

El papel de la sociedad civil en las transformaciones
políticas actuales.

Ilán Bizberg

1. Sociedad Civil y democracia.

La pregunta sobre la situación de la sociedad civil en México es importante porque se relaciona directamente con la pregunta más general referida a ¿Qué tipo de democracia tenemos en México? Y esta pregunta se vincula con la pregunta aún más general de ¿Qué es la democracia?, con la que estamos obligados a iniciar nuestra reflexión.

Hay algunos autores que consideran que basta con una concepción mínima de democracia como la que propuso Dahl bajo el nombre de poliarquía. Esta consiste en: elecciones libres y universales, que los puestos públicos sean accesibles a todos, que todos los individuos tengan la libertad de militar en las organizaciones políticas y sociales, y finalmente que los actores clave de la sociedad (los partidos políticos, los militares, los empresarios) consideren que las elecciones son la única vía para llegar al poder. (Dahl, R. citado por Diamond, Linz y Lipset, 1995; p. 6-7)

La perspectiva que considera a las elecciones como la base de la democracia propone casi naturalmente que los actores fundamentales de ésta son los partidos. Y que en consecuencia la calidad de la democracia depende del grado de institucionalización de éstos. De hecho, incluso se ha intentado medir el grado de esta institucionalización. Unos de los autores que lo han intentado son Mainwaring y Scully. Ellos plantean que el grado institucionalización significa que los partidos tengan estructuras y reglas razonablemente estables para elegir a sus candidatos, tomar

decisiones con respecto a su política, y de relación entre los funcionarios electos y los partidos; el que los partidos tengan un enraizamiento relativo en la sociedad y, finalmente, que todos los partidos importantes acepten las elecciones como el único camino que determinan quien gobierna (Mainwaring y Scully, 1995: 1).

No obstante, esta concepción mínima de democracia no reconoce las fallas estructurales de la democracia como procedimiento, que se agudizan en el caso de las nuevas democracias latinoamericanas. Estas están bien resumidas por O'donnell con base en tres conceptos: Particularismo, democracia delegativa y falta de rendición de cuentas horizontal. El particularismo se refiere a que si bien los políticos llegan al poder por medio de elecciones cada vez más vigiladas y abiertas, en muchas ocasiones no hacen la diferencia entre su interés particular-individual y el puesto público-universal al que han accedido; de ahí que la vida política latinoamericana esté plagada de corrupción y nepotismo. (O'donnell, 1996: 80) Por su parte, amplios sectores de la población están imbuidos de este mismo carácter particularista: las elecciones deben de resultar en mejoras a su situación particular; lo que lleva a que la política en nuestros países, en los que una parte considerable de la población vive en la pobreza, esté en gran parte fundada en el clientelismo, en el intercambio de votos por favores.

Esto se relaciona con el concepto de democracia delegativa. La población da un cheque en blanco a sus políticos, para que gobiernen como mejor les parezca una vez que llegan al poder. Esto se traduce en una insuficiente rendición de cuentas. Por una parte, los gobernantes consideran que se les ha otorgado la facultad de gobernar como les parezca conveniente, y consideran que

su proyecto debe someterse a la menor resistencia posible. Esto los lleva a obstaculizar cualquier intento de creación de instancias de rendición de cuentas y a debilitar o destruir las que existen. Si bien es cierto que las elecciones son una forma de exigir cuentas a los gobernantes, es una forma de hacerlo a posteriori: se castiga a quienes han gobernado de manera abusiva o ineficaz (Ibíd.: 87). No obstante, hay pocas instancias horizontales con las cuales se vigila a los gobernantes mientras están en el poder, que controlen su acción. Las pocas instancias que son capaces de vigilar a los gobernantes (como la prensa o las instituciones de vigilancia) y publicitar los abusos de poder, pocas veces tienen la capacidad de sancionarlos, lo que va en contra de la democracia en la medida en que aumenta el desencanto. (O'donnell, 1998: 119)

De esta manera, resume O'donnell, la democracia en nuestros países cumple mal con sus dos dimensiones, la republicana y la liberal. La republicana que enfatiza la separación entre el ámbito de lo público y lo privado está poco desarrollada. La liberal, porque pocos individuos son verdaderos ciudadanos en nuestros países, los abusos del poder son muy frecuentes y afectan mayoritariamente a los sectores más pobres. El único momento en el que la mayoría de los individuos de nuestras jóvenes democracias ejercen un derecho cívico en igualdad de condiciones cuando votan. (Ibíd.: 113)

Es posible pensar que efectivamente un sistema institucionalizado de partidos puede contrarrestar algunos de los problemas de las democracias electorales, como la falta de rendición de cuentas y la llamada "democracia" delegativa. De hecho, los mismos partidos pueden jugar el papel de las instituciones de "accountability" horizontal

que no existen o que son defectuosas. Un sistema estable de partidos políticos, que han estado en el escenario político por muchos años, que no dudan de la legitimidad de la vía electoral, que cuentan con un electorado más o menos constante que confía en ellos y que persiste en el sentido de su voto, ejerce un control sobre sus candidatos y sus funcionarios con el objeto de seguir en el poder o en su nivel de competencia. Esto significa que los propios partidos le exigen cuentas a sus funcionarios; los obligan a seguir una línea partidista definida, los castigan si cometen algún abuso. En este caso estaría un sistema de partidos como el de Chile.

En contraste, en sistemas partidistas poco estables, donde partidos que son importantes en una elección pierden importancia o desaparecen en la siguiente, en los cuales los candidatos frecuentemente cambian de un partido a otro, donde la política está muy personalizada y se crean partidos alrededor de personajes, es mucho menor la posibilidad de controlar o llamar a cuentas a los funcionarios electos. En este caso están los países con sistemas partidistas muy volátiles como Brasil, Perú o Ecuador, entre otros.

No obstante, por más institucionalizado que éste, el sistema partidista no puede garantizar la rendición de cuentas o la calidad de la democracia, como pudo verse, entre otros en el caso venezolano. En este país, durante muchos años existió un sistema estable de partidos, que era considerado como una de las pocas democracias latinoamericanas. Y, en efecto, la estabilidad del sistema se debía al establecimiento de una especie de partidocracia que fomentó la corrupción y la falta de rendición de cuentas, y que finalmente sucumbió ante el chavismo.

Pero hay otras razones por las cuales la democracia de procedimiento no es suficiente y que van más allá de la rendición de cuentas. Una democracia electoral, en especial en nuestros países pobres, no garantiza la manera en la que se llevan a cabo las elecciones. En primer lugar, está el problema de que en la medida en que nuestros países están fuertemente polarizados entre una mayoría pobre y unos pocos sectores privilegiados; con la consecuencia de que existe una clase media relativamente pequeña, que desde Aristóteles. En la medida en que una pequeña clase dominante concentra buena parte de los recursos económicos, también tienen los recursos para invertir en las campañas de los candidatos a los que apoyan y en no pocas ocasiones controlan los medios de comunicación masiva; lo que les da una ventaja considerable. De esta manera, mientras que, en general los fuertes intereses económicos concentran la capacidad de influir en las elecciones, la población pobre no la tiene.

Y en efecto, el problema complementario al de la fuerza desproporcionada que tienen las clases dominantes en nuestros países en la mayoría de las nuevas democracias latinoamericanas es el de la participación de las clases pobre, que constituyen la mayoría de la población en nuestros países. En general, esta población tiene pocos recursos económicos y está poco organizada para hacer avanzar sus intereses, Por la otra, en la medida en que tienen tantas carencias, los pobres tienden a ser disponibles a establecer una relación clientelar con los grupos políticos, que les otorgan beneficios o se los prometen a cambio de su voto. Esta disponibilidad, lleva a muchos políticos a caer en la tentación populista: la utilización de recursos económicos y sociales y el discurso de representación de los pobres, para allegarse votantes y simpatizantes.

Tocqueville proponía que las enfermedades de la democracia moderna eran el individualismo y el creciente desinterés por la política por parte de los ciudadanos. Esto podía, según él, conducir a una concentración del poder político en el Estado, que nunca se había visto en el pasado. Una vez destruidos los totalitarismos que, en cierta medida previó, es posible considerar que las enfermedades de las democracias en los países pobres, reside en el control por parte de los sectores económicamente dominantes de la política y la utilización de las carencias de los pobres por parte de actores políticos que se presentan en su nombre.¹ Estas dos "fallas" convierten a la democracia en una simulación.

Ni la ventaja electoral de las clases dominantes ni la disponibilidad de los pobres, pueden ser resueltas en el contexto de la democracia electoral, ni pueden ser atacadas por los partidos, por el contrario éstos medran de ambas. Aunque las enfermedades² que descubrió Tocqueville en la naciente democracia moderna y las que nosotros reconocemos en las nuestras son distintas, el remedio parece ser el mismo: la profundización de la democracia. Para Tocqueville, la profundización significaba la organización de la sociedad civil (Tocqueville, 1981, T.1: 278 y T.2: 137).

Habermas va más allá de la concepción que tiene Tocqueville de la sociedad como freno a la extensión del poder del Estado. Este autor considera que la sociedad civil es necesaria para la democracia en la medida en que es la mediación entre el individuo y la sociedad política, el ámbito en el cual se expresan, concentran y dramatizan las demandas, deseos y proyectos de los distintos grupos e

¹ Para no hablar de casos aún más graves, de democracias controladas por el narcotráfico que pueden combinar ambas estrategias.

² Como llamó Tocqueville a los riesgos del nuevo régimen democrático.

intereses que conforman a la sociedad. Es la sociedad civil la que enuncia los problemas que el sistema político debe resolver. Es ella una manera de asegurar y aumentar la representatividad del sistema político. (Habermas, 1997: p.394)

De esta manera, la organización de la sociedad civil Por una parte, la creación de un denso tejido social es la manera en la cual los ciudadanos pueden exigir la rendición de cuentas de sus gobernantes, en un contexto en el que no existe una tradición y las instituciones establecidas para hacerlo. Esto lo hemos visto en el importante papel que han desempeñado diversas ONG's para vigilar las elecciones, exigir la transparencia en el uso de los recursos económicos, etc. Las organizaciones sociales pueden vigilar y presionar a los gobernantes a actuar con responsabilidad mientras están en los cargos, algo que los individuos aislados sólo pueden hacer post-facto; una vez que los gobernantes no se han comportado como ellos pensaban, pueden castigarlos electoralmente, votando en contra de ellos.

Por otra parte, una sociedad civil organizada, que cuente con una traducción política, puede llegar a ser un competidor de peso en contra de los sectores más fuertes económicamente aunque no tengan los recursos económicos y mediáticos con los que ellos cuentan. También es una barrera eficaz a la tentación populista que se dirige a las clases populares de manera individual, estableciendo una relación directa con cada individuo, al que da o promete favores de llegar al poder. En contraste, las organizaciones sociales, la sociedad civil organizada exige medidas que beneficien a sus asociados, no cómo dádivas, sino como derechos; y en ocasiones presiona por que sean inscritos en los marcos institucionales. De ahí, que la

sociedad civil organizada sea fundamental para profundizar la democracia. Y quien dice profundizar la democracia también dice asegurar su estabilidad.

Touraine va más allá en lo que se refiere a la definición de la sociedad civil, cuando se refiere a los movimientos sociales. Él considera que la sociedad civil permite a la sociedad a plantearse problemas y soluciones más allá de los marcos institucionales. Los movimientos sociales postulan conflictos y proyectos que van más allá de los intereses que representan los partidos políticos. En esa medida, la organización de la sociedad civil no sólo permite que los individuos vigilen y contengan al Estado, participen activamente en las decisiones que se toman en el ámbito político, sino que hace más representativo al mundo político, en la medida en que demanda de este la definición de campos de conflicto y de proyectos que rebasan el juego de los intereses y del poder en el que están generalmente enfrascados los partidos políticos (Touraine, 1994: 98).

De todas maneras, de la somera discusión de estos tres autores es posible afirmar que la profundización de la democracia en nuestros países se mide tanto por la institucionalización del sistema de partidos, como por la densificación de la sociedad civil. Dos ejemplos concretos para ilustrar esto. Un régimen partidista estable, pero que estaba débilmente enraizado en la sociedad civil, no logró sobrevivir a una crisis económica, como pudo verse con la caída del presidente Carlos Andres Perez, y a la crisis política que significó el fin del arreglo entre los partidos tradicionales del país (el pacto de punto fijo); lo que dio paso al chavismo. En contraste, a pesar de que el régimen partidista brasileño está sumamente personalizado, es muy volátil y poco representativo, resistió a la crisis económica y política del gobierno de

Collor. La sociedad civil organizada presionó al Congreso a que se llevara a cabo un juicio de "impeachment", con lo que se conservaron los marcos institucionales y que se preservara el régimen democrático.

2. La sociedad civil en los países post-comunitas y post-autoritarios.

Es obvio que es necesario comparar para entender mejor la situación de cualquier país. Y también que para poder comparar, es necesario tener variables comparables. Para ello es necesario caracterizar a la sociedad civil, establecer formas para evaluar si está organizada o no. Lo primero que es necesario hacer es medir el grado de participación de los ciudadanos en las distintas asociaciones civiles. Lo segundo es ir más allá de la participación individual y evaluar el tipo de asociación que predomina en cada país.

En lo que se refiere a la primera cuestión, mientras que el índice³ de participación individual en asociaciones de la sociedad civil es de más del dos (2,39 en promedio) en las "viejas" democracias, en los países post-autoritarios es del 1,82 mientras que en los países post-comunistas es de menos de uno (0.91) (Kubik, 2005: 110). Otro dato que nos permite definir el nivel de participación es el porcentaje de la población que participa en algún tipo de asociación.. Según este indicador en dos países post-comunistas, Hungría y Polonia, la participación es la menor, mientras que Brasil destaca por el elevado nivel de participación. (Ver cuadro 1) Para evaluar la pauta de la participación, es necesario tener datos sobre el tipo de organización en el que se participa en cada país. Para ello es necesario distinguir entre tres distintos tipos de

³Medido por el número de membresías por individuo.

asociación: las netamente sociales, que sólo densifican a la sociedad civil, las funcionales, que pueden ser profesionales y de clase y, finalmente, las netamente políticas. Vale plantear, en primer lugar, que en términos generales es posible confirmar la baja participación de la población en dos países de Europa central: Hungría y Polonia. Por otra parte, en los países de Europa central destaca la participación en sociedades netamente sociales: asociaciones deportivas y religiosas, así como en asociaciones sindicales. Mientras que en las asociaciones profesionales, ecológicas y políticas, la participación es mucho menor. (Ver cuadro 2) Mientras que la baja participación en las asociaciones propiamente sociales es un fenómeno que parece caracterizar una evolución en esas sociedades, y la baja participación en las asociaciones cívicas y políticas, la elevada participación en los sindicatos parece ser una inercia del pasado. De hecho, la baja en la participación en ese tipo de organizaciones es muy notable en todos esos países. En los países post-comunistas de Europa central, para 1995 ya había disminuido a prácticamente la mitad el número de trabajadores en las grandes centrales sindicales. (Kubicek, 1999: 86) Por otra parte, cuando se toman los datos acerca del grado de organización de las sociedades con o sin sindicatos y organizaciones políticas, la diferencia del descenso entre 1990 y 2000 en los distintos países es muy significativa: con sindicatos -24% - sin sindicatos -13%, en República Checa; -15.5% y 6.8% en Hungría; 16.9% y 3.9% en Polonia (Wessels, 2004: 178).

En el caso de América latina, cuando analizamos los datos generales de participación, no vimos mucha diferencia entre ellos. Si vemos ahora por tipo de participación, notamos, que al igual que en el caso de Europa central, la mayor parte de los que participan en asociaciones, lo hacen

en las netamente sociales, deportivas, religiosas y de beneficencia. El porcentaje baja significativamente en las asociaciones cívicas, sindicales y propiamente políticas. Esta generalización se diferencia, sin embargo, en algunos países. Brasil destaca en la participación en organizaciones sindicales y cívicas. México en las propiamente políticas. Mientras que Chile destaca por su bajo nivel de participación en todas ellas. (Ver cuadro 3)

Estos datos plantean numerosas preguntas. En primer lugar, parece paradójico el hecho de que haya una baja participación precisamente en los países de Europa post comunista, en los cuales la transición se dio por medio de la sociedad civil; esto se muestra especialmente extraño en el caso de Polonia; donde existió el mayor movimiento social del bloque comunista. Se han adelantado varias explicaciones al respecto. Por una parte, se propone como explicación que la ideología de la sociedad civil que predominó en estos países fue la anti-política, fundada en la contraposición de la sociedad civil ante el Estado, de nosotros contra ellos. Una vez en el nuevo régimen, esta actitud conduce a la desconfianza en la relación que pueda haber entre las organizaciones de la sociedad civil y la política; lo que conlleva a un alejamiento de las organizaciones civiles relacionadas con la política (Renwick, 2006). También influye la prácticamente total hegemonía de la ideología liberal, capitalista, de mercado, que domina incluso en los medios sindicalistas: quienes en reacción al control que ejerció el régimen comunista sobre las empresas y los sindicatos, han sido los defensores del capitalismo, de la libre empresa y del individualismo, como una forma de liberación. (Ost y Weinstein, 1999: 29) De hecho, los líderes polacos entrevistados por estos autores, consideraban que los sindicatos debían intervenir poco en

las cuestiones internas de las fábricas, que incumbían de preferencia a la administración de las empresas. (Ibid: 20)

La extremadamente baja participación en Polonia, aunada a la rápida baja en las tasas de sindicalización, en el país en el que se desarrolló el paradigma absoluto del movimiento social de Europa comunista, está relacionado con el hecho de que fue un gobierno surgido del propio movimiento Solidaridad, el que impuso el capitalismo en los primeros años de la transición. Los sindicatos afiliados a Solidaridad se plegaron a las medidas de su gobierno, mientras que los obreros y la población en general se quedó indefensa ante los efectos desfavorables de estas medidas. (Ibíd.:1) Esta circunstancia no sólo desprestigió al gobierno, sino a los propios sindicatos. La incapacidad del sindicato Solidaridad a tomar distancia del gobierno y de sus medidas y adoptar una actitud más crítica hasta que fue demasiado tarde, aparentemente no sólo afectó al sindicato, sino a todo tipo de asociación civil.

El ejemplo polaco puede darnos una pauta acerca del porque se ha debilitado la sociedad civil en países tan distintos, donde la sociedad civil fue tan fuerte en el pasado. En primer lugar, hay que afirmar que uno de los actores principales de esta sociedad civil: el sindicalismo, ha sido reducido por el propio modelo económico; por la flexibilización laboral que se ha impuesto a prácticamente todos los países del mundo. Esto se acentúa en los países en los cuales fue en cierta medida "cómplice" de la instauración de las medidas liberales. En estas circunstancias, el movimiento sindical no sólo fue debilitado por causas "externas", sino que se deslegitimó, se minó desde su interior. Esto sucedió en Argentina, donde el grueso de la CGT llegó a acuerdos con el gobierno de Menem, y negoció las medidas económicas a cambio de su

hegemonía organizacional y situación política en el movimiento peronista, así como por mantener su control sobre la seguridad social. (Palomino, 2000)

El caso de Chile, donde la sociedad civil antes del golpe estaba muy desarrollada y donde el sindicalismo estaba orgánicamente vinculado a los partidos políticos de izquierda (los partidos socialista y comunista), se explica de otra manera. La baja participación en las organizaciones de la sociedad civil chilena, refleja la efectividad con la que la dictadura pinochetista logró acometer su objetivo de destruir las bases sociales de la vida partidista de ese país mediante la represión. (Olavaria, M. 2003) Por otra parte, existe en este país prácticamente una hegemonía del pensamiento liberal. En gran medida porque Chile es el país en el que mejor ha funcionado el modelo liberal. A pesar de la inequitativa distribución del ingreso, han bajado los niveles de pobreza extrema de manera muy considerable. (Larraín Ríos, G., 2005) Además, la economía ha crecido casi continuamente durante los últimos 20 años, lo que implica que las oportunidades de lograr el éxito por la vía individual son altas. Finalmente, también es posible interpretar este dato en el sentido de que hay una desafección de la actividad política que refleja la crisis de representación a la que ha dado lugar el sistema electoral binominal. También refiere este dato a la falta de oportunidad de participar, a que "... no se encuentra consagrados a nivel legal instrumentos de participación ciudadana [...] los instrumentos existentes son pocos y excepcionales ... [hay además] una baja implementación de los instrumentos de participación ciudadana que existen en el nivel municipal." (Redinter (Chile), 2005: 29)

El único de los países que consideramos que mantiene elevada su participación en organizaciones civiles es

Brasil. Es el país que tiene mayor nivel de participación en asociaciones civiles, además de que la participación no se restringe a las asociaciones netamente sociales (deportivas, religiosas, de beneficencia y educativas), sino que refleja un alto nivel en asociaciones cívicas, de clase y políticas. Es posible explicar esto, en primer lugar, por el papel tan activo que desempeñó el sindicalismo en el desplazamiento de los militares del poder político a fines de los años setenta y principios de los ochenta. En este proceso, el sindicalismo brasileño logró renovarse de manera muy significativa. Creó una nueva central desde abajo, la CUT, y aún más importante, creó un partido político, el PT, que ahora gobierna al país. (Bizberg, 2004) Esta renovación y relegitimación, permitió que el nuevo sindicalismo brasileño resistiera mejor que los sindicalismos de los otros países del continente, la apertura económica, la desregulación del mercado de trabajo y la flexibilización de las relaciones laborales al interior de las empresas. Además, a diferencia de Solidaridad, de la mayoría de la CGT Argentina y del Congreso del Trabajo, el sindicalismo brasileño nunca apoyó a ningún gobierno en la implementación de estas medidas. Esto significó que mantuvo un nivel de legitimidad muy elevado.

Por otra parte, a diferencia de otros países de América Latina, en Brasil la salida del autoritarismo coincidió con un proceso de redacción de una nueva Constitución, que duró casi dos años. A partir de 1986, las organizaciones de la sociedad civil exigieron y obtuvieron la posibilidad de adelantar propuestas y enmiendas, si lograban reunir por lo menos 30,000 firmas, y que no fueran sólo los diputados los que elaboraran la Constitución. Esto tuvo como consecuencia que muchas de las ONG's, movimientos sociales, organizaciones populares y académicos se unieran para

discutir y proponer leyes de todo tipo. Fueron presentadas 122 enmiendas, que reunieron más de 12 millones de firmas. Lo importante es que muchas de estas redes de asociaciones se mantuvieron activas después de la promulgación de la Constitución, y han propuesto leyes reglamentarias y han seguido promoviendo los intereses de sus miembros. (Chaves Texeira, Dagnino, y Almeida Silva, 2002)

Pero es posible que lo más notable de la organización de la sociedad civil en este país, sea la relación entre el PT y la sociedad, cuya pieza clave es el presupuesto participativo. Este instrumento otorga a la población la facultad de decidir sobre como se usa una parte de los recursos asignados a las políticas públicas. Es evidente que este instrumento, requiere de tres elementos: 1) Un marco institucional que lo permita, que descentralice las decisiones en materia de políticas públicas a nivel municipal y que haga que valga la pena participar.; 2) la voluntad por parte de la clase política a ceder parte de su poder; 3) la participación de la población. por medio de la descentralización de las decisiones, básicamente del PT que la ha establecido en los municipios en los que ha ganado las elecciones.

En primer lugar, la Constitución de 1988 revierte la tendencia a la centralización que los militares habían implementado en todos los terrenos y "... refuerza el federalismo, dando una creciente autonomía a las entidades de la Federación, Estados federados y municipalidades, que elaboraron "leyes fundamentales", particulares y que favorecieron la apertura de los sistemas políticos locales a los ciudadanos." (Goirand, 2002: 128) La Constitución de 1988 amplió los canales de participación: se crearon los consejos municipales, los consejos populares y las asociaciones de vecinos. Por otra parte, esta constitución

transfiere un poder y una autoridad sustantiva a los gobiernos locales. Los presidentes municipales brasileños tienen mucha mayor autonomía que en el caso chileno o mexicano; por ejemplo en el caso brasileño el consejo municipal no puede rechazar el presupuesto propuesto por el presidente, ni alterarlo de manera que aumente el gasto total. (Posner, 2005: 57)

En segundo lugar, el caso de Brasil fue, en efecto, la intervención de un actor político, el que desde el poder propone una gestión participativa de la ciudad. Es cierto que, en una primera instancia estas formas de participación vienen desde arriba; son decisiones de los gobiernos locales ganados por coaliciones entre el Partido de los Trabajadores y otros partidos de la izquierda tradicional. Las características del PT, el hecho de que se haya formado desde abajo, desde el movimiento obrero y de las comunidades eclesiósticas de base, ambas comprometidas con la democracia local, dio lugar a un partido que a partir del poder de algunas de las principales ciudades de Brasil, estimuló la movilización de aquellos que no estaban previamente organizados, con el objeto de elaborar los presupuestos de los municipios.

A pesar de que el presupuesto participativo fue instituido desde el poder político, no hubiera sido posible desarrollarlo sin la organización previa de la sociedad civil y sin la participación de la sociedad. La política llevada a cabo por el gobierno del PT en Porto Alegre, suscitó la movilización ahí donde no existía, favoreció el aprendizaje de la acción colectiva, motivó la multiplicación, estructuración y el reforzamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Esto indica que la apertura de oportunidades políticas para la participación en las decisiones presupuestales contribuye a estructurar

la sociedad civil. (Goirand, 2002: 145). Por otra parte, es notable que el presupuesto participativo funciona mejor ahí donde la sociedad está previamente organizada (Arvitzter, 2002)

La participación se fomentó en la medida en que, a diferencia del caso mexicano Solidaridad en el que se trató de refuncionalizar la capacidad clientelar del Estado que había sufrido del declive del corporativismo, en Brasil el propósito era luchar frontalmente en contra del clientelismo tradicional de los partidos políticos brasileños y de su falta de arraigo a nivel de la sociedad civil. Esta experiencia permitió pasar del clientelismo a la cooperación, de la característica de la mayoría de las organizaciones y relaciones entre gobiernos locales y población en Brasil a otra relación cooperativa entre los habitantes. (Abers, 2000: 158) La característica más importante del presupuesto participativo es que no se ayuda, no se da asistencia a los pobres, sino que se les otorgan derechos, en especial el derecho de ejercer el presupuesto que va a afectar sus vidas. Como lo dice un autor, lo que es notable en esta experiencia no es "... la ocupación del poder, lo que el nuevo ciudadano cuestiona radicalmente es el modo de ejercerlo." (Baierle, 1992, citado por Chaves Teixeira, Dagnino y Almeida Silva, 2002:57)

3. La sociedad civil en México.

Nuestro país se encuentra en la media latinoamericana desde la perspectiva del nivel general de participación. Si analizamos ahora el tipo de participación, destaca la baja participación sindical, frente a una relativamente importante participación cívica y política. De entrada destaca la paradoja de que comparado con otros países de

América Latina, en especial con Brasil, resalta la baja participación sindical en un país en el que el sindicalismo fue la base del régimen. (Ver Cuadros 1 y 3)

Estos datos reflejan que, en efecto, la sociedad mexicana tiene un nivel relativamente elevado de organización. De hecho, el modelo del antiguo régimen era precisamente el de organizar a los distintos sectores sociales para integrarlos al PRI y subordinarlos a la política. Es cierto que a partir de los ochentas hayan surgido numerosas ONG's, se hayan establecido ayuntamientos en donde se gobierna por usos y costumbres y se hayan creado los comités vecinales en la ciudad de México basados en la ley de participación ciudadana de 1997, entre otros. Existe, además, una fuerte tradición de organización comunal indígena en varios estados del país, que en ocasiones se transponen a las ciudades, como por ejemplo en el caso de Iztapalapa en México. Finalmente, también existe un núcleo importante de sindicalismo moderno, la UNT, que cuenta con alrededor de 500 mil trabajadores. No obstante, considero que estas formas poco autónomas de participación son las que aún predominan en la sociedad mexicana, tanto en términos cuantitativos, como de la cultura política dominante, por las razones que explicaré enseguida.

En primer lugar está la forma misma en la que se dio la transformación del régimen político mexicano. México siguió la vía de las transiciones que fueron controladas por las elites gubernamentales salientes. La transición nunca escapó de las manos de las elites autoritarias, quienes siempre lograron mantenerla al nivel electoral. Nunca se organizó una oposición social fuerte que pudiera modificar esta situación, extender las transformaciones al nivel social y descarrilar el proyecto gubernamental, como sucedió en Polonia y Brasil, por ejemplo.

De hecho, en México, el proceso de liberalización nunca rebasó la dimensión electoral. El gobierno siempre logró canalizar a las fuerzas políticas y sociales por esta vía y a controlar el espacio social. Fue capaz de impedir la emergencia de un movimiento de la sociedad civil. De esta manera, las transformaciones del régimen político mexicano fueron más bien controladas que negociadas. El gobierno mexicano tuvo siempre la capacidad de mantener el control de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil por la vía de la gran mayoría de los sindicatos, organizaciones campesinas y otras organizaciones civiles. Con ello logró desmovilizar o dismantelar cualquier tendencia que hubiera implicado el desarrollo de la sociedad civil de manera autónoma y fuera de la dimensión electoral.

Dos momentos claves de esta capacidad del gobierno mexicano : 1. La forma en la que manejó y dismanteló al movimiento sindical independiente, mediante la reforma electoral de 1977 y 2. La forma como dismanteló y marginalizó al movimiento social alrededor del zapatismo y al propio movimiento zapatista, con las reformas de 1994 y de 1996.

El primer momento en el que se logró dismantelar a la sociedad civil fue durante la segunda mitad de la década de los setentas. En esa época se revirtieron los efectos del movimiento de insurgencia sindical que, como recordamos, fue un amplio movimiento sindical de rechazo al sindicalismo controlado por el Estado, el llamado sindicalismo oficialista. Con la anuencia del gobierno de Echeverría lograron independizarse gran número de sindicatos del control de las grandes centrales, en especial la Confederación de Trabajadores de México (CTM). A raíz de la reforma política de 1977 se les planteó a los

grupos de izquierda que la vía para su acción era la de los partidos políticos y que era ilegítimo seguir actuando al interior de las organizaciones sociales. La vía electoral fue abrazada por la mayoría de los grupos de izquierda, lo que si bien es cierto comenzó a debilitar electoralmente al PRI y contribuyó a la democratización por la vía electoral, por otra parte, debilitó al sindicalismo independiente, que fue poco a poco regresado al sindicalismo oficialista y reducida considerablemente su fuerza (Bizberg, 2004).

Otro momento clave en el que la democratización fue encauzada por la vía electoral fue 1994. En torno al zapatismo, que para mediados del año ya había abandonado la vía armada y se había volcado hacia la organización de la sociedad civil, se estaban aglutinando un importante número de organizaciones civiles, muchas de ellas surgidas a raíz del sismo de 1985. No obstante, después del asesinato de Colosio y ante la cercanía de unas elecciones que parecían implicar graves peligros para el país, se negocia una reforma política que ciudadaniza al IFE y que le quita parcialmente al gobierno el control de las elecciones. A partir de este momento se planteó una disyuntiva a las organizaciones de la sociedad civil mexicana, seguir construyendo un frente para la organización independiente de la sociedad civil en torno al zapatismo o luchar por una mayor transparencia y por el total control ciudadano de las elecciones. La creación de Alianza Cívica, que tomó el liderazgo de esta segunda opción, comprometió a gran parte de la sociedad civil por la vía electoral y marginó al zapatismo. Finalmente, esta vía de organización de la sociedad civil se agotó también, cuando triunfó el movimiento una vez que se dio la ciudadanización completa del IFE en la reforma electoral de 1996 y la alternancia en el poder de la presidencia en el año 2000. (Olvera, A.J., 2003)

Aunque estos dos momentos contribuyeron de manera fundamental a que se diera una transformación política sin rupturas en nuestro país, contribuyeron a que esta se produjera casi exclusivamente en el ámbito electoral, a que la transición se limitara a la alternancia en la presidencia de la República. Aunque este logro es muy considerable, tuvo como efecto que las principales organizaciones de la sociedad civil: sindicatos, organizaciones campesinas, y otras organizaciones populares, quedaran sometidas a los viejos liderazgos, que siguen practicando las viejas formas de control clientelar.

Además, estas organizaciones tradicionales que respaldaban al régimen autoritario mexicano se están debilitando. Una interpretación sobre la baja participación sindical en nuestros países es la misma que se ha dado en los casos de Polonia y Argentina. Los sindicatos se han deslegitimado por apoyar las medidas liberales durante los sexenios de De la Madrid y de Salinas. El Congreso del Trabajo aceptó el nuevo proyecto económico liberal a cambio de que se mantuvieran a las dirigencias, que no se tocaran a las organizaciones, ni las prestaciones de los sindicatos más estratégicos. El control sindical permitió que se debilitara al sindicalismo en lo que se refiere a su control sobre el mercado de trabajo y a su capacidad de decisión al interior de las empresas.⁴

Por su parte, por diversas razones, las ONG's mexicanas lejos de fortalecerse en los últimos años, se han debilitado. Mientras que en el caso brasileño la redacción de la Constitución de 1988 fue un proceso de unión de las distintas ONG's, las ONG's mexicanas generalmente han

⁴ De hecho, con la complicidad del sindicalismo oficialista se ha extendido el sindicalismo blanco, el sindicalismo de protección, que cuenta ahora incluso con una Central: la Alianza Sindical Mexicana, que fue apadrinada por el gobierno de Fox.

estado aisladas unas de las otras. Se dieron momentos de unión: el sismo de 1985, el movimiento zapatista y la vigilancia de las elecciones, pero una vez pasado el momento se volvieron a atomizar las organizaciones. Por otra parte, muchas de las organizaciones de la sociedad civil fueron descabezadas al ganar la izquierda la ciudad de México en 1997 y cuando ganó Fox la presidencia de la República, como consecuencia de la integración de muchos de los cuadros de las organizaciones civiles al gobierno del DF y a la Secretaría de Desarrollo Social federal. (Olvera, A.J., 2003) Además, mientras que los recursos internacionales fluían cuando el país estaba luchando por establecer elecciones libres y transparentes, éstos se ha hecho cada vez más raros. El ingreso de México a la OCDE tuvo el mismo resultado; se redujeron dramáticamente los recursos para las ONG's orientadas hacia el desarrollo, cuando nos integraron en esta organización de países considerados como más desarrollados.

A partir de la alternancia en la Ciudad de México y a nivel federal, los gobiernos absorbieron liderazgos sociales para funciones gubernamentales y comenzaron a otorgar recursos a éstas organizaciones para llevar a cabo más eficientemente (por estar más cerca de la población enfocada) las medidas sociales. Esto dio importancia a algunas ONG's frente a otras, des-estructuró a algunas de ellas, marginalizó a otras.⁵

Finalmente, ha faltado la voluntad desde el poder político, por parte de los partidos políticos, para fomentar la organización y la participación de la población

⁵ Considero que este es un proceso natural de surgimiento, afianzamiento e institucionalización de las ONG's y no la consecución de un plan de control de la participación social de parte de las elites que fomentan el proyecto económico liberal, como ha propuesto Greaves, E., 2002.

en las políticas públicas. Mientras que en el caso del presupuesto participativo fomentado por el PT, el programa mexicano Solidaridad, fomentado durante el sexenio de Salinas, trató de refuncionalizar la capacidad clientelar del Estado, que había sufrido del declive del corporativismo, más que luchar frontalmente en contra del clientelismo tradicional de los partidos políticos brasileños y de su falta de arraigo a nivel de la sociedad civil.

Era de esperarse que el gobierno priísta de Salinas no tuviera la voluntad de fomentar la participación autónoma de la sociedad, pero se podría haber previsto que los gobiernos de izquierda de la Ciudad de México lo hubiesen hecho. No obstante, no se dieron más atribuciones a las organizaciones de vecinos en la ciudad de México, a pesar de que el PRD hubiera podido hacerlo en la medida en que tenía una amplia mayoría en la asamblea de representantes de la ciudad. De hecho, según algunos autores, aunque en la Ley de Participación Ciudadana promulgada en 1998 se establecen nuevas formas de consulta, se da un paso atrás en lo que se refiere a las atribuciones de participación ciudadana, en comparación con la Ley priísta de 1995. Por otra parte, a pesar de que se debían de llevar a cabo elecciones cada dos años, sólo ha habido una única elección, al inicio de su gestión; lo que ha implicado su eventual decaimiento. (Sánchez Mejorada y Álvarez Enríquez, 2003: 259)⁶ Además, los municipios en México y las delegaciones de la Ciudad de México (aún más) tienen poca autonomía financiera y de decisión; tienen pocos recursos y poca capacidad para decidir cómo usarlos.

⁶Esto en claro contraste con el planteamiento del presupuesto participativo, donde no se eligen representantes permanentes, sino que cada año se eligen a los delegados de la colonia que van a defender los intereses de su comunidad en las asambleas municipales, donde se decide el presupuesto anual. (Arvitzter, 2002)

Al inicio del gobierno de López Obrador se pensó dar a los comités vecinales una cantidad fija de recursos sobre los que tendrían total autonomía. El gobierno se dio cuenta pronto que esto sería desastroso dada la estructura vecinal: que había sido electa por menos del 7% de los electores y donde el 60% había desaparecido hacia mediados del año 2000. El gobierno de López Obrador decidió entonces hacer a un lado a estos comités y organizar unas asambleas vecinales abiertas a todo público, por igual vecinos, miembros del gobierno delegacional y central, en las que se aprobaba a mano alzada lo sugerido por comités, vecinos y autoridades. (Zermeño, p. 157). Estas figuras más consultivas que decisorias tampoco sobrevivieron mucho tiempo. Ante este vacío se comenzó a discutir una nueva ley de participación, pero el expediente quedó archivado. Llama además la atención que ante este vacío institucional, no hubo ningún intento por copiar los relativamente exitosos modelos participativos implementados en las delegaciones Juárez y Tlalpan⁷; de hecho el gobierno de López Obrador fue básicamente hostil a ellos. (Entrevista a López y Rivas, 2006)

Todo esto explica el fracaso de los comités vecinales, no sólo medido en términos de la poca participación, sino de la calidad de su funcionamiento. Mientras que los municipios y las asociaciones locales en Brasil tienen una gran autonomía de acción y muchas facultades, consignadas por la Constitución, lo que prácticamente eliminó la gestoría de favores clientelares (Arvitzter, 2002: 145), el hecho de que en México las asambleas vecinales tienen muy pocas atribuciones implica que los dirigentes vecinales sean básicamente gestores de las demandas de la población ante la administración gubernamental. Esta capacidad de

⁷ Fueron bastante exitosos si se miden por el nivel de participación, aunque podían decidir poco.

gestoría es utilizada como capital clientelar. (Varias entrevistas a presidentes de manzana, agosto-diciembre 2006)

Por último, los dos últimos gobiernos de izquierda de la Ciudad de México no han modificado su actitud hacia las organizaciones de la sociedad civil; han mantenido su relación clientelar con éstas. Su relación con los taxistas tolerados y los ambulantes⁸, es prácticamente la misma que existía en el pasado priísta. El principio básico es el siguiente: se evita por encima de todo otorgar derechos a los sectores más vulnerables de la población y se les mantiene en un estado de vulnerabilidad tal que permite que el poder político los controle mediante el otorgamiento de favores.

Se podría haber pensado que la Convención Nacional Democrática convocada por López Obrador promoviera la democracia deliberativa-participativa; que propusiera una extensa y larga discusión sobre un diseño de Constitución que refleje el nuevo proyecto de nación que defendió la coalición durante la campaña.⁹ No obstante, la Convención parece ser un instrumento de apoyo popular al movimiento de resistencia civil de López Obrador, que le sirva para convocar a sus simpatizantes a las diversas manifestaciones que llevará a cabo en el futuro. La estructura de la Convención parece ser vertical, entre López Obrador y los ciudadanos¹⁰, cuando la democracia participativa requiere de una relación horizontal entre individuos y organizaciones que analizan, discuten y llegan a acuerdos

⁸ Sobre la relación del gobierno del PRD con los ambulantes ver Escobedo Lastiri, A. 2006 y Alba, C. y Labazée, P., 2006)

⁹ Este fue el sentido de la crítica que le hizo Cuahtémoc Cárdenas a López Obrador en la célebre carta abierta a Elena Poniatowska. (El Universal, 14/09/2006)

¹⁰ De hecho, los individuos se inscriben de forma netamente individual, reciben una credencial firmada por López Obrador que los define como representantes del movimiento, pero no son incluidos en alguna estructura más reducida que fomente las relaciones horizontales y la deliberación

sobre las acciones que se van a desarrollar.¹¹ Esta estructura hace que la Convención y el movimiento de resistencia corra el riesgo de desgastarse si no se ve que éstas tienen resultados concretos.

Bibliografía citada

Abers, R. N., Inventing Local Democracy; Grassroots Politics in Brazil, Boulder, Lynne Rienner, 2000.

Alba, C. y Labazée, P. « Acteurs économiques et enjeux politiques dans le centre historique de Mexico. Le commerce ambulante au cœur de la controverse post-électorale », manuscrito, 2006.

Bizberg, I., "La transformation politique du Mexique: fin de l'ancien régime et apparition? du nouveau", Critique Internationale, núm. 19, Presses de Sciences Po, Paris, abril 2003.

Bizberg, I., "Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo", en Alba, C. y Bizberg, I. (comps.), Democracia y Globalización en México y Brasil, El Colegio de México, México, 2004.

Chaves Texeira, A.C., Dagnino, E. y Almeida Silva, C., "La Constitución de la Sociedad Civil en Brasil", en en Dagnino, E. (coordinadora), Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América latina: Brasil, Unicamp-FCE, México, 2002.

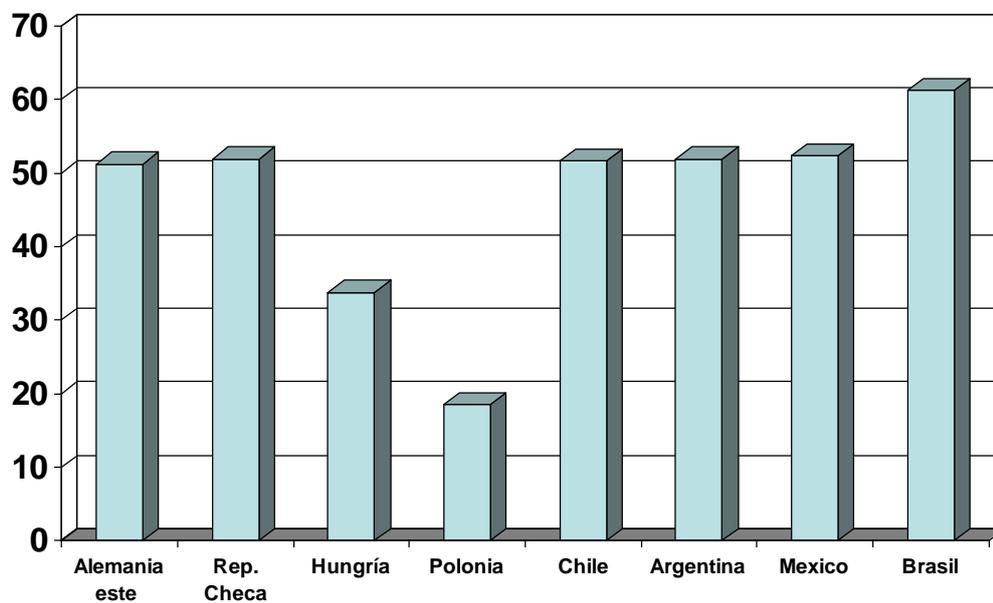
Combes, Hélène, "Élections internes et transition démocratique. Le cas du Parti de la révolution démocratique au Mexique », Problèmes d'Amérique Latine, núm. 54, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie, otoño, 2004.

¹¹ No discuto en absoluto las medidas de política social, urbanas y de vivienda que ha implementado el PRD en la ciudad de México en los últimos 9 años; muchas de ellas muy valiosas, aunque aplicadas de forma tradicional, vertical. Como es valiosísima su defensa de los recursos nacionales y su propósito de modificar el modelo económico tan generador de desigualdades que tenemos. Mi crítica proviene de la teoría de la democracia y de la idea de que no es posible la justicia social sin democracia, aunque ésta no aquella no está garantizada por ésta. La justicia social sólo puede asegurarse con la sustentabilidad de un modelo económico social.

- Escobedo Lastiri, A., Economía y política ambulantes. El Comercio popular en las calles del centro histórico de la Ciudad de México, Tesis de Licenciatura, El Colegio de México, 2006.
- Greaves, Edward. F., Reorganizing civil society : popular movements, municipalities and the State in post-dictatorship Chile, Tesis de Doctorado, University of Florida, 2002.
- Habermas, J., Droit et Démocratie. Entre faits en Normes, Gallimard, Paris, 1997.
- Kubicek, Paul Organized labor in postcomunist states: will the western sun set on it ,too?, en *Comparative politics*, Vol. 32, No 1, Oct, 1999.
- Kubik Jan, How to Study civil society: the state of the art and What to do Next, *East European Politics and Societies*, Vol 19, No1 , 2005.
- Larrain Ríos, G., « Croissance rapide et inégalités extrêmes au Chili », Problèmes d'Amérique Latine, núm. 56, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie, Primavera 2005.
- Mainwaring, Scott & Timothy R. Scully. (eds.) *Building Democratic Institutions; Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, California, 1995.
- O'Donnell, G., "Horizontal Accountability in New Democracies", Journal of Democracy, Vol. 9, No. 3, Julio 1998.
- O'Donnell, G., "Ilusiones sobre la Consolidación", Nueva Sociedad, no. 144, julio-agosto 1996.
- O'Donnell, G. and Philippe C. Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Johns Hopkins, Baltimore and London, 1986.
- Olavarria, Margot, Protected Neoliberalism, Perverse Institutionalization and the crisis of Representation in Postdictatorship Chile, en *Latin American Perspectives*, Issue 133, Vol, 30, No 6, November 2003
- Ost David and Marc Weinstein, Unionists Against Unions: Toward Hierarchical Management in Post- Communist Poland, en *American Council of Learned Societies*, en *East European Politics and Societies*, Volumen 13, No 1, 1999.

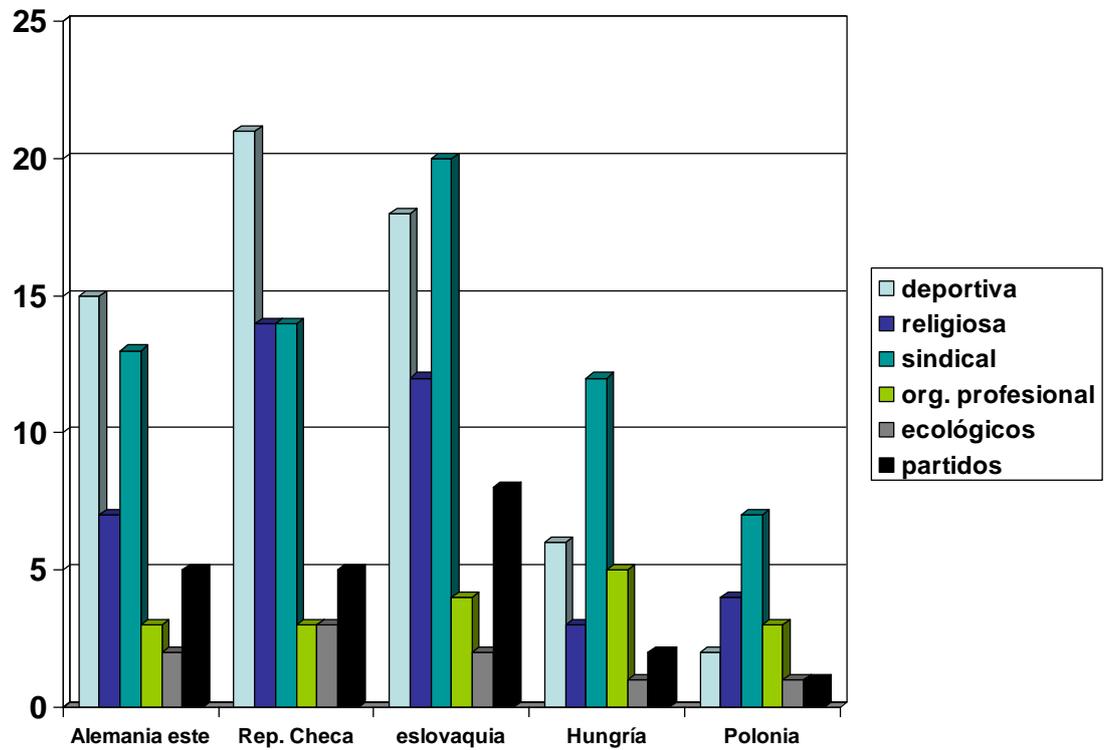
- Palomino, Héctor, Los sindicatos en la Argentina contemporánea, Nueva Sociedad, Núm. 169, Septiembre - Octubre, 2000.
- Proud'homme, J.-F., "Le parti de la Révolution Démocratique : une institutionnalisation difficile », Problèmes d'Amérique Latine, núm. 55, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie, 2004-2005, invierno.
- REDINTER, Indice de Participación Ciudadana 2005, varios países, Nov. 2005, www.redinter.org
- Renwick, Alan Anti - Political or Just Anti communist? Varieties of Dissidence in East - Central Europe and Their Implications for the Development of political Society, en East European Politics and Societies, Vol, 20, No2, 2006
- Tocqueville, A, De la Démocratie en Amérique, Flammarion, Paris, 1981.
- Touraine, A., Qu'est-ce que la Démocratie?, Fayard, Paris, 1994.
- Verduzco Igartúa, G., " Las organizaciones solidarias en México", en Bizberg, I. Y L. Meyer, Una Historia Contemporánea de México, Tomo 2. Actores, Océano, México, 2005.
- Wessels, B., "Die entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittel- und osteuropa: intermediare Akteure, Vertrauen und Partizipation", en Gosewinkel, Rucht, Van der Daele y Kocka (editores), Zivilgesellschaft-national und transnational, WZB-Jahrbuch 2003, Sigma, Berlin, 2004.
- Zermeño, S., "La participación ciudadana bajo los gobiernos peredistas del Distrito federal (1997-2003)", en Ziccardi, A., Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, IIS-UNAM, México, 2004.

Cuadro 1. Nivel de participación en asociaciones civiles



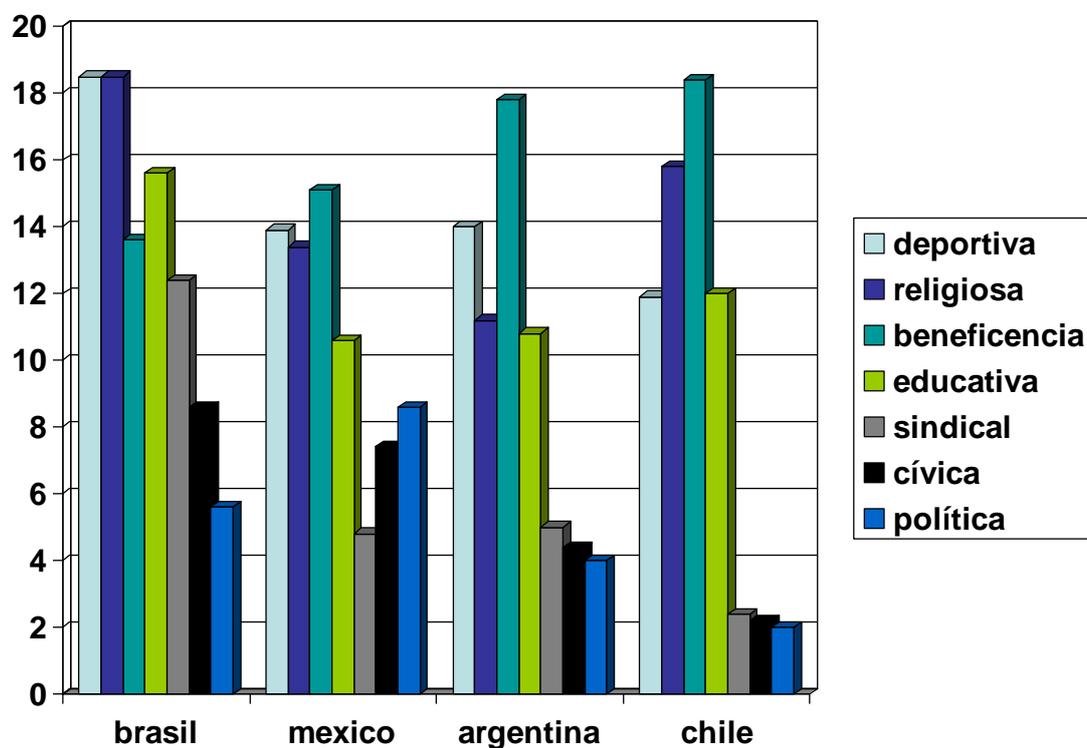
Fuente: Para los datos sobre Europa central: Wessels, B., "Die entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittel- und osteuropa: intermediare Akteure, Vertrauen und Partizipation", en Gosewinkel, Rucht, Van der Daele y Kocka (editores), Zivilgesellschaft-national und transnacional, WZB-Jahrbuch 2003, Sigma, Berlin, 2004. Para los datos sobre Latinoamérica: REDINTER, Indice de Participación Ciudadana 2005, varios países, Nov. 2005, www.redinter.org.

Cuadro 2. Formas de participación por país: Europa post-comunista



Fuente: Wessels, B, 2004, op. Cit. :181

Cuadro 3. Formas de participación por país: Latinoamérica



Fuente: REDINTER, Indice de Participación Ciudadana 2005, varios países, Nov. 2005, www.redinter.org