haya medios de comunicación independientes y objetivos, tribunales independientes e imparciales, sindicatos independientes y organizaciones intermedias independientes y donde predomine un estado de derecho; entendiéndolo como un régimen donde prevalezca la ley por encima de los intereses personales o de grupos..."⁸⁵.

Con todo, las ONG's de derechos humanos enfatizan que la democratización de México no depende exclusivamente de las reformas políticas⁸⁶, ni de la emisión del voto⁸⁷. Si bien éstos son elementos que favorecen a la democracia, estas organizaciones consideran que la participación de la ciudadanía en todos los ámbitos de la vida política del país es también un aspecto esencial que permitiría la construcción de una nueva cultura política.

En este sentido, la educación de la sociedad acerca de lo que son sus derechos pero también de lo que son sus responsabilidades acotaría los excesos de poder que caracterizan el desempeño de las funciones públicas en nuestro país. Una sociedad vigilante del ejercicio de las autoridades y un gobierno dispuesto a dar cuenta de las acciones que realiza se perfilan como ingredientes de una cultura democrática.

violenta de las garantías individuales, aunque los derechos humanos de los mexicanos y mexicanas han sido objeto de violaciones frecuentes.

⁸⁵ Entrevista a Mariclaire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Febrero de 1996.

⁸⁶ Entrevista a Elio Villaseñor, director de Equipo Pueblo. Febrero de 1996.

⁸⁷ Entrevista a Yolanda Argüello, encargada del área de comunicación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Marzo de 1996.

Ahora bien, la contribución de las ONG's de derechos humanos a la democratización de nuestro país está definida por el nivel de democracia al que se dirigen las actividades de cada una de estas organizaciones. Así, Manuel Canto, sintetiza el aporte de las ONG's en función de los tres niveles de la noción de democracia predominantes: representativa, sustantiva y participativa.

Respecto al primer nivel, Canto sostiene que "...nuestro aporte no es en términos de la representación concreta, sino que la gente tenga claridad de lo que significa elegir un representante, de cuáles son sus exigencias frente a los representantes..."⁸⁸. Mientras que la democracia sustantiva alude a las condiciones de vida como condiciones de posibilidad para el ejercicio real y pleno de los derechos y garantías individuales. De aquí la preocupación de las ONG's por el desarrollo económico, social y la situación misma de los derechos humanos en México.

Finalmente, en el nivel referente a la democracia participativa, el aporte de estas organizaciones es mayor. Como parte de un fenómeno mundial, la sociedad o algunos miembros de ella, "...van encontrando formas de identidad que les lleva a formar tipos de comunidad, sea una organización civil, sea una organización comunitaria, sea un grupo de ciudadanos, que se reúnen para asumir tareas públicas, que son organizaciones privadas pero que su vocación es participar en asuntos públicos. Y esto es lo que estamos tratando de potenciar..."⁸⁹.

Si bien la participación política propagada por las ONG's de derechos humanos se entiende como un fenómeno sociopolítico que favorece la democratización, no son ellas los únicos actores que alientan la democratización en México. Así, para las ONG's de derechos humanos, su contribución a la democratización de nuestro país, es sólo una parte de un movimiento nacional amplio que lucha por arribar a una democracia. En este sentido, Miguel Blandino subraya que "...nosotros no pretendemos construir una propuesta total, global; sino, desde nuestra especificidad, dar un aporte mientras organizaciones también desde su especificidad lo hagan, que den su aporte y conjuntamente todas vamos construyendo la democracia..."⁹⁰.

⁸⁸ Entrevista a Manuel Canto, integrante del Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos". Febrero de 1996.

⁸⁹ IBID.

⁹⁰ Entrevista a Miguel Blandino, miembro del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria". Marzo de 1996.

Con todo, la contribución más palpable de las ONG's a la democratización de México alude a las tareas vinculadas a la observación electoral. Para ello ha sido imprescindible difundir que los derechos políticos también son derechos humanos. Esta interpretación se encuentra respaldada en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el cual señala que "...la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto..."⁹¹.

La observación electoral, según Sergio Aguayo Quezada⁹², ha despertado gran interés al interior de la sociedad. Se perfila como una acción que se aleja de la competencia electoral y tiene la finalidad de propiciar procedimientos democráticos; los cuales aseguren la celebración de elecciones libres, limpias e imparciales.

Ahora bien, dentro de los logros obtenidos por las ONG's de derechos humanos que han participado desde 1991 en tareas de observación electoral Aguayo, señala: la capacidad demostrada por estas organizaciones de realizar actividades de observación electoral con recursos escasos y con poca experiencia; la coordinación alcanzada entre ONG's con diferencias notables; la recepción lograda en los medios de comunicación y el involucramiento de la sociedad en la defensa de los derechos políticos como parte de los derechos humanos⁹³.

De acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva, la contribución de las ONG's en la democratización de México es indiscutible. Además de las actividades concretas que ellas realizan, como la observación electoral, la reivindicación de las libertades públicas, etc.; ellas crean un ambiente propicio para la democracia. Así, "...el clima de las ONG's es un clima muy paritario, un clima muy de decisiones colectivas, obviamente hay situaciones

⁹¹ Aguayo Quezada, Sergio "La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones" en Miguel Concha Malo (comp.) Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1994, pág. 113 y 114.

⁹² IBID. En este artículo, Aguayo señala las razones que impulsaron a la Academia Mexicana de Derechos Humanos a participar en la observación electoral. Entre ellas menciona: la consideración de los derechos políticos como parte de la noción de derechos humanos; la evidencia de que en nuestro país las elecciones carecen de limpieza, libertad e imparcialidad; el interés de numerosos sectores de la sociedad en participar en asuntos públicos sin que esta participación se canalizara a través de los partidos políticos; las actitudes de un número amplio de ONG's en favor de coordinar esfuerzos encaminados a la defensa de los derechos humanos; y, finalmente, el contexto internacional donde la observación electoral se ha popularizado.

⁹³ IBID., pág. 115 y ss.

en que no se ponen de acuerdo y funge la regla de mayoría; pero normalmente son relaciones mucho más democráticas en el sentido de más igualitarias y en el sentido también de poner el interés colectivo por delante del interés individual...⁹⁴.

En términos generales, puede sustentarse que la participación política de las ONG's fomenta el tránsito democrático. Esta contribución se observa tanto en el desempeño de actividades concretas encaminadas a la defensa y respeto de los derechos humanos como a la apertura de espacios para la participación de la sociedad en el ámbito político, específicamente en el terreno de las políticas públicas.

Sin embargo, existen condiciones que opacan ese proceso democrático y que afectan en primera instancia el desarrollo de estas organizaciones. Quizás el aspecto más grave es el aumento de las amenazas a defensores de derechos humanos. Además de ser un indicador de la situación nacional de los derechos humanos, esta práctica denota la existencia de grupos que se oponen a la democratización en nuestro país.

Con todo, las ONG's de derechos humanos denuncian a nivel nacional e internacional la ausencia de un estado de derecho y, por tanto, de condiciones que propicien el ejercicio pleno de los derechos humanos en México. Si bien insisten en calificar al régimen político como autoritario, es preciso matizar que este autoritarismo no es absoluto; entre otras cosas porque se permite la expresión de denuncias de violaciones a los derechos humanos.

No obstante, el elemento central de la vinculación entre ONG's de derechos humanos y la construcción de la democracia en México es que no basta defender a las víctimas que han sufrido alguna violación a sus derechos humanos. El respeto a los derechos humanos sólo es posible dentro de un marco democrático que regule las relaciones sociales no sólo entre los individuos sino también entre los gobernados y gobernantes. En este sentido, la democracia es la condición de posibilidad para el ejercicio pleno de los derechos humanos en nuestro país.

CONCLUSIONES

Si bien el surgimiento de nuevas formas de participación política corresponde a un fenómeno mundial, en el caso de nuestro país significa una exigencia por incidir en las decisiones gubernamentales que afectan a la mayoría de la sociedad. En un contexto socio-económico marcado por la creciente pauperización de los niveles de vida, el aumento de la inseguridad y varios casos escandalosos de corrupción, algunos sectores de la sociedad han comenzado a organizarse para intervenir en las decisiones públicas. Esta intervención toma distintas formas. Por una parte, demanda la responsabilidad de quienes toman las decisiones. Pero también plantea la apertura de espacios para la participación en el ámbito de las políticas; ya sea haciendo escuchar su opinión o, en ciertos casos, haciéndose cargo de la implementación de algunas tareas que antes estaban en manos del estado.

El reconocimiento de que un gobierno no puede ser el único rector del destino del país no sería posible sin una noción renovada del poder y también de la política promovida por diversos sectores de la sociedad. Es innegable que uno de los principales supuestos de la teoría clásica de la democracia, acerca de una sociedad completamente interesada en la política, nunca ha tenido una expresión concreta en algún lugar o tiempo de la historia de la humanidad. En nuestro caso, frente a un conjunto de acontecimientos políticos, económicos y sociales iniciados en la década de los 80, varios grupos de la sociedad comenzaron una lucha en contra del régimen autoritario en aras de democratizar al país.

Así, tanto la apertura de espacios de participación como el fortalecimiento de los partidos políticos ilustran la existencia de una sociedad más compleja, autónoma y participativa. El primer aspecto es el marco general en el cual están inscritos la emergencia y desarrollo de las ONG's de derechos humanos en el ámbito político nacional.

Ahora bien, partiendo de una conceptualización de la participación política no institucional de estas organizaciones, aquí se ha estudiado cómo ellas intervienen en el terreno de las políticas públicas. Se ha enfatizado el papel que cumplen las ONG's de derechos humanos en dos niveles diferentes aunque no excluyentes. Por una parte se ha hecho hincapié en las actividades referidas al entorno político. Aquí, se han

señalado aquéllas que tienen la finalidad de contribuir a la instauración de un estado de derecho, mediante la modificación de la conducta institucional autoritaria. En el segundo nivel, las ONG's están generando nuevos valores acerca de lo que son los derechos humanos y su importancia; ya sea como condición para la democracia o bien como elemento que impregne las relaciones entre los integrantes de una sociedad y también entre los gobernados y los gobernantes.

En el primer nivel, llamémosle político, las ONG's de derechos humanos han presionado por la apertura de los espacios de decisión política para que éstas sean el resultado del diálogo, el debate sobre la mejor opción y la implementación más eficiente y eficaz. En este sentido la revaloración de la situación de los derechos humanos adquiere una importancia que nunca antes había tenido. Esta situación es la que da fundamento a la participación de las ONG's en el campo de las políticas públicas. A partir de un discurso que pone de relieve el respeto a los derechos humanos, estas organizaciones se oponen a políticas que amenazan o pudiesen amenazar los derechos de la sociedad en su conjunto y, sobre todo, de los sectores más vulnerables ya sea por su condición económica, cultural, étnica o ideológica.

Aquí, los derechos humanos no son un conjunto de aspiraciones sino garantías políticas, económicas, sociales y culturales concretas que promueven el desarrollo pleno de los seres humanos en un entorno democrático.

En cuanto al segundo nivel, eminentemente simbólico, estas organizaciones han combinado las acciones políticas con la difusión de nuevos valores y significados acerca de los derechos humanos. Así, con el objetivo de contribuir a la creación de una cultura de los derechos humanos, ellas promueven y difunden la situación de los mismos. De tal manera que el desinterés y la poca importancia atribuida a sus violaciones en amplios sectores de la sociedad deje de formar parte de una cultura política que dio sustento al autoritarismo *sui generis* de México.

Esta particularidad no sólo se vincula con la existencia por más de 60 años de un régimen civil, estable, con elecciones regulares, etc. sino con un régimen que en la actualidad a pesar de que se pronuncia a favor de los derechos humanos, organiza instancias gubernamentales dedicadas al seguimiento de casos violatorios a los derechos y considera como un punto prioritario la defensa de los mismos, produce la violación a los derechos humanos. Este autoritarismo es una de las razones más

importantes que sustenta la existencia misma de las ONG's de derechos humanos. Sin él, ellas perderían mucho de su campo de acción.

Sin duda, estas organizaciones no sólo se limitan a la revaloración de los derechos humanos sino también de la política y el poder, ya no como patrimonio de una clase gobernante. La política es entendida como una actividad abierta para la participación de la sociedad en distintos niveles y con diferentes finalidades. El poder, por su parte, se percibe como la capacidad de la ciudadanía para intervenir responsablemente en las decisiones que afectan a todos. Estas resignificaciones han favorecido cierto desplazamiento de las ONG's de derechos humanos hacia la toma del poder. Esta toma es considerada no a la manera de los partidos políticos, sino como la vigilancia del desempeño de las funciones públicas, el cuestionamiento del origen de las violaciones y la discusión sobre la forma en que se organiza el poder público.

Ahora bien, indagar hasta dónde las ONG's han tenido éxito en el logro de estos objetivos es una pregunta pretenciosa que llevaría a respuestas igualmente pretenciosas. Si bien puede argumentarse que el proceso de articulación por el cual han transitado las ONG's de derechos humanos ha permitido que su margen de acción y posible intervención en las políticas públicas aumenten, este fenómeno no puede abstraerse de un entorno político complejo, dinámico e incierto.

Este entorno político, por una parte expresa la creación de nuevas formas de participación política no institucional y el fortalecimiento de la participación institucional como los partidos políticos. Al mismo tiempo, sin embargo, no se puede saber cuándo esta creciente participación organizada de la sociedad ha sido alentada o tolerada por una clase gobernante que aunque la celebra, también concede para apuntalar un sistema político en crisis. Pensemos, por ejemplo, en la creación de las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos en 1990.

Con todo, la acción de las ONG's de derechos humanos ha incidido en gran medida en la centralidad que hoy por hoy ha adquirido la cuestión de los derechos humanos en nuestro país. No obstante, el reto para estas organizaciones está en trascender el tiempo, no ser sólo una moda y contribuir de manera efectiva a la vigencia plena de los derechos humanos y a la construcción de una nueva cultura política.

En esta investigación se ha privilegiado la participación política de las ONG's de derechos humanos en las etapas del proceso de las políticas públicas correspondientes a la definición de problemas o establecimiento de la agenda, diseño e implementación. Por una parte, ellas han presionado para que el tema de los derechos humanos sea integrado en la agenda de gobierno. Esta presión ha encontrado distintos espacios de expresión como los medios de comunicación, foros académicos, debates con otros actores como los partidos políticos y las mismas autoridades a partir de la difusión de estudios especializados acerca de la situación actual de los derechos humanos en nuestro país.

En cuanto al diseño de las políticas públicas, las ONG's de derechos humanos debaten y se proponen atraer la atención de la opinión pública, partidos políticos, gobierno, etc. en torno a la definición y ordenamiento de los objetivos y metas que guían las decisiones que buscan dar respuesta a un problema. Este propósito se sustenta en la defensa de los derechos humanos, pues alertan sobre el posible riesgo que algunas decisiones pudiesen tener para la sociedad o por ciertos sectores de ella.

La intervención de estas organizaciones en la fase de implementación de las políticas públicas tiene dos dimensiones. La primera se refiere a la vigilancia que realizan sobre el desarrollo de políticas vinculadas al tema de los derechos humanos. Mientras que la segunda dimensión consiste en que ellas, al igual que otros actores, se hagan cargo de la implementación de alguna política o programa. Sin duda, la participación de estas organizaciones ha tenido un avance mayor en la vigilancia antes que en la participación directa en esta etapa.

En general, la participación de las ONG's en el ámbito de las políticas públicas se observa como una lucha por abrir los espacios de participación a otros actores en una actividad que ha sido considerada como una tarea exclusiva o casi única del estado mexicano. En este sentido, al mismo tiempo que pretenden transformar la conducta institucional también generan valores y significados fincados alrededor de los derechos humanos.

La reforma del estado mexicano iniciada en los 80 ha sido percibida como una condición que propicia, por lo menos potencialmente, la participación de otros actores además del propio estado. Sin embargo, las acciones de estas organizaciones se justifican en el autoritarismo que existe en el régimen político actual. El autoritarismo

dificulta la existencia de un estado de derecho, ya que al interior del mismo régimen se producen y reproducen prácticas violatorias a los derechos humanos.

Para terminar, quiero sugerir algunas líneas de investigación que podrían contribuir al estudio de las ONG's de derechos humanos en México. Esto, no sólo en términos de fomentar la creación de literatura especializada acerca de este campo de estudio por demás novedoso; sino, lo más importante, para poseer un conocimiento más detallado de una clase de organizaciones que han cobrado una importancia inusitada en el contexto político actual.

El primer punto que se propone consiste en la definición de ONG. Como se ha visto en el desarrollo del presente trabajo, la definición de lo que es una ONG se encuentra en debate en todas aquellas sociedades que están experimentando la emergencia y desarrollo de éstas. En el caso particular de nuestro país, la discusión sobre la definición de ONG puede leerse como un ejemplo de países que no poseen la tradición de una sociedad civil organizada y participativa en un marco general autoritario. Por ello, el impacto que tienen en el espacio público es mayor ya que exigen el renacimiento de nuevas formas de participación y, por lo tanto, de intervención en el ámbito político. De aquí que los interlocutores principales de las ONG's sean el estado y los partidos políticos.

En este sentido, la discusión comienza con la demanda de un marco jurídico que integre esta peculiar forma de organización. Pero más allá de un estatus jurídico específico, la cuestión fundamental alude al papel que pueden y deben desempeñar las ONG's de derechos humanos u organismos civiles en el ámbito político. Este papel tiene que ver con las funciones, pero también con las relaciones que pudiesen establecer con el estado, los partidos políticos y la sociedad en su conjunto. Así, frente a otros actores políticos, las ONG's demandan el respeto a la autonomía e independencia de sus propias formas organizativas. A cambio, ofrecen dar cuenta de las acciones que realizan y del empleo de los recursos económicos de los cuales disponen.

Así, compartiendo la propuesta de que pueden ser definidas como organizaciones privadas pero con interés público, las ONG's de derechos humanos de nuestro país están buscando que el papel que pretenden cumplir en aras de contribuir

a la implantación de un estado de derecho se reglamente y se le reconozca su legitimidad.

Ahora bien, en cuanto a la identidad, entendida como el resultado de un proceso simbólico complejo de diferenciación respecto a otras formas de participación política y de integración de las similitudes al interior de cada ONG o red de ONG's, es preciso señalar que las relaciones establecidas con otros actores se consideran como un referente esencial que posibilita la creación de una identidad.

Si se piensa que el estado y los partidos políticos son los principales interlocutores de las ONG's, cabe mencionar que no existen posturas homogéneas hacia éstas en ambos casos. Por ello, el análisis específico de cómo perciben el gobierno o los partidos políticos a las ONG's representa un punto que indudablemente permitirá un conocimiento mayor del impacto que ellas tienen en el espacio político nacional en la actualidad.

Las relaciones entre las ONG's y el gobierno son potencialmente conflictivas debido, entre otras cosas, a la crítica que ellas realizan acerca del autoritarismo que caracteriza al régimen político. Algo similar ocurre en su relación con los partidos políticos. La disputa en este caso se da en torno a las clientelas políticas y a la intervención en la toma de decisiones. El marco general que delimita estos procesos de interacción política es la conquista del poder de estas organizaciones.

En el discurso de las ONG's, esta toma del poder no se piensa como una lucha por ocupar espacios de representación o decisión política. Para ellas se trata de resignificar el poder y la política a partir de lo cual la ciudadanía comienza a involucrarse y a participar de manera más activa y organizada en las decisiones que le afectan. Esta finalidad las ha conducido a la creación de redes. Estas, al tener una estructura más compleja y no centralizada, han permitido que las ONG's, independientemente de los proyectos específicos que cada una esté desarrollando, tengan una presencia notable en ciertas coyunturas así como también que puedan ejercer una presión mayor en las esferas políticas del más alto nivel.

Estos nuevos contenidos atribuidos al poder y a la política dan cuenta de cierta ciudadanización de esta última. Este hecho ha originado dos posturas. La primera tiene que ver con la preocupación que manifiestan algunos actores, sobre todo los partidos políticos, por el desprecio que ello pudiese significar hacia todo aquello que

tenga que ver con los partidos, el parlamento y la política en general. Mientras que otra perspectiva asevera que esta ciudadanía es una consecuencia de la compeljización y autonomización que experimentan las sociedades occidentales contemporáneas.

Si pensamos en nuestro país, no hay duda de que el quehacer político ha experimentado cierta ciudadanía como es la institucionalización del papel de los observadores electorales y los consejos ciudadanos. Sin embargo, hasta el momento no es posible asegurar que esta ingerencia de la ciudadanía tenga mayor importancia en la política que los partidos. Aun cuando los partidos sean objeto de constantes críticas, es innegable que se han fortalecido en los últimos años.

Otro tema que también requiere de una profundización más detallada en el estudio de las ONG's de derechos humanos nacionales, que incluso es un punto de conflicto para ellas mismas, es la supuesta "defensa de delincuentes" que ellas promueven. Al ser organizaciones que se pronuncian por el respeto de los derechos humanos bajo cualquier circunstancia y sin importar las especificidades de cada individuo, ellas están creando valores que buscan repercutir en la opinión pública y aumentar la capacidad de presión de las propias ONG's hacia el estado.

Si las campañas frecuentes de hostigamiento hacia las ONG's de derechos humanos se sustentan en que ellas se han constituido en grupos "defensores de delincuentes", una acción impostergable para cualquier organización de esta naturaleza es la creación de un discurso que legitime su razón de ser en una sociedad donde la violación a los derechos parece ser una tradición.

Sin duda, habría que estudiar si las tareas encaminadas a la defensa de los derechos humanos están delimitadas por el interés en ciertas poblaciones objetivo, como los pobres, los indígenas o los que militan en partidos u organizaciones de oposición; o bien, si el tratamiento de los casos donde se ha ejercido una violación a los derechos humanos no permite distinción de ningún tipo.

En este sentido, el rol que han desempeñado las ONG's de derechos humanos no podría entenderse sin tomar como referente el interés que han suscitado en la opinión pública. De aquí que un punto que definitivamente incidirá en su consolidación es el manejo de la opinión pública; sobre todo, cuando de defensa de "delincuentes" se trate.

Finalmente un punto que ha sido abordado frecuentemente en la teoría moderna de la democracia es el papel que puede cumplir la sociedad civil en la democratización de un país. En México, a pesar de la polémica existente acerca de si las ONG's son espacios de intermediación y mediación entre la sociedad y el estado, o bien si son el ejemplo más novedoso de una sociedad civil organizada, lo cierto es que para las organizaciones defensoras de derechos humanos no hay duda de que ellas forman parte de un movimiento más amplio que, hoy por hoy, lucha por arribar a un estado democrático.

La exigencia de un auténtico estado de derecho, cuya condición de posibilidad es, precisamente, la existencia de la democracia, ha provocado que las ONG's de derechos humanos elaboren un discurso que apela a la instauración de la democracia, tanto en su acepción formal como sustantiva, en nuestro país.

Estas posibles líneas de investigación que han motivado el debate con otros actores políticos, constituyen sólo algunos ejemplos de temas que actualmente están discutiendo las propias ONG's de derechos humanos. Con todo, es importante considerar que el estudio de estas ONG's merece la creación de nuevos marcos conceptuales que rescaten su especificidad y expliquen la relevancia que ellas han adquirido en estos años.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA CONSULTADAS

- Acosta, Mariclaire "Elecciones en México: la sociedad civil y la defensa de los derechos humanos" en Miguel Concha Malo (comp.) Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias/UNAM, 1994, pp. 119 - 135.
- Adelman, Jeremy "La izquierda latinoamericana en entredicho" en Política y Gobierno, México, vol. II, no. 1, primer semestre de 1995, pp. 135 - 141.
- Adler Hellman, Judith "Mexican popular movements, clientelism, and the process of democratization" en Latin American Perspectives, Issue 81, vol. 21. no. 2, Spring 1994, pp. 124 - 142.
- Aguayo Quezada, Sergio "La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones" en Miguel Concha Malo (comp.) Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias/UNAM, 1994, pp. 113 - 118.
- Aguilar Camín, Héctor Después del milagro, Tercera Edición, México, Ed. Cal y Arena, 1989, 296 p.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en Alicia Hernández Chávez (coord.) Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1994, pp. 40 - 74.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "El PRI entre la sociedad y el estado" en Examen, México, no. 15, Agosto 1990, pp. 17 - 18.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio" en El estudio de las políticas públicas, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 15 - 74.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *et. al.* "Síntesis de un proceso electoral" en Antonio Argüelles y Manuel Villa (coords.) México: El voto por la democracia, Segunda Edición, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 233 - 284.
- Alatorre, Gerardo y Jasmine Aguilar "La identidad y el papel de las ONGs en el ámbito rural" en Revista Mexicana de Sociología, México, Abril - Junio 1994, no. 2, pp. 159 - 163.

- Alcocer, Jorge V. (comp.) Dinero y Partidos, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, 239 p.
- Bachrach, P. y M. Baratz Power and poverty: theory and practice, New York, Oxford University, 1970.
- Ballinas Mayés, Armando "La participación ciudadana en México" en Examen, México, no. 78, Febrero 1996, pp. 9 - 10.
- Bardach, Eugene "Gathering data for policy research" en Urban Analysis, no. 2, 1974.
- Bardach, Eugene "Problemas en el análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 219 - 233.
- Bardach, Eugene The implementation game: what happens after a bill becomes a law, U.S.A., Massachusetts of Technology, 1977, 313 p.
- Biller, Robert P. "On tolerating policy and organizational termination: some design considerations" en Policy Sciences, no. 7, 1976, 133 - 149.
- Brenna Becerril, Jorge E. "Crisis de representación y nuevas formas de participación ciudadana en México" en Estudios Políticos, México, no. 6, Nueva Epoca, Enero - Marzo 1995, pp. 47 - 69.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos "Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America" en Economic reforms in new democracies, U.S.A., Cambridge University Press, 1993, pp. 15 - 68.
- Broadhead, Tim "NGOs: in one year, out the other?" en World development, Gran Bretaña, 1987, vol. 15, pp. 1 - 6.
- Bruhn, Kathleen "Social Spending and Political Support. The lessons of the National Solidarity Program in Mexico" en Comparative Politics, U.S.A., vol. 28, no. 2, January 1996, pp. 151 - 177.
- Cabrero Mendoza, Enrique Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las "policy sciences" en contextos cultural y políticamente diferentes., (MIMEO) 18 p. Ponencia presentada en el seminario "Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas". XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, CIDE. México, D. F., junio de 1996.

- Calderón Alzati, Enrique y Daniel Cazés (coords.) Las elecciones presidenciales de 1994, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1996, 263 p.
- Calderón, Enrique y Daniel Cazés Tecnología ciudadana para la democracia, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1994, 120 p.
- Carpizo, Jorge El presidencialismo mexicano, Quinta Edición, México, Ed. Siglo XXI, 240 p.
- Casar, María Amparo "¿Qué será del corporativismo mexicano?" en NEXOS, México, no. 168, pp. 49 - 55.
- Castillo Peraza, Carlos "Acción Nacional: la fuerza de la democracia" en Palabra, México, no. 27, pp. 48 - 58. (Mensaje del presidente del partido a la XLL Convención Nacional, 20 de noviembre de 1993).
- Castillo Peraza, Carlos Disiento, México, Ed. Plaza & Janés, 1996, 149 p.
- Cervantes, Margarita *et. al.* (coord.) De la utopía a la acción. Cuatro experiencias de promoción popular, México, Universidad Iberoamericana, 1995, 343 p.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder Participación política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda, [Traducc. Elisa Moreno C.], México, NOEMA Editores, 1986, 244 p.
- Concha, Miguel "Los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y defensa" en Miguel Concha Malo (coord.) Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1994, pp. 15 - 38.
- Conge, Patrick J. "The concept of political participation" en Comparative Politics, no. 2, vol. 20, pp. 241 - 249.
- Córdova, Arnaldo "Las reformas sociales y la tecnocratización del estado mexicano" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1972, pp. 61 - 92.
- Cortés Ruíz, Carlos "Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social" en Revista Mexicana de Sociología, México, no. 2, Abril - Junio 1994, pp. 149 - 158.
- Cosío Villegas, Daniel El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio, Décima Edición, México, Ed. Joaquín Mortíz, 1976, 116 p.

- Cuéllar Vázquez, Angélica (coord.) **Movimientos sociales y neocardenismo. Julio de 1988**, México, Aguirre y Beltrán eds., 1994, 158 p.
- Curzio, Leonardo (coord.) **La oferta electoral de los partidos políticos. Rumbo a las elecciones del 21 de agosto**, México, Triana Editores, 1994, 433 p.
- Dahl, Robert **La poliarquía: participación y oposición**, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993, 228 p.
- De la Garza Toledo, Enrique "El corporativismo: teoría y transformación" en **Iztapalapa**, México, no. 34, Julio - Diciembre 1994, pp. 11 - 28.
- Deleon, Peter **Some altered thoughts on policy termination**, (MIMEO), 8 p.
- Deleon, Peter **The policy process revisited: from Lasswell to Sabatier**, (MIMEO) 13 p.
Ponencia presentada en el seminario "Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas". XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, CIDE. México, D.F., junio de 1996.
- Domingo, Pilar "Un voto sobre el presidencialismo" en **Política y Gobierno**, México, vol. II, no 1, primer semestre de 1995, pp. 117 - 132.
- Domínguez Yañez, J. Guillermo "El papel de las organizaciones civiles en la promoción y defensa de los derechos humanos" en **Estudios Políticos**, México, no. 10, Abril - Junio 1992, pp. 179 - 183.
- Durand Ponte, Víctor Manuel "Movimiento por el respeto de los derechos humanos" en Víctor Manuel Durand Ponte (coord.) **La construcción de la democracia de México**, México, Ed. Siglo XXI, 1994, pp. 288 - 318.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos "El estado mexicano después de su reforma" en **Política y Gobierno**, México, vol. II, no. 1, primer semestre de 1995, pp. 95 - 113.
- Espinoza Toledo, Ricardo "La sélection des candidats présidentiels au Mexique" en **Cahiers des Amériques Latines**, no. 19, 1995, pp. 101 - 108.
- Fernandes, Rubem César **Privado aunque público**, Río de Janeiro, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, 1994, 145 p.
- Fernández, David (comp.) **Los derechos humanos en México durante la transición sexenal**, México, Universidad Iberoamericana/Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", 1995, 134 p.
- Foro de Apoyo Mutuo **Organismos no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas**, México, Foro de Apoyo Mutuo, 1995, 83 p.

- Foweraker, Joe "Popular movements and political change in Mexico" en **Popular movements and political change in Mexico**, U.S.A., Lynne Rienner Publishers, 1990, pp. 3 - 20.
- Fox, Jonathan "The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico" en **World Politics**, no. 46, January 1994, pp. 151 - 184.
- García García, Miguel Angel "México en la batalla democrática. El ABC de la democracia emergente" en **Crónica Legislativa**, año IV, no. 4, Agosto - Septiembre 1995, 21 - 31.
- Giménez, Gilberto "La controversia ideológica en torno al VI Informe de José López Portillo, Ensayo de un análisis argumentativo" en **Disiento**, pp. 25 - 72.
- Giménez, Gilberto "Apuntes para una teoría de la identidad nacional" en **Sociológica**, México, año 8, no. 21, Enero - Abril 1993, pp. 13 - 29.
- Giménez, Gilberto "Apuntes para una teoría de la región y de la identidad regional" en **Culturas contemporáneas**, México, no. 18, vol. VI, pp. 165 - 173.
- Giménez, Gilberto "La identidad social o el retorno del sujeto en sociología" en **Versión**, México, no. 2, Abril 1992, pp. 183 - 205.
- Giménez, Gilberto "Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos" en **Revista Mexicana de Sociología**, México, no. 2, Abril - Junio 1994, pp. 3 - 14.
- Giménez, Gilberto "Modernización, cultura e identidades tradicionales en México" en **Revista Mexicana de Sociología**, México, no.4, Octubre - Diciembre 1994, pp. 255 - 272.
- González Casanova, Pablo "La democracia de los de abajo y los movimientos sociales" en **Nueva Sociedad**, México, no. 136, Marzo - Abril 1995, pp. 37 - 40.
- Gordon Drabek, Anne "Development alternatives: The challenge for NGOs ---An overview of the issues" en **World development**, Gran Bretaña, 1987, vol. 15, pp. ix - xv.
- Haber, Paul Lawrence "Identity and political process: Recent trends in the study of Latin American Social movements" en **Latin American Review**, vol. 31, no. 1, 1996, pp. 171 - 188.
- Hall, John A. "In search of civil society" en **Civil Society. Theory, history, comparison**, Great Britain, TJ Press Ltd Padstow, 1995, pp. 1 - 31.
- Haw Kesworth, Mary and Maurice Kogan (edits.) **Encyclopedia of government and politics**, Great Britain, Routledge, 1992, 1404 p.

- Heredia Zubieta, Carlos "Políticas Públicas y cabildeo: la experiencia de las ONG's mexicanas" en Rostros y voces de la sociedad civil, México, no 1, Septiembre - Octubre 1995, pp. 28 - 32.
- Heredia, Blanca "Estructura política y reforma económica: el caso de México" en Política y Gobierno, México, vol. I, no 1, segundo semestre de 1994, pp. 5 - 46.
- Hernández Rodríguez, Rogelio y Gonzalo Varela Petito (comps.) Políticas públicas en América Latina: seis estudios de caso, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1987, 269 p.
- Hernández, Luis y Jonathan Fox "La difícil democracia de México: los movimientos de base, las ONG y el gobierno local" en Nuevas políticas urbanas, las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana, Estados Unidos, Fundación Interamericana, 1994, pp. 211 - 246.
- Hunter, Allen "Los nuevos movimientos sociales y la revolución" en Nueva Sociedad, México, no. 136, Marzo - Abril 1995, pp. 20 - 36.
- Iniciativa Pública Ciudadana DECA Equipo Pueblo La diplomacia ciudadana en la era de la globalización: un punto de vista desde México, México, Impresora Pacheco del Río, 1996, 68 p.
- Kirchheimer, Otto "El camino hacia el partido de todo el mundo" en Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, Madrid, Ed. Anagrama, 1980, pp. 328 - 346.
- Landim, Leilah "Non-governmental organizations in Latin America" en World development, Gran Bretaña, vol. 15, 1987, pp. 29 - 38.
- Levy, Daniel C. "Mexico: sustained civilian rule without democracy" en Democracy in developing countries. Latin America, U.S.A., Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 459 - 497.
- Lima Malvido, María de la Luz "Participación ciudadana y reforma del estado" en Examen, México, no 78, Febrero 1996, pp. 11 - 20.
- Lindblom, Charles Fitting politics into policy analysis (MIMEO) 14 p. Ponencia presentada en el seminario "Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas". XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, CIDE. México, D. F., junio de 1996.
- Ling Altamirano, Federico "Los partidos políticos ante la sociedad civil" en Palabra, México, no. 15, pp. 19 - 26.

- Lujambio, Alonso "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México" en Política y Gobierno, México, vol. II, no. 1, primer semestre de 1995, pp. 43 - 71.
- Lujambio, Alonso "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México" en Alicia Hernández Chávez (coord.) Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1994, pp. 75 - 111.
- Martínez Murcio, Rolando "La sociedad civil: las ONG's y las elecciones de 1994" en México. El voto por la democracia, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 89 - 133.
- May, Peter J. "Claves para diseñar opciones de políticas " en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 235 - 256.
- Melucci, Alberto "¿Que hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales? en Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad, 1994, pp. 119 - 149.
- Melucci, Alberto, "Liberation or meaning? Social Movements, culture and democracy" en Development and Change, (SAGE, London, Newbury Park and New Delhi), vol. 23, no. 3, 1992, pp. 43 - 77.
- Melucci, Alberto, "Um objetivo para os movimentos sociais?" en Lua Nova, Sao Paulo, no. 17, Junio 1989, pp. 49 - 65.
- Meynaud, Jean Los grupos de presión, Buenos Aires, Edit. Universitaria de Buenos Aires, 1962, 63 p.
- Millán Valenzuela, René "De la difícil relación entre estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social" en Perfiles Latinoamericanos, México, año 4, no. 6, Junio 1995, pp. 181 - 202.
- Mizrahi, Yemile "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México" en Política y gobierno, México, vol. II, no. 2, segundo semestre 1995, pp. 177 - 205.
- Molinar Horcasitas, Juan El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Ed. Cal y Arena, 1991, 265 p.
- Morales Gil de la Torre, Héctor "Sociedad civil y ONG's. Hacia una definición en la década de los noventas" en Coyuntura, México, pp. 17 - 25.

- Mouzelis, Nicos "Modernity, late development and civil society" Civil Society. Theory, history, comparison, Great Britain, TJ Press Ltd Padstow, 1995, pp. 224 - 249.
- Navarro, Mario F. "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico" en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Argentina, vol. 35, no. 139, Octubre - Diciembre 1995, pp. 443 - 466.
- O'Donnell, Guillermo "¿Saben los economistas qué es lo mejor?" en Etcétera. Semanario de política y cultura, México, no. 20, 18 de mayo de 1995, pp. 20 - 22.
- O'Donnell, Guillermo "Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)" en Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 4, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1989, pp. 79 - 90.
- Offe, Claus Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Ed. Sistema, 1988, 265 p.
- Olvera, Alberto y Leonardo Avritzer "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática" en Revista Mexicana de Sociología, México, no. 4, Octubre - Diciembre 1992, pp. 227 - 246.
- Oxhorn, Philip "From controlled inclusion to coerced marginalization: The struggle for civil society in Latin America" en Civil Society. Theory, history, comparison, Great Britain, TJ Press Ltd Padstow, 1995, pp. 250 - 277.
- Pacheco Méndez, Guadalupe "Estructura y resultados electorales" en Examen, México, no. 15, Agosto 1990, pp. 19 - 21.
- Palma, Esperanza y Roberto Gutiérrez "Sobre los conceptos de sistema y cultura política en México (para pensar la transición)" en Sociológica, México, no. 15, año 6, Enero - Abril 1991, pp. 89 - 104.
- Partido de la Revolución Democrática Declaración de Principios y Programa de la Revolución Democrática, PRD, 1995.
- Partido Revolucionario Institucional Certidumbre, responsabilidad y cambio para México. Plataforma electoral 1994-2000.
- Partido Revolucionario Institucional Plataforma, noviembre 1987.
- Pasquino, Gianfranco "Participación política, grupos y movimientos" Manual de Ciencia Política, España, Alianza Editorial, 1992, pp. 179 - 216.
- Pateman, Carole Participation and democratic theory, U.S.A., Cambridge University Press, 1970, pp. 123.

- Peebles Lane, Joy Lee Las ONG's de derechos humanos en México: su formación y esfuerzos para realizar cambios sociopolíticos, Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 1991, 152 p.
- Pérez Díaz, Víctor "El retorno de la sociedad civil" en El retorno de la sociedad civil, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1987, pp. 13 - 43.
- Peschard, Jacqueline "El PRI: una descentralización dirigida" en Estudios Políticos, México, Tercera Época, no. 8, Octubre -Diciembre 1991, pp. 55 - 69.
- Portnoy, Mónica "Participación ciudadana y democracia en la ciudad de México" en Coyuntura, México, pp. 52 - 55.
- Prud'homme, Jean François "Elecciones, partidos y democracia" en Víctor Manuel Durand Ponte (coord.) La construcción de la democracia de México, México, Ed. Siglo XXI, 1994, pp. 25 - 102.
- Przeworski, Adam Democracy and the Market. Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America, U.S.A., Cambridge University Press, 1991, 213 p.
- Quade, E. S. Análisis de formación de decisiones políticas, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda/Instituto de Estudios Fiscales, 1989, 490 p.
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" Informe sobre la situación general de los derechos humanos en la República Mexicana, (MIMEO). Febrero 1996, 32 p.
- Rein, Martin y Francini Rabinovitz "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción" en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) La implementación de las políticas, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 147 - 184.
- Rincón Gallardo, Gilberto "De la politización de la sociedad a la socialización de la política" en NEXOS, México, no. 204, Diciembre 1994, pp. 75 - 79.
- Roett, Riordan (comp.) La liberalización económica y política de México, México, Ed. Siglo XXI, 1993, 252 p.
- Römpczyk, Eimar "Los actores de la política ambiental y las posibilidades de desarrollo" en Nueva Sociedad, México, no. 137, Mayo - Junio 1995, pp. 142 - 163.
- Rudi Frantz, Telmo "The role of NGOs in the strengthening of civil society" en World development, Gran Bretaña, vol. 15, 1987, pp. 121 - 128.

- Sader, Eder "La emergencia de nuevos sujetos sociales" en Acta Sociológica, México, vol. II, no. 2, Mayo - Agosto 1990, pp. 55- 85.
- Salazar, Ana María *et. al.* "Nuestra propuesta de Ley para las ONG's" en Rostros y voces de la sociedad civil, México, no. 2, Enero - Febrero 1996, pp. 4 - 9.
- Salazar, Luis "Los mitos de la sociedad civil" en ETCETERA. Semanario de cultura y política, México, no. 60, 24 de marzo de 1994, pp. 14 - 16.
- Sales, Gutiérrez "Estructura territorial del Partido" en Examen, México, no. 25, Junio 1991, pp. 17 - 19.
- Schlager, Edella "Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework" en Policy Sciences, no. 28, 1995, pp. 243. 270.
- Schmitter, Philippe C. "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales" en Revista Mexicana de Sociología, México, no. 3, Julio - Septiembre 1993, pp. 3 - 30.
- Schmitter, Philippe C. and Gerhard Lehbruch (coord.) Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el Mercado, [Traducc. César Cansino], México, Alianza Editorial, 1993, 309 p.
- Schmitter, Philippe C., Guillermo O'Donnell y Laurence Whitehead (comps.) Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 2, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988, 359 p.
- Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl "What democracy is...and is not" en Journal of democracy, vol. 2, no. 3, Verano 1991, pp. 75 - 87.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis *et. al.* Una visión no gubernamental, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1992, 251 p.
- Street, Susan "Movimientos sociales y el análisis del cambio sociopolítico en México" en Revista Mexicana de Sociología, México, no. 2, 1991, pp. 141 - 158.
- Tanaka, Martin "La consolidación democrática y la crisis de legitimidad de los sistemas de partidos en la América Latina de los noventa" en Perfiles Latinoamericanos, México, año 4, no. 6, Junio 1995, pp. 203 - 223.
- Teichman, Judith A. "Mexico Economic Reform and Political Change" en Latin American Research Review, vol. 31, no. 2, 1996, pp. 252- 262.
- Tilly, Charles From mobilization to revolution, U.S.A., Addison-Wesly Publishing Company, 1978, pp. 349.
- Varela Petito, Gonzalo La perspectiva de las políticas públicas (MIMEO) 20 p.

- Varios autores Partidos Políticos y Sociedad Civil, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., 1995, 173.
- Varios autores Propuesta de Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social. Versión Final, Octubre 1995, 27 p.
- Varios autores Transición política y reforma del estado, México, Centro de Producción y Servicio Editorial del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, 1996, 243 p.
- Vicencio Tovar, Abel "La Constitución y los derechos humanos" en Palabra, México, no. 12, pp. 48 -64.
- Villa, Manuel "Por la democracia local" en Examen, México, no. 25, Junio 1991, pp. 8 - 11.
- Villaseñor G., Elio "La elección de los Consejos Ciudadanos en el D:F:" en Rostros y voces de la sociedad civil, México, no. 1, Septiembre - Octubre 1995, pp. 4 - 8.
- Villaseñor G., Elio Sociedad civil, actor de gobernabilidad: La propuesta de Equipo Pueblo, (MIMEO) 8 p. Ponencia presentada en el foro "Sociedad civil, actor de gobernabilidad: La propuesta de Equipo Pueblo". México, D.F., febrero de 1996.
- Wilson, T.H. Political Management. Redefining the public sphere, Germany, Walter de Gryter & Co. Berlin, 1984, 316 p.
- Zamítiz, Héctor "La reforma del PRI en el contexto de la reforma del estado (actores y dinámica política de la XIV Asamblea Nacional)" en Estudios Políticos, México, Tercera Epoca, no. 7, Julio - Septiembre 1991, pp. 109 - 139.
- Zavala, Iván "Seis hipótesis sobre las elecciones presidenciales de 1994 y algunas predicciones" en Estudios Políticos, México, Cuarta Epoca, no. 7, Abril - Junio 1995, pp. 7 - 24.

El financiero, Enero - Julio de 1996.

La jornada, Enero - Julio de 1996.

Reforma, Enero - Julio de 1996.

Sistema Diario de Información de Derechos Humanos en México, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", Enero - Julio de 1996.

ANEXO 1

Estructura de la guía de entrevista

El cuestionario está dividido en 6 apartados. En el primero se pretende obtener información básica acerca de la ONG. Por tanto, se indagan cuestiones puntuales como el año de fundación, los participantes, los motivos o razones de tal creación así como también los objetivos, actividades y población objetivo definidos inicialmente.

En el segundo apartado se busca conocer cuál es la relación o relaciones que la ONG ha tenido (o tiene) con otros actores políticos, como los partidos, la iglesia, otras ONG's, el gobierno etc. Todo esto con el objetivo de indagar la(s) forma(s) en que dicha ONG se instala en el contexto sociopolítico, así como también para identificar posibles alianzas entre ellos. Sin embargo, esta serie de preguntas no se limita exclusivamente al ámbito nacional; de aquí que se cuestionen vinculaciones con ONG's internacionales, organismos multilaterales y agencias financieras.

Un tema sustancial para toda ONG es el financiamiento. Por ello, en la tercera sección se realizan un par de preguntas que básicamente tienen que ver con quién o quiénes financian sus actividades, así como por posibles problemas o riesgos que ello conlleva para la autonomía de toda ONG. Aquí también se incluyen dos temas puntuales: la profesionalización de las acciones emprendidas por la ONG y el riesgo de una eventual burocratización de las mismas.

En la cuarta sección se desea profundizar en el papel que tienen las ONG's de derechos humanos en la democratización del país. Por ello, se consideró pertinente elaborar preguntas abocadas a la precisión de lo que cada ONG entiende por conceptos fundamentales tanto en sus respectivos discursos como también en sus actividades. Conceptos tales como democracia, derechos humanos, cultura política o participación política democrática, entre otros, resultan imprescindibles para todo estudio de las ONG's en México.

En el apartado siguiente se pretende indagar las actividades de cada ONG encaminadas a incidir en alguna política pública en particular. Si bien es cierto que en el discurso de las ONG's se demanda una mayor participación en la toma de decisiones referentes a las políticas públicas, es importante puntualizar durante la entrevista, si esa

ONG ha elaborado alguna propuesta alternativa a una política pública en especial, así como también de qué forma han orientado sus acciones para la consecución de tal objetivo. Cabe señalar que también se contempla en esta sección las posibles alianzas establecidas con otras ONG's u otros actores políticos para influir en las políticas públicas.

Un tema constante en la literatura revisada, objeto de innumerables discusiones, alude al papel que desempeñan o desempeñarán las ONG's en relación al tránsito de un estado regulador, intervencionista a otro de tipo neoliberal. Por ello aquí se incorpora una pregunta que busca profundizar en este tema, haciendo hincapié en la postura que cada ONG tiene al respecto.

Finalmente, el sexto apartado contiene varias preguntas encaminadas a la obtención de información en torno de las actividades y logros más importantes de la ONG en cuestión. Del mismo modo, se indaga el impacto que, según la percepción u opinión de cada ONG, ellas han tenido en el contexto sociopolítico del país y sobre todo en la transformación del mismo.

Cuadro 1: ESTRUCTURA DE LA GUÍA DE ENTREVISTA

Sección	Temas abordados					
I	Año	Creación	Objetivos Principales	Actividades Principales	Población Objetivo	Organización Interna de la ONG
II	ONG y Partidos Políticos	ONG y movimientos sociales	ONG e Iglesia	ONG y redes de ONG's (nacionales e internacionales)	ONG y Gobierno	ONG y Agencia
III	Fuentes de financiamiento	Agencias	Profesionalización	Burocratización		
IV	ONG y democracia	ONG y cultura política	ONG y sociedad civil			
V	Propuestas de Políticas Públicas	Estrategia de influencia	Participación de otras ONG's	ONG y estado Neoliberal		
VI	Evaluación	Proyectos más notables	Logros más relevantes	Impacto de las ONG's en México		

Guía de entrevista

I Orígenes

- 1.01 ¿En qué año se creó esta ONG?
- 1.02 ¿Qué tipo de ONG es?
- 1.03 ¿Quiénes participaron en su fundación?
- 1.04 ¿Cuál fue la(s) razón(es) de su creación?
- 1.05 En aquel entonces ¿cuáles fueron los objetivos principales? ¿y qué actividades o proyectos pensaban realizar?
- 1.06 Si tenían una población objetivo identificada ¿cuál era?
- 1.07 ¿Cuál es la organización interna?, ¿ha cambiado?, ¿cómo?
- 1.08 Las personas que conforman esta ONG ¿trabajan voluntaria o remuneradamente?

II ONG y otros actores políticos

- 2.01 ¿Cuál ha sido la relación que han tenido con los partidos políticos?, ¿se ha modificado?, ¿en qué sentido?
- 2.02 ¿Cuál ha sido la relación que han mantenido con los movimientos sociales?, ¿con quienes?, ¿por qué con ellos?, ¿se ha modificado?, ¿por qué?
- 2.03 ¿Cuál ha sido la relación que han tenido con la iglesia?, ¿se ha modificado?
- 2.04 ¿Han mantenido relación con otros grupos de la sociedad organizados ¿con quiénes? y ¿por qué con ellos?
- 2.05 Esta ONG ¿participa en alguna red de ONG's?, ¿en cuál(es)?, ¿por qué en ella(s)?
- 2.06 En esos años ¿cómo se planteó o pensó relacionarse con el estado/gobierno?, ¿existen diferencias entre estas ideas y la forma en que efectivamente se relacionaron con el estado/gobierno?, ¿en qué sentido?
- 2.07 A nivel internacional ¿con cuáles organismos mantenían relaciones (agencias financieras, ONGS, etc.)?, ¿se ha modificado esto?, ¿cómo?

III ONG y financiamiento

3.01 Inicialmente, ¿cuáles fueron sus fuentes de financiamiento?, ¿han cambiado?, ¿en qué sentido?

3.02 Hasta dónde el que tales agencias les suministraran recursos económicos ha implicado diversos problemas por ejemplo para la definición de proyectos o de una población objetivo?

3.03 Para cualquier ONG, realizar una actividad o llevar a cabo un proyecto de la mejor manera posible, esto es de forma profesional es fundamental pero ¿que tan factible es que una ONG se profesionalice y pierda el contacto con las "bases" o grupos de la población a quien dirige su trabajo o con quien lo realiza?, ¿cómo lograr el equilibrio entre profesionalización y trabajo con las bases?

3.04 ¿Como superar el riesgo a la burocratización?

IV ONG y democracia

4.01 Tal parece que conceptos tales como democracia, derechos humanos, cultura política y participación política democrática, son fundamentales para las actividades/objetivos de esta ONG, ¿podría precisar que entienden por cada uno de ellos?, ¿existen cambios al respecto? ¿en qué sentido?

4.02 Mucho se ha dicho y escrito acerca del rol fundamental que posee la participación de la sociedad civil en la democratización de un país, en este sentido ¿cuál es su opinión al respecto, sobre todo pensando específicamente en una ONG como ésta?

V ONG y políticas públicas

5.01 ¿Dentro de sus proyectos/actividades se han planteado el objetivo de incidir en alguna política pública?, ¿en cuál?, ¿por qué en ésta?

5.02 ¿De qué forma piensan (pensaron) incidir en dicha política?

5.03 ¿Cuáles actividades diseñaron para alcanzar tal finalidad?

5.04 En esas actividades participó exclusivamente esta ONG o también participaron otros actores políticos?, ¿cuáles?, ¿de qué manera?

5.05 De acuerdo a la escasa literatura existente de ONG's, una preocupación central para las ONG's que se encuentran en países donde se han aplicado severas medidas económicas de corte neoliberal, se refiere a qué tanto están dispuestas o en condiciones de

suplantar al estado benefactor, ahora neoliberal. ¿Cuál es su opinión al respecto?, ¿alguna vez ustedes lo han discutido?, ¿a qué decisión han llegado?

VI ONG y evaluación

6.01 Después de () número de años de su fundación, ¿cuáles han sido sus proyectos/actividades más importantes?

6.02 ¿De qué forma evalúan sus actividades, sobre todo pensando en aquellas que suponen su contribución para la transformación del sistema político, de la cultura política o bien de la democratización del país?

6.03 En ese sentido, ¿cuáles han sido los logros más relevantes después de () años de actividad?

6.04 Después de () años de su fundación ¿qué impacto ha tenido esta ONG en el contexto sociopolítico del país?

ANEXO 2

Entrevistas

Yolanda Argüello, encargada del área de comunicación de la **Academia Mexicana de Derechos humanos, A. C.** Marzo de 1996.

Miguel Blandino, miembro del **Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, A. C.** Abril de 1996.

Víctor Brenes, responsable del área jurídica y de defensa; y, Rafael Alvarez, colaborador de información y análisis, integrantes ambos del **Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín PRO Juárez”, A. C.** Marzo y Abril de 1996.

Manuel Canto, miembro del **Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio Montesinos”, A. C.** Febrero de 1996.

Mariclaire Acosta, presidenta de la **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.** Febrero de 1996.

Ernestina Godoy, integrante del **Despacho de Orientación y Asesoría Legal, A. C.** Febrero de 1996.

Elio Villaseñor, presidente de **Equipo Pueblo, A. C.** Febrero de 1996.

Adrián Ramírez López, presidente de la **Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A. C.** Mayo de 1996.

Daniel Cazés, miembro de **Alianza Cívica “Observación ‘94”, A. C.** Mayo de 1996.

Carlos Ortega, secretario ejecutivo de **Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C.** Marzo de 1996.

Rocío Culebro, secretaria ejecutiva de la **Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”, A. C.** Abril de 1996.

Luis F. Aguilar Villanueva. Marzo de 1996.