

# La cultura política de las organizaciones no gubernamentales en México

SARA GORDON R. \*

*Resumen: Las ONG son resultado de cambios políticos relacionados con la mayor diferenciación del sistema, con el debilitamiento del corporativismo como pilar central del régimen político y con ciertas permanencias, entre otras, las que se dan en el plano cultural. El conjunto de fenómenos que coadyuvó a modelar este proceso forma parte del cambio político institucional que se viene dando en México desde mediados de los años setenta.*

*El objetivo de este trabajo es analizar ciertos rasgos de la cultura política de las ONG que orientan las prácticas de estas organizaciones y tienen efectos en su interacción con el sistema político mexicano. Incluimos tanto principios sustentados explícitamente, como los que se derivan de requerimientos relacionados con el funcionamiento de las organizaciones que proponen formas alternativas de trabajo en distintas áreas: lucha contra la pobreza, lucha por la democracia, entre otras.*

*Abstract: NGOs are the result of political changes linked to the increased differentiation of the system, the weakening of corporatism as the central pillar of the political regime and certain enduring aspects, such as those which occur in the cultural sphere. The set of phenomena that helped shape this process form part of the institutional political change which has been taking place in Mexico since the mid-seventies.*

*The aim of this paper is to analyze certain features of the NGOs political culture which guide the practices of these organizations and affect their interaction with the Mexican political system. It includes both the principles which are explicitly sustained and those derived from requirements linked to the functioning of organizations which propose alternative forms of work in various areas including the fight against poverty, and the struggle for democracy.*

**L**AS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) han venido cobrando cada vez mayor importancia y notoriedad en la atención de carencias sociales y problemas de interés público de los que antes —salvo excepciones— se ocupaban fundamentalmente el Estado o los partidos políticos.

Las ventajas que traen consigo las ONG para las sociedades en las que actúan, han sido destacadas por las dos corrientes analíticas más importantes de esas organizaciones. A partir de los planteamientos de Tocqueville, quien consideraba la participación voluntaria de los ciudadanos en asociaciones privadas como un pilar de la cultura democrática de Estados Unidos, las organizaciones no gubernamentales han sido consideradas como una expresión fundamental de la iniciativa ciudadana y un elemento vigoroso de la sociedad civil.<sup>1</sup> Para dicho autor, las asocia-

\* Dirigir correspondencia al Instituto de Investigaciones Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, C. P. 04510, tel. 622 7396; fax 665 2443; e-mail:gordon@servidor.unam.mx.

<sup>1</sup> Una definición útil de sociedad civil puede encontrarse en Diamond, quien la considera como el dominio de la vida social organizada que es voluntaria, autogenerada, autosustentada, autónoma del Estado y ligada a un orden legal o conjunto de reglas compartidas. Larry Diamond, 1994, "Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, julio.

ciones desempeñaban en países igualitarios y democráticos el mismo papel de unión y cohesión social que en otros países desempeñaban el Estado (Francia) o la aristocracia (Inglaterra).<sup>2</sup> Además, las asociaciones se encargaban de difundir en la sociedad las nuevas ideas y, de ser necesario, hacerlas llegar al gobierno. De este modo, el gobierno no obraba solo (Tocqueville, 1978:475).

En la actualidad, se considera que las asociaciones juegan el papel de canales de agregación, articulación y representación de intereses distintos de los partidos políticos, y generan oportunidades de participación e influencia en varios niveles de la sociedad, a grupos excluidos de la representación política, como es el caso de las mujeres y las minorías étnicas. A la vez, por medio del diálogo político y la educación para el desarrollo, contribuyen a la formación de una voz independiente. Las asociaciones voluntarias también desempeñan un papel en el reclutamiento y formación de dirigentes, no sólo políticos, sino sociales y empresariales.

La misma corriente de análisis destaca que estas organizaciones constituyen un punto de encuentro entre los sentimientos comunitarios y las actividades sociales congruentes con tales valores, y la participación en ellas permite a los individuos expresar un sentimiento de pertenencia a una comunidad específica.

El segundo enfoque hace hincapié en la movilización de recursos, y considera que una organización voluntaria no es sólo la expresión del compromiso de sus miembros, sino también es un actor que tiene tareas que cumplir y objetivos que alcanzar, para lo cual requiere de un vasto conjunto de recursos y contactos externos. Para estar en condiciones de llevar a cabo su labor, las organizaciones deben lograr los siguientes objetivos: tener capacidad de ofrecer incentivos a sus miembros y así garantizar un compromiso estable y productivo por parte de éstos; conseguir recursos financieros para desarrollar una actividad cada vez más especializada, y compensar adecuadamente a sus dirigentes (McCarthy y Zald, 1977).

Estudios elaborados bajo este último enfoque han destacado que el modo en que las organizaciones combinan la especialización con la orientación hacia el bienestar social, les permite explorar nuevos campos de intervención, introducir nuevos tipos de servicios y cuidar la calidad de estos últimos. En otras palabras, promueven la innovación, el aprendizaje, y el conocimiento y desarrollo de alternativas a los enfoques estándar de los gobiernos (Smillie y Helmich, 1993:18).

También en México las ONG han venido adquiriendo creciente importancia y desempeñan un papel cada vez más notorio en asuntos de interés público, como la promoción del desarrollo, la vigilancia de los procedimientos electorales y la defensa de los derechos humanos. El estudio de estas organizaciones es reciente, y se ha centrado sobre todo en el análisis de las funciones que cumplen: difusión y defensa de derechos, asistencia a la salud, asesoría técnica en ámbitos tan diversos como la política, la producción agrícola, la obtención de créditos, etc., así como de su carácter de intermediarias de grupos y sectores y representantes de intereses.

<sup>2</sup> "En los pueblos democráticos [...] todos los ciudadanos son independientes y débiles; nada, casi, son por sí mismos, y ninguno de ellos puede obligar a sus semejantes a prestarle ayuda, de modo que caerían todos en la impotencia si no aprendiesen a ayudarse libremente". Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, segunda parte, FCE, 3a. reimp., 1978, p. 474.

Muchos de estos trabajos incluyen estudios de caso a la luz de problemáticas específicas, como identidad, eficacia y eficiencia, entre otros. Con pocas excepciones, los trabajos tienen un carácter académico a la vez que responden a requerimientos operativos; es decir, han sido elaborados por miembros de estas organizaciones o por personal cercano a ellas con fines de difusión, de coordinación con otras organizaciones, de reflexión sobre experiencias, logros y dificultades encontrados en su labor de promoción del bienestar, o bien sobre el lugar que ocupan y la función que desempeñan en el conjunto de organizaciones. En general, estos estudios se han efectuado desde el enfoque que considera la labor de estas organizaciones como garantía de la democracia.<sup>3</sup>

Sin embargo, hasta ahora no se ha estudiado la cultura política de esas organizaciones, ni la forma en que algunos de sus valores influyen en sus prácticas sociales y políticas. El objetivo de este trabajo es analizar ciertos elementos de la cultura política de las ONG y el modo en que estos elementos interactúan con el proceso de cambio político en México, así como las orientaciones que favorecen o bloquean el cambio, y el sentido en que lo hacen. Se trata de una primera reflexión sobre el tema, de ahí su carácter aproximativo y no exhaustivo.

Intentar un análisis de la cultura política de las llamadas organizaciones no gubernamentales plantea varias dificultades. La primera se refiere a la definición de los dos componentes del objeto de estudio: las ONG y la cultura política. Los estudiosos de estas organizaciones señalan la dificultad de establecer una conceptualización única, que logre captar sus rasgos más importantes, englobe a todas las organizaciones y que a la vez sea precisa en el universo que abarca. A riesgo de esquematizar, se pueden distinguir dos amplios grupos de definiciones: uno se orienta por rasgos operativos de las organizaciones y otro por asuntos de identidad y de representación de demandas de sectores populares.

Las siguientes características clave definen a las ONG desde el punto de vista de sus aspectos estructurales y operativos: algún grado de institucionalización, carácter privado, es decir, que no son parte del gobierno; sin fines de lucro; se gobiernan a sí mismas e involucran participación voluntaria (Salamon y Anheier, 1995:14-15).<sup>4</sup>

El segundo grupo, orientado por la identidad, las define como “[...] organizaciones privadas, sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir en favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad. Son estructuralmente mediadoras entre el Estado y las demandas de los sectores populares; entre movimientos y organizaciones internacionales y las

<sup>3</sup> Véase, entre otros, FAC, *Diez años de realizaciones: muchos más en el horizonte: 1985-1995*, Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A. C., Arquidiócesis de México, Caritas, s/f; Aguayo, 1992; Hernández Navarro, 1995.

<sup>4</sup> Dentro de estas características se encuentra la definición de Sergio Aguayo, quien apunta que estas organizaciones pueden ser “laicas o religiosas, nacionales e internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos y partidos y por contar con la confianza de la población que atienden” (Aguayo, 1992).

necesidades locales” (Jelin, 1994:103).<sup>5</sup> Esta definición retoma la ambigüedad que se da en algunas ONG entre su carácter de movimiento y de organización.

Lo que cabe destacar de las diversas definiciones de las ONG es: sus objetivos de actividad solidaria o de defensa de derechos; su carácter privado y voluntario; la ausencia de filiación partidista y de pertenencia al gobierno, y el hecho de que sus acciones no tengan fines de lucro, ni de distribuir las ganancias generadas entre sus miembros, aunque eventualmente desarrollen actividades que les produzcan ganancias.

Además del problema de la conceptualización, cabe preguntarse sobre la validez de tratar a las ONG como un objeto unificado, homogéneo, cuando se da una gran heterogeneidad entre ellas, y su diversidad abarca varios planos: por no mencionar sino las dimensiones más importantes, señalaremos los objetivos, el tipo de población atendida, las formas de trabajo, y el origen ideológico de las organizaciones, de sus dirigentes y de sus miembros.

En lo que se refiere a los objetivos, al lado de organizaciones de asesoría política o profesional, las hay de carácter asistencial, con fines de atención a distintas formas del bienestar (diversos servicios de salud, sociales, de apoyo al ingreso y a la manutención, emergencia y asistencia); culturales (organizaciones religiosas, étnicas, comunales, defensa de derechos, valores, creencias y símbolos colectivos); recreativas; informativas y educativas (difusión de conocimientos, ideas, noticias, etc.); de desarrollo económico-social (combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, las instituciones y la calidad de vida de la comunidad; promoción de la vivienda y del empleo y capacitación); orientadas a temas específicos (protección del ambiente o de animales); cívicas y de apoyo (orientadas a mejorar el sistema político), y filantrópicas (Salamon y Anheier, 1995:19).

En estrecha relación con la diversidad de objetivos que se proponen, se halla la heterogeneidad de la población que atienden. En efecto, a lado de organizaciones que trabajan con grupos de población marginales o en condiciones de pobreza o de pobreza extrema (entre otros, niños que viven en la calle), actúan agrupaciones que pretenden mejorar la calidad de vida de mujeres con enfermedades graves, sin que los ingresos que éstas perciban constituya un criterio de apoyo (por ejemplo, mujeres con cáncer de seno), o las que proporcionan asesoría a productores rurales o a grupos de demandantes de vivienda.

Asimismo, las diferencias de estructura entre los distintos tipos de ONG son importantes; las más evidentes se relacionan con la disponibilidad de recursos económicos, técnicos y humanos (número de miembros) por parte de cada organización, y se refieren al grado de formalización de su estructura organizativa, al nivel de complejidad de la diferenciación de funciones, a la jerarquización de roles, y a la variable reglamentación de los procedimientos para la toma de decisiones. Como un ejemplo podemos señalar que al lado de ONG caracterizadas por relaciones horizontales, con escaso grado de formalización y especificación de funciones, y carentes de instancias diferenciadas para la toma de decisiones, destacan organiza-

<sup>5</sup> Esta definición es cita de la elaborada por Ilse Scherer-Warren, “ONGs na America Latina: trajetória e perfil”, mimeo., 1993.

ciones con alto grado de diferenciación de funciones, pago a la mayor parte de los colaboradores y existencia de instancias especializadas en la toma de decisiones.

De igual modo, las metodologías de trabajo que aplican estas organizaciones se caracterizan por una gran heterogeneidad, dado que junto a formas de trabajo fundamentalmente asistencial, se desarrollan metodologías basadas en la participación de los destinatarios de los programas, entre las que también existe gran variedad; por ejemplo, las que crean conciencia entre los beneficiarios respecto de los derechos de que deben gozar, o las que hacen hincapié en que los destinatarios del apoyo identifiquen sus necesidades y establezcan prioridades para su solución, o aquellas que combinan el acompañamiento religioso con la transformación de la conducta en la vida cotidiana. En ciertos casos, las diferencias en los métodos de trabajo de las ONG son de acento, mientras que en otros son de tipo sustantivo.

La diversidad de origen ideológico de las organizaciones, de sus miembros y de sus dirigentes, también constituye un obstáculo a un tratamiento unificado de las ONG, debido a que, si planteamos casos polares, al lado de organizaciones que provienen de una tradición de izquierda y conciben su trabajo como militancia, las hay empresariales que dan prioridad a factores de eficiencia y plantean extender valores de mercado entre los destinatarios de las políticas, o bien las insertas en la labor social de la Iglesia, basadas en el trabajo organizativo de las comunidades eclesiales de base que destacan la “opción por los pobres” y, en su mayoría, se plantean modificar los valores de la población receptora de la ayuda, de manera paralela a su actividad de promoción del desarrollo.

La heterogeneidad también atraviesa lo que de manera general hemos designado como tradición de izquierda. En ésta, existen por lo menos dos tipos de origen de las organizaciones: *a)* los grupos que provienen de partidos políticos con cierto grado de institucionalización, como el Partido Comunista Mexicano (PCM) —después Partido Socialista Unificado de México (PSUM)—; el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), etc., y *b)* las agrupaciones que provienen de la semiclandestinidad, con grados variables de institucionalización, más ligadas a organizaciones de sectores populares, como el Grupo Espartaco, Política Popular y Línea de Masas.<sup>6</sup>

Las comunidades eclesiales de base, por su parte, remiten a un origen que se dobla en la fe y la experiencia religiosa, a la vez que en objetivos de renovación de la Iglesia por medio de su compromiso con el pueblo, que en los años setenta se convirtió en un fuerte compromiso político con sectores populares, tales como obreros en huelga, campesinos e indígenas en lucha por la defensa de sus tierras, colonos urbanos, etc. (Sarmiento *et al.*, 1996). Entre las organizaciones animadas por empresarios se distinguen los orígenes en las agrupaciones impulsadas por la Acción Católica y con concepciones socialcristianas, como la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM), y los grupos del voluntariado femenino, orientado hacia labores de tipo asistencial.

<sup>6</sup> A pesar de que el origen histórico de algunas de estas agrupaciones se encuentra en el Partido Comunista, sus planteamientos y prácticas divergentes llevan a distinguirlas.

En el origen ideológico de los dirigentes, además de las raíces ya señaladas, contrasta la procedencia del movimiento urbano-popular, con su visión de los movimientos sociales como portadores de una nueva identidad colectiva, con las raíces en organizaciones de corte asistencial inscritas en el voluntariado coordinado por entidades gubernamentales.

A pesar de estas diferencias centrales, y otras de menor importancia, hay algunos rasgos comunes a estas organizaciones que se inscriben en amplios procesos sociales, tanto nacionales como internacionales. Las ONG son producto y expresión de la creciente diferenciación social, que se manifiesta en la difusión de valores postmateriales, como la calidad de vida —lucha contra la contaminación por ruido, por efecto de ensayos nucleares, por gases dañinos y por la preservación del medio ambiente—; la preocupación por derechos específicos —del individuo, de su cuerpo, de género—, a la vez que el interés por demandas de carácter más clásico, ligadas a objetivos de lucha por la democracia y de defensa de derechos reconocidos pero no respetados, como los de los pueblos indígenas, y a propósitos de satisfacción de demandas de sectores desfavorecidos. De igual modo, responden a la necesidad de construcción de sentido —dada la contingencia de la sociedad actual y la incertidumbre creciente— y al vacío producido por la caída de certezas, como por ejemplo, el ineludible advenimiento del socialismo, la inmutable e inagotable capacidad de la política para resolver problemas de otros ámbitos, o la obligatoriedad de la tutela del Estado, las cuales han constituido componentes fuertes del imaginario colectivo de diversos grupos sociales. El resquebrajamiento de estas certezas contribuyó a su vez a diferenciar las prácticas sociales y políticas y a transformar la modalidad de expresión de las demandas.

Las ONG también son resultado de cambios políticos relacionados con la mayor diferenciación del sistema, con el debilitamiento del corporativismo como pilar central del régimen político y con ciertas permanencias, entre otras, las que se dan en el plano cultural. El conjunto de fenómenos que coadyuvó a modelar este proceso forma parte del cambio político institucional que se viene dando en México desde mediados de los años setenta. Con la reforma política de 1977, que amplió la representación proporcional y dio inicio al acceso de la izquierda a canales institucionales de participación, un sector de los militantes que participaba en grupos de esta tendencia dejó de sentir que los partidos eran formas adecuadas de participación y se volcaron a “organizar a la sociedad”, ya que veían con escepticismo la posibilidad de la izquierda de transmitir eficazmente las demandas de los sectores populares a las instancias de la toma de decisiones del país. Como se recordará, esa reforma disminuyó los requisitos de registro de partidos políticos, aumentó el número de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados, redujo el número de votos necesario para acceder a aquéllas, y proporcionó financiamiento público a partidos de oposición, medidas que permitieron incorporar a la representación en la Cámara de Diputados a agrupaciones cuyo origen se hallaba en el Partido Comunista, después transformado en Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

En la esfera político-institucional, un fenómeno que influyó en el auge de la formación de organizaciones autónomas fue el desenlace de las elecciones presi-

denciales de 1988, en las que el gobierno afirmó el triunfo del partido oficial sin presentar pruebas ni permitir el acceso a las boletas electorales, dando así sustento a fuertes sospechas de fraude.<sup>7</sup> Como resultado, se produjo una gran desconfianza entre numerosos ciudadanos y activistas respecto de la capacidad de los canales políticos institucionales y de los partidos para asegurar elecciones limpias, con condiciones equitativas para todos los participantes, y se extendió la convicción de la necesidad de recurrir a formas organizativas al margen de los canales institucionales, para presionar por lograr este objetivo. Este proceso se vio favorecido por la naturalización de la vigilancia electoral a nivel mundial; en efecto, la observación de las elecciones por parte de organismos nacionales e internacionales ha sido cada vez más frecuente desde fines de los años ochenta, a raíz del resquebrajamiento de la Unión Soviética, como una manera de impulsar la instauración de gobiernos producto de elecciones competidas.

En el ámbito de la sociedad, el proceso de creación de organizaciones orientadas a atender el bienestar y satisfacer demandas de diversos grupos sociales, se amplió a raíz de los temblores de 1985, cuando la gran dimensión que alcanzó la tragedia desbordó la capacidad de respuesta institucional e influyó en que se aceptara y diera cabida a toda forma de participación espontánea. A partir de entonces, cobró reconocimiento social la labor de organizaciones autónomas en la atención de problemas de interés colectivo (público). En el imaginario de los simpatizantes de esas organizaciones, el desbordamiento de la capacidad institucional de atención a los damnificados durante las primeras semanas que siguieron a los sismos, se convirtió en un símbolo de la ineficacia estatal, visión que se confirmaría con las medidas instrumentadas para modificar el papel interventor del Estado en la economía y el retiro de la tutela a sectores populares.<sup>8</sup>

En el plano internacional, la preferencia de fundaciones donantes por financiar a organizaciones no gubernamentales antes que a gobiernos, constituyó sin duda una circunstancia favorecedora del crecimiento de esas organizaciones. Esta preferencia forma parte de las modificaciones impulsadas por la crítica al Estado de bienestar, la cual señala dos amplios problemas: *impasse* financiero, es decir, insuficiencia de recursos ante los crecientes gastos ligados a programas de política social, y disminución de la eficacia económica y social del Estado, debida a la sobrecarga de demandas experimentada por el aparato gubernamental y a la consiguiente expansión de tareas del Estado.<sup>9</sup> Ligados a la crítica del Estado de bienestar, los cambios en los criterios para financiar proyectos y donar fondos también fueron estimulados por objetivos de fomento a la economía de mercado en ámbitos internacionales y de impulso a programas de política social en planos micro. Así, junto con la difusión a postulados de retiro del Estado de algunas áreas, también se puso

<sup>7</sup> Meses después, un incendio destruyó las boletas electorales, a pesar de que las instalaciones eran vigiladas por el ejército.

<sup>8</sup> Son muy conocidas las medidas de reforma instrumentadas como parte del propósito de orientar el modelo económico hacia las exportaciones y promover la regulación por el mercado: privatización o cancelación de empresas paraestatales, modificación del artículo 27, etcétera.

<sup>9</sup> Cf. Rosanvallon, P., *La crise de l'État-Providence*, Éditions du Seuil, París, 1992, o desde un enfoque preocupado por la ingobernabilidad de la democracia (Crozier, 1992).

en duda la eficacia de aplicar políticas de carácter general, surgidas de un igualitarismo formal, a grupos de población caracterizados por grandes asimetrías, y se empezó a dar más apoyo a agentes sociales orientados a poner en marcha programas dirigidos a grupos determinados.<sup>10</sup> De este modo, las ONG encontrarían un entorno internacional favorable a su desarrollo.

Las dificultades del modelo económico para absorber a los profesionistas que se incorporaban al mercado, así como las repercusiones de los cambios en los patrones de empleo público y privado, de la crisis económica interna y de la política de privatizaciones en el aumento del desempleo, también estimularon a profesionistas hasta entonces empleados en empresas paraestatales o privadas, o en la administración pública, a fundar o participar en agrupaciones dedicadas a tareas de las que hasta entonces se ocupaba fundamentalmente el Estado, ya sea de asesoría, capacitación, fomento productivo, etc., o bien de defensa de derechos. La cantidad de personas con estudios universitarios participantes en ONG, es ilustrativa: 77% de quienes trabajan en las ONG orientadas a la defensa de derechos humanos, tienen estudios universitarios.<sup>11</sup> Aunque la proporción de miembros con educación universitaria varía según el tema de que se ocupa cada organización, dicha proporción es alta respecto de los que carecen de estudios.

En síntesis, en la corriente que conduce al auge de creación de las ONG convergen sectores y demandas sociales que no encuentran canales adecuados para expresarse, y modalidades de acción que no se sienten cómodas dentro de las formas establecidas, o bien, las formas establecidas no ofrecen maneras adecuadas a las nuevas demandas, que la sociedad genera con la mayor diferenciación social. Convergen también sectores y grupos orientados a atender necesidades que el Estado o el mercado no pueden o no se interesan en satisfacer, con cambios en las políticas de financiamiento de donantes internacionales y proveedores de crédito.

Dada la heterogeneidad de organizaciones y las dificultades conceptuales que plantea su tratamiento unificado, es conveniente formular algunos rasgos esenciales para delinear los parámetros de análisis de la cultura política de las ONG. En principio, más que de una cultura política acabada e inmutable, es preciso hablar de rasgos comunes de cultura política entre ONG que tienen efectos en la interacción social y política. Algunos de estos rasgos son compartidos con otro tipo de organizaciones (sociales, de productores, de defensa de intereses comunes, gremiales, e incluso políticas), de ahí el arraigo y el alcance de sus repercusiones sociales. La lógica de funcionamiento en la que se inscriben es muy cercana a la de los condicionamientos productores de *habitus*, es decir, de sistemas de disposiciones duraderos, de estructuras capaces de funcionar como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones (Bourdieu, 1980:88)

Si bien hay rasgos de cultura política como la voluntad de autonomía, comunes a la mayor parte de las organizaciones, incluso a aquellas que podrían ser consi-

<sup>10</sup> Las ventajas de las políticas enfocadas a grupos determinados han sido destacadas por diversos organismos internacionales. Véase, entre otros trabajos, Banco Mundial, 1991, y CEPAL, 1995.

<sup>11</sup> Aguayo, S. y L. P. Parra, "Los organismos no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral", citado en McConnell, *op. cit.*, 1996, p. 119.

deradas muy distantes entre sí, como las empresariales y las que se conciben a sí mismas como vehículos de las demandas populares, relacionadas o no con las organizaciones auspiciadas por la Iglesia, nos referiremos básicamente a aquellas que, independientemente de su origen, se plantean de manera explícita contribuir a la construcción de un proyecto alternativo que articule y agregue los intereses y las demandas de diversos sectores sociales, fundamentalmente populares. Entre estas organizaciones, muchas de las cuales provienen de modelos ideológicos muy estructurados, se encuentran las ligadas a las comunidades eclesiales de base, las animadas por antiguos militantes de izquierda que piensan que el camino de la democracia no transita sólo por las instituciones propiamente políticas, o aquellas que sostienen que una nueva sociedad debe construirse a partir de la plena igualdad entre los géneros y en consecuencia trabajan con grupos de mujeres.

Independientemente de los modelos ideológicos de pertenencia de esas ONG, hay creencias, actitudes, valores e identidades comunes a grupos de individuos que se traducen en prácticas sociales, por lo cual se puede hablar de una cultura política.

Los rasgos más evidentes de la cultura política de las ONG, son aquellos que sustentan de manera explícita, a veces como valores, a veces como objetivos, y que remiten a objetivos de solidaridad. El primer atributo común es el propósito de pretender contribuir a lograr cambios en el país, en cualquier ámbito: político, económico, social o cultural, según el campo de especialización de cada organización. Por ejemplo, lograr cambios que se relacionan con las condiciones de ejercicio de la política, la defensa de derechos, o bien mejorar las condiciones de vida de sectores de la población (salud, alimentación, etc.), o favorecer las condiciones de producción de grupos de población —como por ejemplo aquellas organizaciones que llevan a cabo tareas de asesoría a organizaciones de productores agrícolas—, o fomentar estrategias autogestivas para el acceso colectivo a infraestructura urbana, equipamientos de salud y vivienda, o bien las que se encargan de atender a mujeres víctimas de violencia, en el hogar o fuera de él (víctimas de golpes o violación).

Este primer rasgo se relaciona estrechamente con la creencia en la necesidad de favorecer cambios en valores y conductas, en circunstancias, en relaciones y en procedimientos. Se plantea modificar valores de la población, sobre todo de la atendida, con objeto de generar conciencia sobre el origen de las carencias y la posibilidad de resolverlas por medio de la autogestión, la organización y el trabajo colectivo, o bien enfrentando circunstancias personales difíciles de manejar, como por ejemplo, la de mujeres cuya situación no les permite reclamar un trato igualitario. En el plano de los procedimientos, se ve la necesidad de cambiar la forma en que operan determinados mecanismos que contribuyen a la inequidad política, como el fraude electoral o la corrupción de funcionarios.

Otro valor esencial es la autonomía respecto del Estado, de partidos políticos y de los organismos de financiamiento, en distintas actividades: tomar decisiones, definir objetivos de corto, mediano y largo plazo, proponer estrategias y diseñar acciones en correspondencia con esos objetivos. La voluntad autonómica ha llevado a afirmar la identidad definiéndola por oposición a un referente que se rechaza;

por ejemplo, numerosas ONG se autodefinen como independientes, horizontales, democráticas, por oposición a las organizaciones gremiales y partidarias, consideradas, sobre todo las oficiales, pero no sólo ellas, como dependientes, verticales y no democráticas (Sarmiento *et al.*, 1996). De hecho, este objetivo de distinción basado en la voluntad de autonomía, ha llevado a muchas ONG a no conformar estructuras organizativas con diferenciación de funciones explícita, y roles claramente definidos y jerarquizados, con lo cual se pretende asegurar las condiciones de una mayor participación de los miembros. Esta voluntad de autonomía también inclina a las ONG a pretender constituirse en foco de poder, con independencia del gobierno y de diversos grupos políticos y a proponer modelos alternativos a los dominantes.

Paradójicamente, la precariedad de las condiciones que garantizan la autonomía, en virtud de los problemas para asegurar ingresos suficientes con regularidad y financiamiento estable a proyectos que permitan el funcionamiento continuo de la organización, conduce a la afirmación reiterada de la autonomía. Asimismo, la dependencia del financiamiento externo trae consigo conflictos por el control de los recursos materiales y no materiales dentro de las ONG y fuera de ellas, con organizaciones que sustentan objetivos similares. En el desenlace de estos conflictos, juega un papel importante la movilización de recursos simbólicos, tales como el reforzamiento del espíritu de cuerpo, las relaciones de lealtad y el compromiso con la organización. A la vez, se desarrollan conductas dirigidas a la afirmación corporativa, como la exclusión de todos aquellos que no luchan por los mismos objetivos de lograr un proyecto alternativo (Tarrés, 1996:19-20).

Esta voluntad de autonomía recrudece el dilema al que se enfrentan las ONG entre eficacia profesional y organización. Para seguir existiendo como organizaciones, requieren ser eficaces en los resultados de los proyectos que proponen, pero lo que ellas privilegian fundamentalmente es la organización de lucha y la defensa de derechos; es decir, la propia organización y la de los grupos destinatarios de los proyectos. Este dilema ha dado lugar a conflictos relacionados con la actuación pública de algunas ong y ha provocado conflictos internos. El comunicado oficial de los resultados de la vigilancia de las elecciones presidenciales de 1994 realizada por Alianza Cívica, muestra bien las tensiones que esta tarea produjo entre quienes presionaban por un comunicado que favoreciera la imagen del fraude y apuntalara la deslegitimación de los comicios, y quienes sostenían la neutralidad de la organización, atendiendo a los resultados obtenidos. Alianza reconoció que de acuerdo con el análisis estadístico de los datos cuantitativos de la observación, “es probable que estos hechos [las irregularidades observadas en la jornada electoral], no alteren el resultado final sobre el triunfador de la elección”.<sup>12</sup>

Otro rasgo es el predominio de una cultura “colectivista”, que comprende dos aristas importantes: por un lado, la voluntad de representar a un pueblo genérico y, por otro, la preferencia por la modalidad de representación de cuerpos, antes que

<sup>12</sup> “La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994: Informe de Alianza Cívica. Observación 94”, 19 de septiembre de 1994. En una lectura distinta de este comunicado, McConnell destaca la tensión entre académicos y activistas. Véase McConnell, *op. cit.*, p. 120.

de individuos. La primera arista implica el hecho de que se pretenda representar intereses populares generales y abstractos; en ese sentido, el discurso de estas ONG presenta un hilo de continuidad con un discurso de gran tradición en México, refrendado en el curso de los regímenes del nacionalismo revolucionario. La segunda, inclinada a optar por la representación de grupos, corporativa, produce continuas contradicciones dentro de las ONG, ya que si bien sostienen objetivos y prácticas de defensa de derechos humanos que privilegian al individuo, a la vez sustentan un rechazo a la figura individual. Se ha tratado de ampliar el abanico de temas que se incluyen en los derechos humanos, incorporando ámbitos que comprometen y pretenden subordinar a la lógica de la esfera del derecho civil asuntos tales como el laboral y el electoral, insertos en lógicas de las esferas económica y política.<sup>13</sup> Esta medida, congruente con la inclinación colectivista de tales organizaciones, también se orienta a reducir las tensiones que produce dicha paradoja.

Por otra parte, la capacidad de las ONG de servir de contrapeso al poder del Estado en regiones y campos normativos, influye en dar un efecto magnificador a las capacidades y potencialidades de estas organizaciones. Si bien carecen de la representación efectiva (por mandato o delegación) de grupos y fuerzas políticas, en virtud de lo cual los alcances de su acción tienden a ser muy limitados, el acceso de esas organizaciones a la voz pública produce un efecto de representatividad, ya que asumen objetivos socialmente legítimos. En ese sentido, son portadoras de una representación simbólica, de lo que se considera son los mejores objetivos de una sociedad democrática. Este efecto magnificador es apuntalado en el ámbito internacional con mayor eficacia cuando las organizaciones se ocupan de asuntos que son de interés mundial, como los electorales, la defensa de derechos humanos y de las etnias indígenas. La existencia de un sistema de comunicaciones rápido y de múltiples vías, agiliza y da fuerza al efecto magnificador, al margen del apoyo efectivo de amplios sectores de la población.

Ahora bien, el hecho de que esa representación magnificada no tenga, ni transite por canales institucionales, influye en que las ONG, al igual que diversas organizaciones y grupos sociales, desdeñen los canales formales de representación y acción política y fomenten la política por vías informales, lo cual tiene repercusiones en el sistema político porque la toma de decisiones por parte de los órganos políticos designados para ello (cámaras de diputados y senadores) es parcial e insuficiente, y su carácter de mecanismo imprescindible se halla muy lejos de estar consolidado. Con la negociación por los canales informales, se propicia la discrecionalidad, la arbitrariedad de las decisiones y el inadecuado funcionamiento de los mecanismos obligatorios para rendir cuentas y de los instrumentos institucionales de control. Si bien es cierto que una tendencia actual es la informalización de la política, es decir, el desbordamiento de las relaciones formalizadas del sistema polí-

<sup>13</sup> La visión del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, ilustra claramente esta ampliación de ámbitos de competencia de los derechos humanos. Incluyen "...la defensa y promoción de derechos individuales y colectivos de índole económica, social, cultural, civil y política" (1992:263-264).

tico (Lechner, 1996; Zolo, 1994), resulta paradójico que quienes se proponen de manera explícita luchar por la democracia, contribuyan a erosionar sus bases.

Otro rasgo de la cultura política de estas ONG que no es privativo de ellas, sino que es corriente entre diversas organizaciones sociales, e incluso entre miembros de partidos políticos, es la valoración extremadamente positiva de la organización social, que se sintetiza en la frase “la sociedad civil que se organiza”, y que encuentra sólido enraizamiento en la valoración positiva de la participación en la sociedad mexicana.<sup>14</sup>

En el rasgo sintetizado como “la sociedad civil que se organiza”, hay dos elementos que queremos destacar: el primero se refiere a la formulación que opone la sociedad civil al Estado, en una dicotomía que excluye la precisión de agentes sociales y políticos, borra toda diferencia de origen, de pertenencia social, de intereses, y nulifica otros ámbitos, como el mercado o la política, confundiéndonos. El segundo componente alude a una lógica de contrarios: bueno-malo, amigo-enemigo, donde la sociedad civil es “la buena” y el Estado “el malo”. Todo lo que es corrupción, ineficacia, mala fe, segundas intenciones, etc., es atribuido al gobierno, en tanto que todo aquello que es sociedad organizada, es decir, sociedad civil, es depositario de los más loables propósitos, capacidades y posibilidades democratizadoras. Bajo esta percepción, la mejor de las virtudes ciudadanas es la organización.

Por otra parte, esta lógica de contrarios oculta el ambiguo carácter de la oposición sociedad-Estado. En efecto, se esconden por lo menos dos conjuntos de orientaciones: uno que implica el rechazo del Estado por parte de actores sociales que buscan preservar una red de solidaridades ancladas en un comunitarismo tradicional, y otro conjunto opositor, reivindicador de iniciativas liberales de fomento al mercado.

La fuerza y difusión que ha alcanzado la formulación de sociedad civil, en este sentido de cúmulo de virtudes encarnadas en asociaciones ciudadanas que se erigen en representantes del pueblo frente al Estado, entre organizaciones de distinto carácter: políticas, sociales, civiles, y entre órganos de comunicación (prensa escrita, radio), indica la fuerte posibilidad que tiene esta formulación de alcanzar rango de principio general orientador de la acción.

El planteamiento dicotómico *sociedad vs. Estado*, trae consigo de modo implícito desautorizar simbólicamente el ejercicio de la política por medio de los canales que le son propios. Así, se postula como virtud sustituir canales y modalidades de participación. El ejemplo más claro de una acción inserta en esta cultura, fue el haber llevado a cabo elecciones en la ciudad de México en las que de manera explícita se prohibió la participación abierta de los partidos.<sup>15</sup> Relacionado con esto,

<sup>14</sup> El arraigo de esta formulación en la sociedad mexicana puede ser ilustrado por los resultados de las encuestas de evaluación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en las que la población señaló como un logro central del programa el haber estimulado la participación organizada de los beneficiarios, sin que las fallas de las obras o proyectos emprendidos, llevados a cabo bajo una metodología participativa, alteraran la percepción favorable. Sedesol, Comité Técnico de Evaluación.

<sup>15</sup> La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue aprobada sólo con los votos del partido oficial en junio de 1995. El dictamen previo de las reformas a los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, estableció que sólo ciudadanos sin filiación partidista podrían pre-

se da una situación paradójica: el importante papel desempeñado en el fomento a los procedimientos democráticos por parte de distintas ONG, ejerciendo vigilancia electoral, como la llevada a cabo en 1994, favorece el cambio político en un sentido democrático, pero el saltar a la escena pública trabajando en espacios parainstitucionales propios de otros ámbitos, como el propiamente político, no favorece la consolidación de esos procedimientos, ni ayuda a consolidar las bases de la participación democrática.

Por el contrario, estas prácticas coadyuvan a reproducir la lógica del régimen de partido oficial que se pretende combatir, sobre todo en aquel aspecto donde todo se negocia de manera informal al margen de los canales establecidos, permitiendo grados variables de discrecionalidad. En ese sentido, las ONG que avalan y pugnan por el ejercicio de la política mediante procedimientos que ignoran y suplantán los canales que le son propios, actúan en contra de los objetivos que sustentan explícitamente.

El contexto en que actúan las ONG plantea grandes retos a su actividad orientada a la consolidación de un régimen democrático en el país, porque por un lado está en curso un proceso de debordamiento de canales institucionales en las esferas política, económica y social, como parte de la creciente complejidad de la sociedad, que se manifiesta en negociaciones informales en distintos ámbitos, y del que estas organizaciones forman parte. Por otra parte, para allanar el camino a la consolidación de los procedimientos democráticos, y de medidas de responsabilización de funcionarios —reglas y procedimientos efectivos contra la corrupción, mecanismos de vigilancia eficaces— y participación en medidas relacionadas con el bienestar de sectores de la población, se plantea a estas organizaciones una creciente actividad por vías institucionales y atender criterios de profesionalización que implican poner en segundo plano aquellos rasgos de cultura política que las alejan de sus objetivos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, S., 1992, "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, vol XXXII, núm. 3, enero-marzo.
- Alianza Cívica, 1994, "La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994: Informe de Alianza Cívica. Observación 94", 19 de septiembre .
- Banco Mundial, 1991, *Informe sobre el desarrollo social*, Washington.
- Bourdieu, P., 1980, *Le sens pratique*, Les éditions de minuit, París.

sentar su candidatura a consejeros ciudadanos. También prohibió "[...] emblemas, frases, leyendas (y colores" de cualquier partido político. Artículo 71, citado en *Proceso*, México, 30 de octubre de 1995, p. 30. En las elecciones llevadas a cabo bajo esta ley el 12 de noviembre de 1995, hubo un alto porcentaje de abstencionismo. El nivel más alto de participación se registró en la delegación Milpa Alta, con un porcentaje de 33.61% de votantes. *Proceso*, 20 de noviembre de 1995, p. 24.

- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (PRODH), 1992, "Los derechos humanos: nuevo campo de la lucha social en México", en J. Alonso, A. Aziz y J. Tamayo (coords.), *El nuevo Estado mexicano. Estado y política*, t. II, Nueva Imagen, México.
- CEPAL, 1995, *Focalización y pobreza*, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL, núm. 71, Santiago de Chile.
- Crozier, M. 1992, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, FCE, México, 2a. ed.
- Diamond, L. 1994, "Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, julio.
- FAC, *Diez años de realizaciones: muchos más en el horizonte: 1985-1995*, Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A. C., Arquidiócesis de México, Caritas, s/f.
- Hernández Navarro, L., 1995, "Notas sobre las ONG, la democracia y el desarrollo", en *El Cotidiano*, núm. 71, septiembre.
- Jelin, Elizabeth, 1994, "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en los años noventa", *Revista Mexicana de Sociología*, IISUNAM, México, vol. LVI, núm. 4, octubre-diciembre.
- Lechner, N., 1996, "Las transformaciones de la política", *Revista Mexicana de Sociología*, IISUNAM, México, vol. LVIII, núm. 1, enero-marzo.
- McCarthy, J. D. y M. N. Zald, 1977, "Resource Mobilization and Social Movements: a Partial Theory", *American Journal of Sociology*, núm. 6.
- McConnell, L. S., 1996, "Alianza Cívica: un nuevo actor no-gubernamental en el ámbito político mexicano", tesis de maestría, FLACSO, sede México.
- Rosanvallon, P., 1992, *La crise de l'État-Providence*, Éditions du Seuil, París.
- Salamon, L. M. y Helmut K. Anheier, 1995, "En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones", *Umbral XXI*, Universidad Iberoamericana, número especial, marzo.
- Sarmiento, S., L. Naranjo e Y. Gaytán, 1996, "Morelos y la construcción de alternativas: de las grandes movilizaciones a la redefinición de los procesos", (mimeo.).
- Sedesol, Comité Técnico de Evaluación, 1994, "Solidaridad: los matices de una política pública", México.
- Smillie, I., "Changing Partners: Northern NGOs, Northern Governments", en Ian Smillie y Henry Helmich (coords.), 1993, *Non-governmental Organisations and Governments: Stakeholders for Development*, OCDE, París.

- Tarrés, M. L., 1996, "De la identidad al espacio público: las ONG de mujeres", trabajo presentado en la Reunión sobre las organizaciones civiles en México y Centroamérica, El Colegio de México, 17 y 18 de julio.
- Tocqueville, A., 1978, *La democracia en América*, segunda parte, FCE, 3a. reimp., p. 474.
- Zolo, D., 1994, *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Nueva Visión, Buenos Aires.