Redes de actores sociales y liderazgos políticos: hacia nuevas formas de relación entre gobiernos y sociedad

Laura Loeza Reyes*

Resumen

El artículo analiza las propuestas teóricas de "regímenes parciales de participación", "instituciones políticas de segundo nivel" y "régimen urbano", relacionándolas, desde una perspectiva histórica, con datos empíricos provenientes de algunas iniciativas exitosas de las redes de organizaciones civiles mexicanas. Dicha relación muestra la viabilidad de nuevas formas de relación sociedad-gobiernos en México, destacando el protagonismo de algunas formas de liderazgo en las organizaciones civiles.

Abstract

The article analyzes theoretical proposals of "partial regimes of participation", "political institutions of secondary level" and "urban regimes" relating them, from a historical perspective, with empiric data provided by some successful initiatives of the webs of Mexican civil organizations. Said relationship shows the viability of new forms of relationship society-governments in Mexico, underlining the showmanship of some forms of leadership within civil organizations

Palabras clave: redes de actores sociales, organizaciones civiles, procesos de democratización, relaciones sociedad-gobiernos, liderazgos.

* Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Torre II de Humanidades, 6º piso, Ciudad Universitaria, Col. Copilco Universidad, Deleg. Coyoacán, México, D. F., C. P. 04510.

Introducción

El objetivo de este artículo, es el de explorar la posibilidad de construcción de nuevas formas de relación gobiernos-sociedad en México que continúen con los procesos de democratización y contribuyan a su institucionalización. Para ello, el escrito toma como paradigma la iniciativa emprendida por la organización Ciudadanos por Municipios Transparentes así como su posible impacto en los procesos de democratización del régimen, destacando la importancia del liderazgo político de su elite dirigente. Como a lo largo de este documento se alude también a otras experiencias análogas a las cuales se les pueden aplicar las mismas conclusiones que a la organización civil mencionada (se trata de redes a través de las cuales las organizaciones civiles han logrado movilizar el apoyo político de otros actores sociales con los que construyen alianzas), se habla por ello de *redes de actores sociales que surgen espontáneamente 'desde abajo'* y que poseen un capital político-cultural que movilizan en determinadas coyunturas mientras que, en otras, permanece latente y susceptible de ser activado, dando a las redes cierta capacidad para responder a coyunturas cambiantes.

En este análisis, los enfoques teóricos de Philippe C. Schmitter ("regímenes parciales de participación");[1] Douglas Chalmers ("instituciones políticas de segundo nivel")[2] y Clarence N. Stone ("producción social del poder"),[3] se revelan como herramientas metodológicas de gran importancia y utilidad.

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

Es en este marco, se hace necesario explorar nuevas formas de relación gobiernos-sociedad que consideren y tomen en cuenta la *historia,* las *prácticas* y la *cultura política* propias de las sociedades que se analizan, lo cual remite a los imaginarios políticos de los actores. Asimismo, implementar formas particulares de participación ciudadana que se alejen de la 'politiquería' (caciquismo, caudillismo, populismo, corrupción) y potencien formas más equitativas de relación política y de ejercicio gubernamental más responsable sobre la base de experiencias pasadas. En este sentido, es importante tener presente que las formas tradicionales de dominación no desaparecen fácilmente en las sociedades. Se trata de fenómenos de larga duración que permanecen incrustados en los imaginarios políticos de los individuos y las colectividades; se reproducen cotidianamente en las prácticas y se actualizan a través de procesos de resignificación. Son, pues, fenómenos complejos que ameritan ser analizados con detalle considerando la permanencia que han mostrado en los regímenes políticos latinoamericanos. En mi opinión, es en estos procesos donde podemos encontrar algunas explicaciones para la continuidad y el cambio en esta región de nuestro continente.

Finalmente, promover, a través de estas nuevas formas de relación gobierno-sociedad, la institucionalidad del ejercicio del gobierno así como la dinámica, el cambio y la creación institucional favorables a dichas formas de relación.

---

[1] Philippe C. Schmitter, "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre de 1993, pp. 3-29.

[2] Douglas Chalmers, "Civil Society's Links to Politics. The Importance of Second Level Political Institutions", ponencia presentada en *XXI International Congress of the Latin American Studies Association*, llevado a cabo en la ciudad de Miami del 16 al 18 de marzo del 2000.

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

Con el fin de argumentar lo anterior, procederé a exponer las propuestas teóricas mencionadas; enseguida destacaré algunas variables importantes que dan cuenta de las particularidades del caso mexicano y que justifican la pertinencia de este marco conceptual para analizar el fenómeno y, hacia el final, analizaré la experiencia del Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Los referentes teóricos

Las propuestas teóricas de Schmitter y Chalmers de "regímenes parciales de participación" e "instituciones políticas de segundo nivel", respectivamente, explican cómo se puede movilizar el apoyo político y la participación de la ciudadanía, agrupada en diferentes tipos de organizaciones, para involucrarla en los procesos de toma de decisiones y en algunas tareas de gobierno. En el caso del primer investigador, éste avanza su propuesta en forma de hipótesis expresada como pregunta: ¿y si la democracia no estuviese formada por un sólo régimen sino por varios regímenes parciales de participación?

En su modelo analítico, Schmitter distingue el *régimen de concertación*, que vincularía a las asociaciones de interés con los públicos objetivos; el *régimen de presión*, que vincularía a las asociaciones de interés y a los grupos sociales con las asambleas legislativas; el *régimen de representación*, que pondría en contacto a los grupos potenciales con las asambleas legislativas; el *régimen electoral*, que relacionaría a los electores individuales con los partidos políticos y las asambleas legislativas; el *régimen clientelista*,[4] que articularía a los partidos políticos con las localidades determinadas. Las asociaciones de interés, las asambleas legislativas y los partidos políticos quedarían relacionados directamente con las autoridades gobernantes y, a través de ellas, con las instituciones administrativas (militares y policía, ministerios y paraestatales) y todo el conjunto de actores estaría regido por el *régimen constitucional*.

Podemos concluir, con el politólogo, que lo que está en juego en estos espacios es *qué tipo de democracia habrá de consolidarse en el largo plazo*. Para Schmitter, la posibilidad de crear regímenes de concertación que vinculen a las asociaciones entre sí con las instituciones estatales, depende de la habilidad que tengan las asociaciones para desarrollar una capacidad estratégica y de 'abarcabilidad', es decir, que sean capaces de movilizar intereses y actores diversos que permitan una representación mayor de aquéllos más allá de los espacios partidarios. Ejemplo de empresas de este tipo, en el caso mexicano, son las actividades legislativas de las organizaciones civiles (régimen constitucional) como la iniciativa de Ley Contra la Violencia Familiar en el estado de Jalisco, impulsada por el Colectivo Voces Unidas, que logró tanto sensibilizar a buena parte de la población de la región con respecto a esta lacerante problemática (régimen de concertación) como de mantener actividades de movilización (manifestaciones públicas) y cabildeo con los diferentes partidos (régimen de presión y regímen electoral). El Colectivo llegó, incluso, a manifestarse en las calles portando pancartas con la leyenda "¿Quién quiere mi voto?" para presionar a los partidos que no querían arriesgar su 'voto duro' presentando ante el Congreso la iniciativa de ley; además, se presentó también en los medios masivos de comunicación (régimen de concertación).

Por su parte, Chalmers desprende su propuesta teórica del trabajo sistemático de muchos años de recopilación de información empírica respecto a la operación y el desgaste de formas autoritarias de control político (como el caudillismo y el caciquismo) en las sociedades latinoamericanas, principalmente en México donde ha realizado diversas investigaciones.[5] Para el profesor emérito de la Universidad de Columbia, el éxito de las organizaciones civiles depende de que las instituciones públicas fomenten su trabajo, es decir, del espacio que encuentren en las estructuras políticas. Que las organizaciones promuevan la democracia, o no, depende no sólo de si ellas son democráticas y persiguen objetivos

[4] Tanto Schmitter como Chalmers valoran positivamente las prácticas clientelares. El segundo de ellos atribuye al clientelismo y al corporativismo la capacidad de incluir a los excluidos en los procesos políticos. *Vid.* D. Chalmers, *op. cit.*, p. 7. Es posible que en otras sociedades ocurra así, pero en México ambas prácticas han contribuido a que no se formen actitudes y prácticas ciudadanas en la población, además de que las relaciones clientelares escapan a los controles legales.

[5] *Cfr.* D. Chalmers *et. al.*, *Mexican NGO Networks and Popular Participation*, Nueva York, Columbia University, Institute of Latin American and Iberian Studies, Center for the Study of Human Rights, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1995 (Papers on Latin America, 39); D. Chalmers *et al.*, "Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sectors?", en D. Chalmers, *et al.*, *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press, 1996, (Oxford Studies in Democratization), pp. 543-582.

democráticos, sino de que las instituciones con las cuales colaboran auspicien a su vez la democracia. Bajo la perspectiva de este autor, aún los parlamentos más democráticamente electos no operan de esta manera si los resultados responden únicamente a los deseos de una pequeña elite, (situación a la que no escapan las organizaciones civiles). La solución se encuentra, entonces, en las "instituciones políticas de segundo nivel" que vinculan al conjunto de las organizaciones sociales con las instituciones. Se trata del conjunto de instituciones informales: procedimientos, prácticas regulatorias y arenas gobernadas por reglas que existen entre las instituciones constitucionales y los ciudadanos y que son también cruciales para la democracia.[6]

Ambos modelos analíticos (el de Schmitter y el de Chalmers) coinciden y se complementan con el de la "producción social del poder" de Clarence Stone, cuya preocupación principal es la gobernabilidad en las ciudades. La coincidencia de estos tres modelos analíticos radica en el interés por *lograr formas de gobierno más participativas, menos verticales e ir más allá de la simple democracia electoral*. La forma de gobierno que analiza el tercero de nuestros teóricos, y que tiene su expresión empírica en la ciudad de Atlanta, Georgia, EE.UU., se basa en un *gobierno de coalición* socialmente amplio que incluye a los representantes electos, a las elites empresariales, al amplio abanico de sectores sociales organizados y a los que no lo están. Es a través del régimen que emana de dicha coalición, que se toman la mayor parte de las decisiones políticas.

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

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

El especialista en políticas urbanas utiliza la palabra *régimen* para referirse a los *acuerdos informales* que rodean y complementan los trabajos formales de la autoridad gubernamental. Un régimen así involucra tanto a grupos informales que logran llegar conjuntamente a la toma de decisiones, como a los formales y relativamente estables *con acceso a los recursos institucionales*, mismos que también tienen un papel sostenido a la hora de decidir. Lo que hace informal a un grupo no es la falta de conexiones institucionales, sino el hecho de que éste, *como grupo*, provea conexiones institucionales a través de un modo informal de cooperación, esto es, sin una estructura de mando completamente abarcadora que guíe y sincronice el comportamiento de cada uno de los participantes.[7] Lo que da coherencia al régimen es el hecho de haber sido creado intencionalmente y mantenido como una forma de facilitar la acción. En palabras del propio Stone, la *cooperación cívica* (de importancia capital en sistemas con débil autoridad formal). En un gobierno de coalición, los acuerdos informales son sostenidos por un grupo central (típicamente un grupo de personas enteradas)[8] que se reúne frecuentemente para tomar decisiones.[9]

Es así como el politólogo construye su noción de *régimen urbano*, que define como "los acuerdos informales a través de los cuales los cuerpos públicos y los intereses privados[10] funcionan juntos con el fin de

[6] D. Chalmers, "Civil Society's Links to Politics..." *op. cit.*, p. 2.

[7] C. Stone, *op. cit.*, p. 3.

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

[9] C. Stone, *op. cit.*, pp. 5, 6.

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

formular e implementar decisiones de gobierno". Para ello, tienen que "manejar el conflicto y crear respuestas adaptativas al cambio social".[11] Stone señala como los componentes de los acuerdos informales el espacio institucional y la cooperación. En las perspectivas de Chalmers y Schmitter, ambos quedarían representados en los regímenes parciales de participación y en las instituciones políticas de segundo nivel. Los tres autores coinciden en la manera de definir el régimen, refiriéndose a regímenes de participación, porque ellos estructuran la forma en que la sociedad participa en el proceso político[12] y estas formas pueden ser formales o informales.

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

Lo que Stone nos propone es un modelo de política urbana que denomina "modelo de producción social del poder" y que se basa en la cuestión de cómo en un mundo de autoridad limitada y dispersa, los actores trabajan juntos a través de líneas institucionales para producir una capacidad de gobernar y llevar adelante resultados públicamente significativos.[13] Pero, ¿cómo esta cooperación se mantiene cuando es confrontada con un proceso de cambio social, un influjo continuo de nuevos actores y un potencial de rupturas a través del conflicto o la indiferencia? Se trata de una cuestión sumamente pertinente en el caso mexicano, considerando los actuales escenarios que se han abierto como resultado de la alternancia política. De acuerdo con el norteamericano, "Desde una perspectiva histórica, las estructuras sociales son menos sólidas y menos fijas de lo que los científicos sociales suelen asumir. El potencial de cambio está siempre presente. Todo evento contiene un potencial para alterar el régimen, probablemente no a través de un rápido realineamiento, pero sí abriendo una trayectoria a través de la cual eventos subsecuentes pueden acumulativamente provocar cambios fundamentales."[14]

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

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

La continuidad y el cambio en los procesos políticos están asociados, innegablemente, al desempeño de los liderazgos políticos y en las redes de actores sociales, que son nuestro objeto de estudio, éstos han sido pieza clave para movilizar el apoyo de los agentes involucrados en sus diferentes sistemas de acción y definir las estrategias de las redes, entre otras cosas. Entiéndase por liderazgo, siguiendo la definición de Ralph Stogdill,[15] como el proceso de influencia sobre las actividades de un grupo en el establecimiento y el logro de sus metas; o, de acuerdo a Robert Tannenbaum y Fred Massarik,[16] como la influencia personal ejercida en una situación y dirigida a través de un proceso de comunicación con vistas a una o varias metas específicas.

En las redes de actores sociales encontramos liderazgos basados en formas tradicionales de dominación (caudillismo y caciquismo) pero también los hay potencialmente *democratizantes* que eventualmente podrían contribuir, de una manera intencionada, a la formación de actitudes ciudadanas en la población. Esto refuerza nuestra convicción de que la constante contradicción entre actitudes mentales, lógicas de actores e instituciones antiguas y modernas, que se expresa en el entramado institucional y por lo tanto en el espacio público, puede ser administrada a través de las nuevas formas de relación sociedad-gobierno a las que nos hemos referido. Algunas experiencias de las redes de organizaciones civiles que son nuestro objeto

[11] C. Stone, *op. cit.*, p. 6.
[12] D. Chalmers, "Civil Society's Links to Politics..." *op. cit.*, p. 6.
[13] C. Stone, *op. cit.*, p. 8.
[14] *Ibid.*, p. 9.
[15] Ralph Melvin Stogdill, "Leadership, Membership and Organization", en *Psychological Bulletin*, núm. 47, 1950, pp. 1-47.
[16] Robert Tannenbaum y Fred Massarik, "Leadership: a Frame of Reference", en *Management Science*, vol. 4, núm. 1, octubre de 1957, pp. 1-19.

de estudio, muestran su capacidad para fungir como transmisoras y difusoras de actitudes, percepciones y disposiciones de los liderazgos más proclives al cambio y la institucionalidad.

Es precisamente a través de las redes (que se configuran en los procesos políticos) que ocurre la conexión entre actores sociales e instituciones a través de la cooperación, pero también del conflicto y el disenso. Consideramos que la expresión del disenso puede ser una forma de cooperación que administrada eficazmente puede evitar el conflicto y lograr la inclusión de intereses previamente excluidos. Actualmente disponemos de una abundante literatura sobre las redes sociales que incluye enfoques muy diversos.[17] Retomaremos, al respecto, la definición de Antonio Natera quien asocia el modelo organizativo en redes con el buen gobierno. En este sentido habla de *redes de gobernanza*, definiendo la gobernanza como "la concepción de la acción gubernamental como gestión de redes integradas por una multiplicidad de actores públicos y privados que interactúan de forma compleja".[18]

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

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

Ahora bien, los liderazgos en las redes de actores sociales nos permiten responder a dos cuestiones interdependientes que son fundamentales a este respecto: *¿cómo se logra la cooperación?* y *¿qué motivaciones pueden tener los ciudadanos para cooperar?* Al analizar las trayectorias políticas de la elite dirigente de organizaciones civiles y su relación con los procesos de cambio político en México,[19] encontramos que el cambio institucional, asociado a la democratización del régimen, y las transformaciones en los repertorios de acción colectiva de los actores analizados están mutuamente relacionados. En los relatos biográficos de la elite dirigente de las organizaciones civiles podemos identificar el tránsito de actitudes más radicales y percepciones negativas de los procesos políticos a actitudes más cooperativas y un sentimiento participación en los procesos de cambio. Estas percepciones y actitudes –que en las diferentes etapas de sus trayectorias militantes dan sentido a sus estrategias de actor y se reflejan en cambios en los repertorios de acción colectiva de las organizaciones– no pueden entenderse sin una variación en la estructura de oportunidades políticas que, a su vez, es resultado de dichos repertorios de acción. En palabras de Stone, el cambio institucional puede dar lugar a innovaciones políticas: "El carácter de un régimen determina tanto las capacidades para actuar como la dirección que la acción tomará. Pero las acciones políticas también afectan a los

[17] Para un estado de la cuestión, *vid* Matilde Luna, "Redes sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 56, número especial, 2004, p. 59-75.

[18] Antonio Natera Peral, "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, núm. 4, octubre-diciembre, 2005. p. 755.

[19] La población analizada es la elite dirigente de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, una red de organizaciones que comprende prácticamente la totalidad del territorio nacional. Desde 1994, cuando comenzamos a estudiar a Convergencia, tuvimos la oportunidad de estar presentes en diferentes reuniones de la red en las que se tomaban decisiones trascendentales para el conjunto de las organizaciones. En esas reuniones pudimos identificar a una cúpula que tomaba las decisiones y establecía negociaciones con otros actores políticos. Nos interesamos en ellos como informantes calificados, considerando el conocimiento que tienen del funcionamiento de la red y la influencia que ejercen sobre el resto de los militantes. Tratándose de un estudio cualitativo, la representatividad estadística no es una exigencia. A esta elite, compuesta de 30 dirigentes, se le aplicó una entrevista semidirectiva (relato biográfico centrado en sus trayectorias militantes) referida a tres períodos: *I. La socialización primaria* (infancia y adolescencia); *II. La vida adulta* (la vida profesional o la universitaria, si era el caso) y *III. La época actual* (los gobiernos de alternancia, PAN y PRD). Para cada período histórico las preguntas

regímenes y, en algunos casos, profundamente." [...] "La política en la forma de gobierno de coalición da forma a las políticas y las políticas además dan forma al régimen. [...] la causación es en parte un asunto de cambio." [20]

Funciones políticas de las organizaciones civiles en el proceso de cambio político en México

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

Cuadro número I
Funciones políticas de las organizaciones civiles en el proceso de cambio político en México

	Funciones ejercidas	*Actores pertenecientes al mismo sistema de alianzas*	*Relación de fuerzas respecto a las diferentes corrientes políticas*	*Carácter de la actividad política*	*Actitud expresada respecto a los partidos y gobiernos*
Antes de la primera reforma política 1942-1977	Socialización política. Programación socio-política	Organizaciones sociales y políticas (clandestinas y legales) Iglesia progresista Empresarios católicos	Monopolio de la representación política. Partido único (PRI)	Contestación del monopolio de la representación política	Contestación Rivalidad Antagonismo
Entre la primera Reforma política y la alternancia 1977-2000	Socialización política Programación socio-política Selección de líderes Rol electoral Actividad legislativa	Organizaciones sociales y políticas legales Iglesia progresista Partidos de izquierda Universidades	Influencia compartida con las organizaciones sociales y políticas	Legitimación de los procesos electorales a través de la vigilancia de los procesos electorales	Rivalidad Antagonismo pero Cooperación
Durante los gobiernos de alternancia 2000...	Programación socio política Selección de líderes Rol electoral Actividad legislativa Función pública	Partidos de izquierda Universidades Iglesia progresista	Desarticulación y debilitamiento respecto a otros actores políticos	Participación en puestos públicos, actividad legislativa	Rivalidad

trataban tres grandes temas: 1) *sobre las organizaciones a las que el entrevistado ha pertenecido;* 2) *sobre las redes sociales de pertenencia* (la red familiar, las redes de amigos, el grupo de pares, la red de trabajo o profesional, la influencia de algunas personas que motivaron al entrevistado a participar activamente en la política –amigos de la escuela, del barrio, colegas del trabajo, familiares, profesores, algún sacerdote o alguna otra persona) y 3) *los valores sostenidos* (percepciones de lo político e importancia atribuida a su actividad política, las preferencias, los valores y las motivaciones que estimularon su participación política). El período de análisis comprendió de 1942 a 2000, años en que comenzaron las trayectorias militantes de los entrevistados y en que se realizaron las entrevistas. El interés principal era recuperar el proceso de formación de sus actitudes, valores y percepciones de lo político e identificar los agentes y espacios de socialización política que influyeron en dicho proceso. De lo anterior podríamos extraer sus identidades políticas y sus dinámicas identitarias. Uno de los vectores del análisis fue la relación entre tales dinámicas y los procesos de cambio político en México, mismo

Cuadro número II
La expresión de la cooperación y el conflicto con el régimen en los relatos biográficos de la elite dirigente de la convergencia de organismos civiles por la democracia

	Antes de la primera reforma política 1942-1977	*Entre la primera reforma política y la alternancia 1977-2000*	*Durante los gobiernos de alternancia 2000...*
Objetivo	Construcción de una contra hegemonía	Organización de la sociedad	Ejercicio de contrapesos
Estrategia	Contestación	Denuncia	Cabildeo
Naturaleza de la actividad	Clandestinidad	Institucionalización	Presencia pública
Modificación del repertorio de acción política	Apertura de espacios de expresión política	Legitimación de los procesos electorales	Aprovechamiento de los espacios abiertos por los gobiernos de alternancia
El proyecto	Utopía socialista	Reforzar los mecanismos de la democracia procedimental	Reforzar los mecanismos de la democracia directa, principalmente la iniciativa popular

Los cuadros I y II sintetizan la información expresada por los entrevistados en sus relatos. El período analizado comprende los años que van de 1942 al 2000. Los encabezados de las filas fueron formulados por la autora; la periodización de las columnas y el contenido de las celdas recuperan las categorías naturales de los entrevistados expresadas en sus relatos. Describiremos muy brevemente el contenido de ambos cuadros.

Los objetivos

El primer período (1942-1976) corresponde a la existencia de un sistema de partido único, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde el espacio de algunas organizaciones confesionales de la Iglesia católica 'progresista', principalmente, los militantes buscaban 'la construcción de una contra hegemonía' para acabar con la del PRI. Ellos enfrentaron el autoritarismo del partido gobernante y su alianza con la jerarquía católica. La mayoría de los dirigentes rechazaron denominar 'políticas' a sus actividades y aquéllos que reconocieron el carácter político de su activismo, opusieron 'lo político' a 'lo político partidario'. De esta manera, se diferenciaron de los partidos y de los gobiernos. La contestación se hizo bajo la categoría de 'la justicia social'. Con la primera reforma política, los militantes abandonaron la 'clandestinidad' para buscar su 'reconocimiento como actores políticos' en el contexto de la alternancia política. Su objetivo actual es 'hacer contrapesos' a los nuevos gobiernos; 'lo político' dejó de excluir 'lo partidario'. La apropiación del espacio público ha sido un proceso gradual que va de la clandestinidad a la expresión pública.

---

que nos permitió relacionar la manera como los entrevistados movilizan la memoria en el proceso de construcción de sus identidades políticas y de formulación de sus estrategias de actor. Las entrevistas fueron realizadas bajo el compromiso de la autora de guardar el anonimato, por lo que en las citas nunca se refiere el nombre del entrevistado. Atendiendo a la antigüedad de las organizaciones, los casos quedaron distribuidos de la siguiente manera: tres de ellos participaron en organizaciones de menos de 11 años de antigüedad (esto en el año 2000, cuando se aplicaron las entrevistas); 19 casos en organizaciones de entre 11 y 21 años y ocho más en organizaciones de más de 21 años. Lo anterior es indicativo de la proliferación de este tipo de organizaciones entre los años 1979 y 1989.En 2006 aplicamos una nueva entrevista a los mismos dirigentes (dos de ellos habían ya fallecido), que consistió en su evaluación (percepciones y expectativas satisfechas e insatisfechas) de las relaciones entre las organizaciones civiles y los gobiernos del PAN, PRD y PRI en el nivel federal y en las entidades federativas en las que las organizaciones tienen proyectos. Los temas evaluados fueron política social, procesos e instituciones electorales, Ley de Fomento y el estado actual de las organizaciones y sus redes. *Cfr.* Laura Loeza Reyes, *Organizaciones civiles. Identidades de una élite dirigente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), 2008.

La estrategia

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

En el contexto de la alternancia, las organizaciones han abandonado la vigilancia de los procesos electorales[21] y se han dedicado a una importante actividad legislativa sobre la base de una relación directa con el poder legislativo. El cabildeo ha perdido su connotación negativa y ha devenido una práctica aceptable.

La naturaleza de la actividad

Durante el primer período (1942-1977), las actividades políticas de los militantes eran clandestinas; en sus relatos se refieren a su activismo como "trabajo directo". Durante el segundo período (1977-2000), sus actividades fueron semi-clandestinas y semi-públicas. Se asumen 'actores políticos' y su papel es el de 'consejeros de las organizaciones sociales'. Durante la alternancia, la mayoría de ellos han optado por la expresión pública y se identifican como 'consejeros de los gobiernos y de los partidos políticos'.

Modificación del repertorio de acción política

La aceptación del sufragio como una forma de expresar las preferencias políticas capaz de cambiar el estado de las cosas, fue la mediación para pasar del conflicto a la cooperación con el régimen. Esto les significó a los militantes el reconocimiento como actores políticos por parte de las instituciones y de los otros agentes de la viada pública. Uno de nuestros entrevistados lo explica de la manera siguiente: "Se trataba de desarrollar el compromiso político de los cristianos.[22] No político partidario sino *político*, para poder construir un poder social [...] con la opción de participar en los procesos electorales. El Movimiento Revolucionario del Pueblo se definía como una opción política que disputa el poder, los puestos públicos. Se trataba entonces de contar con una corriente cristiana comprometida políticamente."

Asociada a la aparición de 'la democracia' y de la 'ciudadanía' en el discurso de los dirigentes, encontramos la noción de 'la incidencia' como una acción primordial para los intereses de los entrevistados. Ellos la definieron de la manera siguiente: "La incidencia pública es incidencia política porque reconfigura las dinámicas y las lógicas del poder en una sociedad. Ella resignifica los sentidos de los espacios públicos, cambia el sentido de la vida de las personas, en consecuencia, es también una incidencia cultural."[23]

El proyecto

'La democracia' y 'la ciudadanía' aparecen muy tardíamente en el discurso de los dirigentes. Ambas categorías van a remplazar la utopía de 'la dictadura del proletariado'. Pero éstos se refieren democracia directa más que de la democracia procedimental. Esto expresa la relación de rivalidad y complementariedad que han

[20] C. Stone, *op. cit.*, p. 161 y 164, respec.

[21] En entrevistas realizadas en 2006, algunos dirigentes señalaron que, si bien las organizaciones ya no llevan a cabo este tipo de actividades agrupadas en redes, muchos de sus militantes han quedado posicionados en los consejos electorales locales. Sin embargo, de acuerdo con lo que revelan los procesos electorales posteriores al año 2000 en los niveles local y federal, su impacto cualitativo desde estas nuevas posiciones es notablemente inferior respecto del que tuvieron en su momento.

[22] En investigaciones anteriores hemos encontrado que las identidades políticas de estos actores no pueden explicarse sin un componente religioso, resultado de sus procesos de socialización política. Las organizaciones en las que iniciaron sus trayectorias militantes los entrevistados fueron muy importantes en este sentido, o fueron confesionales (católicas, aunque ellos las denominan cristianas) o marxistas (a las que los entrevistados calificaron como "ateas"). Es por ello que nos referimos a sus identidades como político-religiosas. *Cfr.* L. Loeza Reyes, *op. ct.*

23 María Teresa Zuñiga, *et. al.*, *Violencia intrafamiliar en Jalisco. Una historia que no termina: sistematización de la primera iniciativa popular en México, proyecto ciudadano sobre violencia intrafamiliar para el estado de Jalisco,* Guadalajara, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), 2003, p. 67.

establecido con los partidos y los gobiernos. La rivalidad se manifiesta a través de su actividad legislativa y con la creación, por algunos dirigentes históricos de las organizaciones civiles, del partido México Posible.

Para diferenciar a los actores que participaron en un mismo sistema de alianzas durante el primer periodo (1942-1977), se hablaba en un principio de la 'población beneficiaria' y sus actividades; después, de 'alianzas' y, finalmente, de 'participación' *en* y de 'colaboración' *con* los nuevos gobiernos. La palabra 'articulación' estuvo reservada entonces a las alianzas entre organizaciones civiles. En la segunda etapa (1977-2000), algunos dirigentes llegaron a participar en los gobiernos sin abandonar sus organizaciones. Por el contrario, durante la alternancia, 'formar parte' de los nuevos gobiernos significó 'dejar de pertenecer' a las organizaciones civiles, tanto para los que formaban parte de la administración pública como para los ajenos a ella (a menos que dicha participación se haya debido a un mandato de la organización de pertenencia).

La rivalidad y la complementariedad que las organizaciones lograron establecer con los dos gobiernos de la alternancia (2000-2006 y 2006-2012) y los partidos políticos, se tradujo en diversas opciones. Una de ellas fue la creación del partido México Posible en enero de 2003, bajo la presidencia de Patricia Mercado Castro. Sus integrantes conservaron la identidad de sus organizaciones de origen definiéndose como "una federación de organizaciones, más que como un partido tradicional". Los objetivos del programa del partido eran tan particulares como los de las organizaciones civiles: los derechos de las mujeres, la equidad de género, la violencia intrafamiliar, los derechos humanos y la legalización del aborto, del consumo de la mariguana y de las uniones entre homosexuales.

Aunque de corta duración[24], México Posible puso sobre la mesa de la agenda nacional temas de suyo candentes y muy polémicos que, como hemos visto, fueron el resultado de décadas de lucha intensa de los protagonistas del cambio. A pesar del esfuerzo, la vida política mexicana no estuvo ausente de sufrir regresiones, algunas tan profundas que han puesto en riesgo la estabilidad política. Fue el caso, por ejemplo, de la renovación de los titulares del Instituto Federal Electoral (IFE) en 2003. Entonces, la nominación de los consejeros titulares, lejos de ser un proceso público, ocurrió al margen de la ley. Los diputados de los tres partidos mayoritarios en el Congreso de la Unión, distribuyeron entre ellos los nueve puestos directivos del IFE: cuatro para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tres para el Partido Acción Nacional (PAN) y dos para el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Finalmente, este último fue excluido y la cuota fue de cinco para el PRI y cuatro para el PAN. De esta manera, el IFE dejó de ser un órgano ciudadano y recuperó su carácter partidista, con lo que perdió la credibilidad de la sociedad como un árbitro imparcial, vigilante de la transparencia de los procesos electorales.[25] Esto pone en evidencia que la institucionalización de los procesos no es un proceso rápido, aunque sí fundamental.

Los cuadros I y II muestran que la cooperación de los actores analizados con los gobiernos ha existido en mayor o menor medida a lo largo del período de estudio; no así la confianza que, por lo demás, ha sido siempre frágil. Los relatos biográficos de los dirigentes, centrados en sus trayectorias militantes, revelan que en los procesos de transición política los liderazgos han sido fundamentales para los cambios de actitudes, de las percepciones de lo político y del comportamiento político de las organizaciones. Las redes han sido espacios a través de los cuales los dirigentes más proclives a percibir la apertura en la estructura de oportunidades políticas han influido sobre los más reticentes. Siguiendo a Stone, podemos atribuir entonces a la red de cooperación cívica una capacidad para moldear conductas individuales y colectivas.

En lo que concierne a las motivaciones que pueden tener los actores para cooperar, el caso de Atlanta muestra que los actores están dispuestos a cooperar y desistir de posiciones radicales (segregacionistas, racistas) cuando estiman (o se les hace comprender que) los costos políticos, económicos u otros que afectan su calidad de vida son más altos si sostienen posiciones radicales no cooperativas. Sin embargo, en el caso de los actores que nos ocupan, la cooperación no se explica por un cálculo racional utilitario en términos costo-beneficio. Por el contrario, en estudios precedentes[26] hemos encontrado la importancia de factores afectivos

[24] Durante las elecciones federales intermedias de 2003, el partido México Posible no alcanzó el mínimo de votos requerido por la legislación electoral, por lo que perdió su registro. Patricia Mercado, junto con muchos ex-dirigentes del malogrado partido, crearon entonces otra nueva organizacoión política, el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. N.E.

[25] Para una cronología detallada del proceso de integración del nuevo IFE, *vid.* Jorge Alonso, "La degradación del IFE", en *Memoria Cemos*, núm. 182, abril de 2004, pp. 5-17.

[26] *Vid.* por ejemplo L. Loeza Reyes, *op. cit.* y, de la misma autora, "OCs: actividad legislativa y alternancia", en *Estudios Jaliscienses*, núm. 62, noviembre de 2005, pp. 27-36.

y cognitivos en las estrategias de los actores analizados. Lo que algunos perciben como aperturas en la estructura de oportunidades políticas, por ejemplo, es percibido por otros como restricciones, intentos de cooptación por parte de la elite gobernante o simplemente no es percibido. Esto decidirá la disposición o la reticencia de los actores a establecer coaliciones y alianzas con otros tantos, así como con quiénes las establecen y con quiénes no. También influirá en sus decisiones de participar en y colaborar con los gobiernos de alternancia. Paradigma de lo anterior es la percepción que los actores tienen de las intenciones del gobierno federal respecto a los fondos de coinversión y su utilidad. Estos fondos son, en gran medida, resultado de la aplicación de la Ley Federal de Fomento a las actividades de las organizaciones civiles. Algunos de nuestros entrevistados percibieron el gran esfuerzo que les representó concursar por dichos recursos que, además, resultaron ser poco sustanciosos en comparación con los fondos de la cooperación internacional. Si enfrentaran el problema desde otra perspectiva, las organizaciones podrían proponer procedimientos más simples y acordes a su realidad administrativa para concursar por los recursos sin sacrificar la transparencia de los procedimientos, o proponer mecanismos de complementariedad de fondos públicos y de la ayuda internacional.

Igualmente importante es la percepción que los actores tienen de los diferentes gobiernos. No pocos entrevistados declararon sentirse más reconocidos como actores con un proyecto político y social por el gobierno federal del PAN, de Vicente Fox concretamente, que por parte del PRD en el Distrito Federal. Con todo, muchos de ellos insisten en apoyar a este último como un deber moral. Un análisis de las bases de la confianza de los militantes de las organizaciones en los gobiernos puede sernos útil como indicador de la confianza social.

La confianza y el estado actual de las redes

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

En efecto, algunos líderes reconocidos de las redes de organizaciones civiles se incorporaron a las administraciones de la alternancia en escenarios sumamente complejos y con un alto nivel de incertidumbre, situación que las instituciones actuales no han logrado resolver y que, en ocasiones, han llegado a embrollar aún más las relaciones entre gobierno y sociedad. Con todo, es importante reconocer que estos escenarios han dado lugar también al aprendizaje social. Stone considera que dicho aprendizaje, que resulta de la diversidad de actores sociales participantes en la coalición y la correspondiente baja cohesión, multiplica los puntos de vista de los diferentes problemas y resuelve la disyuntiva entre equidad y efectividad, pues quienes participan en la coalición pueden interpelar las conductas de sus oponentes que afectan sus propios intereses mientras que los que no participan quedan privados de esta posibilidad. Las políticas públicas y sus ajustes permiten que esto ocurra en el marco institucional.[27] En el caso de México, la cuestión de cómo construir la confianza se ha convertido en un problema central principalmente porque la alternancia no ha satisfecho las expectativas de los diferentes actores. Nuestros interrogados declararon haber encontrado más apertura hacia sus iniciativas, a la colaboración (incentivos materiales) y al reconocimiento de su *savoir-faire* (incentivos simbólicos) por parte de los gobiernos de la derecha católica (PAN), que de los de la izquierda (PRD). Con todo, han mantenido su apoyo a este último bloque en asuntos polémicos (como las movilizaciones sociales en 2005 en defensa del entonces jefe del gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, aspirante a la Presidencia de la República para las elecciones del 2006, a quien se le

[27] C. Stone, *op. cit.*, p. 212.

amenazó con el desafuero político para poder juzgarlo por un desacato judicial por él cometido).[28]

Los casos de Atlanta y México muestran que la pieza clave para movilizar el apoyo de la red de cooperación, y a la red misma, puede no estar ligada directamente al sector electoral. La red cívica puede ser un recurso idóneo para obtener recursos de los sectores empresariales para financiar proyectos de desarrollo comunitario a través de organizaciones intermedias o bien de los propios gobiernos en sus tres niveles (local, estatal y federal). En las trayectorias políticas de los dirigentes que son nuestro objeto de estudio, encontramos en diferentes momentos la presencia de empresarios financiando sus actividades. La actual Ley de Fomento a las actividades de las organizaciones resulta un instrumento idóneo en este sentido.[29]

La experiencia de la capital de Georgia también nos sugiere que el fortalecimiento de un régimen parcial puede dinamizar otros, por ejemplo, el régimen electoral puede fortalecer al régimen de concertación y viceversa, pues "[...] el conjunto de acuerdos a través de los cuales el gobierno de coalición se mantiene unido tiene necesidades para mantenerse y éstas contribuyen a dar forma a políticas independientes de las preferencias electorales de los miembros de la coalición. De esta manera [...] [ningún actor] puede hacer lo que le plazca, sólo puede posicionarse como un participante en los acuerdos a través de los cuales ocurre la gobernabilidad".[30]

En la historia reciente de México podemos encontrar múltiples experiencias exitosas que ilustran la viabilidad de iniciativas impulsadas por redes de actores sociales con las organizaciones civiles a la cabeza. Una de ellas es la de los municipios transparentes, de la que hablaremos a continuación.

La red CIMTRA y la lucha por los municipios transparentes[31]

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

La primera Ley Federal de Transparencia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) datan de 2002.[32] Podemos decir que son resultados de la alternancia política y funcionan aún con dificultades, pues la apropiación de este tipo de derechos y prácticas por parte de la sociedad sólo puede ser un proceso lento. Actualmente, la gran mayoría de los estados de la Federación cuentan con una ley semejante, salvo Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca y Chiapas. En este contexto, nació el programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) impulsado, a partir de 2002, por una red de actores sociales bajo el liderazgo de una organización civil de larga tradición en la lucha

[28] Su desafuero hubiese permitido llevarlo a juicio por el uso pretendidamente ilegal de unos terrenos de propiedad del gobierno capitalino y que reclamaba como propios un particular. Dicha demanda se declaró improcedente y el funcionario pudo presentar su candidatura a la Presidencia de la República.

[29] *Cfr.* Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el Distrito Federal", en *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*, núm. 85, 23 mayo del 2000.

[30] C. Stone, *op. cit.*, p. 195.

[31] Los datos que presentamos a continuación provienen de José Antonio González Tapia, (*Transparencia y rendición de cuentas en la región sur, altos y centro del estado de Jalisco,* Guadalajara (México), Instituto Nacional de Desarrollo Social, COPARMEX-Jalisco, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Consejo Técnico de ONG'S de Jalisco, Comisión Diocesana de Pastoral Social, Poder Ciudadano de Jalisco, Fondo Municipal de Cuquio, Jalisco, s/a.
Documento disponible en línea en http://cimtramx.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/publicacioncimtrajalisco06.pdf) N.E.; de Ricardo Jiménez, ("Reflexiones sobre el derecho al acceso a la información y la transparencia en los gobiernos locales en México: la experiencia del Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA", ponencia presentada en el *International Workshop on Resources, Citizen Engagement and Democratic Local Governance,* llevado a cabo en Porto Alegre, Brasil, del 6 al 9 de diciembre de 2004. Documento disponible en línea en http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Recite%20writeups/CESEM.pdf) N.E.;
y de la entrevista realizada por la autora de este artículo al mismo Ricardo Jiménez, coordinador del área de información y análisis del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, el 15 de septiembre 2006.

[32] El IFAI se creó por decreto el 20 de diciembre de 2002, aunque inició formalmente sus operaciones en 2003. *Vid.* "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de junio 2002, así como la última reforma a la misma del 6 de junio de 2006. Documento disponible en línea en http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf N.E.

por la democracia municipal: el Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, A. C. Nos referimos a su liderazgo en el sentido en el que lo hemos caracterizado en las páginas anteriores, es decir, la capacidad para lograr la cooperación cívica de actores sociales diversos (gobiernos municipales, ciudadanos, partidos políticos y organizaciones civiles). Sin ser un programa oficial, CIMTRA ha logrado respuestas acordes al cambio social de estos actores y de los procesos políticos. Como hemos ya mencionado, la movilización del apoyo político entre las propias organizaciones civiles y de otros actores políticos se logra por la influencia de los liderazgos individuales (elite dirigente de las organizaciones), o bien por el de algunas organizaciones (en el caso de esta experiencia, el Centro Heriberto Jara). El liderazgo se sustenta, sin duda, en las trayectorias de unos y otras por igual.

El programa existe en algunos municipios de diferentes estados de la República.[33] La composición de las redes que lo impulsan en cada uno de ellos es diversa, pero se integran básicamente por redes de organizaciones civiles (se trata en realidad de redes de redes) que, en algunas entidades, incluyen a cámaras empresariales. Este dato no es banal, pues dadas las profundas desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la sociedad mexicana, el sector empresarial tiende a no ser considerado como un aliado potencial por los actores que luchan por la democratización del régimen. Por otra parte, al igual que las redes de organizaciones civiles funcionan como transmisoras y difusoras de algunos cambios de actitudes, percepciones, valores y comportamientos entre los actores participantes, de igual manera las cámaras empresariales pueden cumplir la misma función entre sus agremiados.

Un objetivo central del proyecto CIMTRA es impulsar una cultura de transparencia y acceso a la información en los gobiernos locales y que los ciudadanos cuenten con herramientas que les permitan evaluar y conocer las acciones de sus gobernantes. Con este fin, las organizaciones participantes han diseñado un cuestionario que aplican anualmente a las autoridades municipales para evaluar la transparencia en su desempeño en la función pública. El instrumento consta de 31 preguntas y recoge información relativa a tres temas: la información a la ciudadanía, la atención ciudadana y los espacios de vinculación gobierno-sociedad. Estos rubros son, a su vez, aplicados a diversos asuntos relativos a los proveedores; los salarios de las autoridades; las licitaciones y la obra pública; los servicios públicos municipales; el funcionamiento, la integración y la reglamentación de los consejos municipales; la participación ciudadana y las sesiones de cabildo. En principio, cualquier ciudadano puede participar como evaluador, previa capacitación y bajo la coordinación del programa mismo. Ciudadanos por Municipios Transparentes busca ser percibido en la sociedad como un instrumento de vigilancia de la ciudadanía sobre los actos de los gobiernos.

Entre los diferentes estados que han sido objeto del proyecto, la experiencia más exitosa es la de Jalisco donde el colectivo CIMTRA se constituyó en 2004[34] con cinco organizaciones cuya diversidad es notoria.[35] Es importante señalar que la cobertura del programa en los municipios se ha ido ampliando. El proyecto cuenta con el financiamiento y apoyo del Instituto Nacional de Solidaridad (INDESOL), en cuyos cargos directivos quedaron posicionados, a partir del año 2000, algunos dirigentes y militantes históricos de diversas organizaciones civiles. Nosotros identificamos estos elementos como parte del capital político cultural que las redes de organizaciones han acumulado a lo largo del tiempo y que pueden movilizar para apoyar sus iniciativas y hacerlas más exitosas en coyunturas favorables. El hecho de que el programa no busque enjuiciar a los municipios sino reconocer a aquéllos que destacan por su transparencia, puede contribuir a poner en evidencia tanto las capacidades de diferentes actores sociales para contribuir al buen gobierno como las de los gobernantes para ejercer su investidura de manera transparente, lo que puede traducirse en un aprendizaje social al mostrar una cara positiva de los procesos políticos. Al respecto, "Es fundamental no sobrepolitizar (partidizando) esta herramienta, ni someterla al golpeteo político de los grupos de poder local. Esto significa ser prudentes sobre todo en las coyunturas electorales locales. La recomendación de los organismos fundadores en este sentido es abstenerse de dar resultados tres meses antes y tres meses después de una campaña electoral".[36] El

[33] Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Jalisco, Estado de México, Distrito Federal, Morelos, Veracruz; y en proceso de implementarse en Colima, San Luis Potosí y Quintana Roo. *Cfr.* R. Jiménez, *op. cit.*

[34] Aunque comenzó a operar en 2003 como un proyecto piloto, la Ley de Transparencia en este estado entró en vigor en 2005. A la fecha, ninguno de los municipios evaluados cuenta con un reglamento ni unidades de transparencia.

[35] Como el Poder Ciudadano, que es una red de actores sociales, el Consejo Técnico de ONGs del Estado de Jalisco, A. C., el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, A. C., la Comisión Diocesana de Pastoral Social y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) en Jalisco.

[36] J. A. González Tapia, *op. cit.*, p. 9.

consejo no viene mal si lo que se busca es contribuir a la institucionalidad de los procesos políticos a través de medios que no amenacen la siempre precaria estabilidad política en nuestro país.

La metodología para evaluar la transparencia se basa en tres criterios:

1. El *impacto* del indicador para abatir la corrupción y la voluntad política para implementarlo (a cada pregunta de este indicador se le asignan cinco puntos).
2. La *inhibición de la corrupción* (tres puntos).
3. Las *prácticas comunes* que requieren generalizarse y mejorarse (dos puntos)

La calificación que pueden obtener las autoridades del municipio evaluado oscila de cero (opacidad total) a 100 puntos (transparencia total). Lo que se evalúa es la manera como los funcionarios ejercen sus atribuciones cotidianamente en los tres temas anteriormente mencionados (la información a la ciudadanía, la atención ciudadana y los espacios de vinculación gobierno-sociedad). Cada indicador tiene que estar respaldado por documentos probatorios de su veracidad y éstos, a su vez, deben estar disponibles a la ciudadanía *de manera permanente.*

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

De acuerdo con Ricardo Jiménez, la disposición a someterse a las evaluaciones por parte de las autoridades municipales no tiene ninguna relación con su filiación partidaria. Tampoco los resultados de las evaluaciones muestran una correlación en este sentido. El coordinador del área de información y análisis del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, señala como el principal obstáculo para la transparencia la falta de normatividad municipal que la permita. Sólo 30 municipios cuentan con reglamentos de transparencia.

Conclusiones

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

La experiencia de los municipios transparentes; la del colectivo Voces Unidas en Jalisco, que promovió la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar en dicho estado; las prácticas de vigilancia de los procesos electorales bajo el liderazgo de Alianza Cívica; las leyes de fomento a las actividades de las organizaciones civiles federal y estatales, etcétera, demuestran la viabilidad y la eficacia política de la acción social cuando logra romper con esquemas políticos y liderazgos tradicionales. Consideramos que esto significa una ruptura con la memoria tradicional en la que predomina la idea de la inutilidad de la expresión social de las preferencias políticas y la percepción negativa de lo político, ampliamente legitimado por el mal desempeño de las instituciones y los funcionarios públicos. Esto puede ser un primer paso en un proceso de construcción de actitudes ciudadanas. Sin embargo, la lucha por la institucionalidad de los cambios logrados es fundamental, si se quiere evitar regresiones como las que hemos presenciado en los procesos electorales de 2006.

Estas experiencias también muestran la capacidad de los actores interesados por el cambio democrático para establecer alianzas diversas, diversificación que se antojaba impensable hace algunas décadas. La promoción de la apropiación social de instituciones de reciente creación o el dinamizar instituciones ya existentes; el aprovechamiento de espacios abiertos por la alternancia política y que son en gran medida el resultado de la

actividad política de los actores proclives al cambio; el posicionamiento de algunos liderazgos históricos en los espacios de toma de decisiones gubernamentales o independientes, son algunos de los procesos en los que la movilización del capital político cultural de las redes ha sido fundamental y son expresiones de nuevas formas de relación sociedad-gobierno que pueden dar cabida a utopías pero ya no ancladas en el pasado, sino con una visión de presente y de futuro más acordes con los nuevos escenarios mundiales.

Recibido el 26 de octubre del 2007
Aceptado el 17 de marzo del 2008

Bibliografía

Alonso, Jorge, "La degradación del IFE", en *Memoria Cemos*, núm. 182, abril de 2004, pp. 5-17.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el Distrito Federal", en *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*, núm. 85, 23 mayo del 2000.

Chalmers, Douglas, "Civil Society's Links to Politics. The Importance of Second Level Political Institutions", ponencia presentada en el *XXI International Congress of the Latin American Studies Association*, llevado a cabo en la ciudad de Miami del 16 al 18 de marzo del 2000.

———, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation.* Oxford, Oxford University Press, 1996 (Oxford Studies in Democratization).

———, Judy Gearhart, Andrea Hetling, Adam Jagelski, Kerianne Piester, y Caroline Tsilikounas, *Mexican NGO Networks and Popular Participation,* Nueva York, Columbia University, Institute of Latin American and Iberian Studies, Center for the Study of Human Rights, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1995 (Papers on Latin America, 39).

González Tapia, José Antonio (coord.), *Transparencia y rendición de cuentas en la región sur, altos y centro del estado de Jalisco,* Guadalajara (México), Instituto Nacional de Desarrollo Social, COPARMEX-Jalisco, ITESO, Consejo Técnico de ONG'S de Jalisco, Comisión Diocesana de Pastoral Social, Poder Ciudadano de Jalisco, Fondo Municipal de Cuquio, Jalisco, s/a.

Jiménez, Ricardo, "Reflexiones sobre el derecho al acceso a la información y la transparencia en los gobiernos locales en México: la experiencia del Programa "Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA", ponencia presentada en el *International Workshop on Resources, Citizen Engagement and Democratic Local Governance,* llevado a cabo en Porto Alegre, Brasil, del 6 al 9 de diciembre de 2004.

"Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Diario Oficial de la Federación*. México, 11 de junio 2002.

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

———, *Organizaciones civiles. Identidades de una élite dirigente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), 2008.

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

Natera Peral, Antonio, "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 755-791.

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

Stogdill, Ralph Melvin, "Leadership, Membership and Organization", en *Psychological Bulletin*, núm. 47, 1950, pp. 1-47.

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

Tannenbaum, Robert y Fred Massarik, "Leadership: a Frame of Reference", en *Management Science*, vol. 4, núm. 1, octubre de 1957, p. 1-19.

Zuñiga, María Teresa, Francisco Javier Ibarra Hernández y Elena Aguilar Villalobos, *Violencia intrafamiliar en Jalisco. Una historia que no termina: sistematización de la primera iniciativa popular en México, proyecto ciudadano sobre violencia intrafamiliar para el estado de Jalisco* Guadalajara, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), 2003.