

VI Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México
Sociedad civil: participación ciudadana y sustentabilidad

De sociedad a sociedad civil
Análisis de las causas del déficit de participación
ciudadana en México

Ireri Ablanedo Terrazas

En los últimos años parece haberse llegado a un consenso respecto a la necesidad de una sociedad civil robusta y democrática para impulsar el desarrollo político y social de las naciones. Estudios a nivel internacional identifican en México un escaso desarrollo de la sociedad civil organizada, sobre todo si se compara con otros países con los cuales comparte un trasfondo cultural, como los latinoamericanos, o aquellos de un desarrollo económico similar. ¿Cuáles son las razones de este rezago? ¿Por qué la sociedad en México sigue mostrándose reticente a participar organizadamente en la vida pública? Esta ponencia analiza algunas de las actitudes y valores de los ciudadanos en México, buscando hacer una interpretación del marco institucional que ha constituido un lastre para la sociedad civil en el país, desde ideologías y percepciones que tienen una raíz histórica, hasta el actual marco legal y su aplicación.

¿Qué es lo que hace a una sociedad verdaderamente democrática? Parece una pregunta simple, sobre todo si consideramos que el término “democracia” parece estar en todas partes en estos días. La crisis política que vive nuestro país actualmente gira en torno a este concepto, mientras que los actores políticos se llenan la boca repitiendo una y otra vez esta palabra mágica para justificar sus posturas. Esto no debería sorprendernos, por supuesto, dada su popularidad; no sólo a nivel internacional -donde hasta los gobiernos más autoritarios se justifican ante el mundo diciendo que en el fondo son “verdaderamente democráticos”-, sino entre los mexicanos, de los cuales un sorprendente 80% afirmaba hace sólo un par de años que “la democracia es el mejor sistema de gobierno”¹.

Uno supondría entonces que sería fácil para el mexicano común definir qué significa esta forma de gobierno que considera tan llena de virtudes. Y sin embargo, al preguntar a los mexicanos cuál es la diferencia entre un régimen democrático y uno que no lo es, sólo poco más de 20% logra citar una diferencia, contra un sorprendente 50% que dice no saber, e inclusive un 11% que afirma que no hay ninguna distinción.²

¿Por qué, entonces, tanta “pasión” en defensa de la democracia? ¿Por qué tenemos un país vuelto de cabeza ante la sospecha de que la democracia haya sido vulnerada –según unos- o está en peligro de serlo –según otros- cuando ocho de cada diez mexicanos no tienen idea de lo que significa? ¿Qué es lo que defienden entonces los mexicanos cuando hablan de democracia? ¿Elecciones libres, libertades, derechos ciudadanos, justicia social? No es una pregunta trivial: si queremos consolidar nuestra

¹ Corporación Latinobarómetro (2004). “Informe – Resumen: Latinobarómetro 2004. Una Década De Mediciones”. Santiago De Chile, en: <http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>.

² Secretaría de Gobernación (2003). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003. México, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político, en: <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/resumeltados.PDF>.

democracia debemos tener claro qué es lo que estamos buscando y qué estamos dispuestos a dar para lograrlo.

Como afirmaba el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre la democracia América Latina del 2004: “La preservación de la democracia y su expansión no son hechos espontáneos. Son *construcciones voluntarias*, formuladas en proyectos, modeladas por liderazgos e investidas del poder que proviene del apoyo popular”³. Y en la construcción de este proyecto, no puede delegarse la responsabilidad a élites políticas o al Estado, por más bienintencionados que éstos sean: puesto que “una sociedad sin participación activa lleva, tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder, que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos”⁴.

El problema es que esa *sociedad con participación activa*, expresada en una sociedad civil fuerte, dinámica y democrática, parece no terminar de consolidarse en nuestro país. Se trata sin duda de un elemento más elusivo y mucho más complejo que el correspondiente a una democracia electoral –la cual parece estar en el centro de la atención nacional en estos momentos. Esto, porque implica un mayor compromiso de sus ciudadanos y, al mismo tiempo, un gobierno constantemente vigilado, cuestionado, renovado, enriquecido por sus gobernados. Mientras este elemento tan fundamental en la vida democrática permanezca dormido en nuestro país, elecciones, partidos y líderes podrán ir y venir, pero nuestra democracia seguirá incompleta.

³ (Las cursivas son mías) En: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Nueva York, PNUD, p.34.

⁴ *Ibidem*.

Los enigmas del subdesarrollo de la sociedad civil mexicana

Son varios los factores que hacen desconcertante el escaso desarrollo de la sociedad civil mexicana, tanto más si se le examina en relación a estándares internacionales. En su estudio sobre la sociedad civil a nivel global, el *Center for Civil Society Studies* de la Universidad Johns Hopkins presenta una clasificación de diversos países de acuerdo con el tamaño de su sociedad civil⁵. De los 35 países incluidos en el estudio, México califica como el último lugar. No deja de resultar chocante que dentro de un conjunto tan heterogéneo -los países incluidos van desde Tanzania, Colombia y Egipto y hasta Israel, Corea del Sur, y Noruega- México sea el país con la sociedad civil menos desarrollada⁶, ¿qué nos hace tan especiales?

No existe definitivamente una explicación sencilla para este fenómeno. Tenemos un grupo de países con niveles de desarrollo económico por debajo (y por arriba) del mexicano; tenemos países con la misma religión (y de religiones diferentes); países con mayor (y menor) inestabilidad política, mayor (y menor) autoritarismo en su historia reciente, etc. Y sin embargo, México no ocupa un lugar intermedio, sino *el último*, teniendo una sociedad civil 11 veces más pequeña que el promedio, y quedando incluso bastante lejos del penúltimo lugar -Rumania- cuya sociedad civil es del doble de la mexicana.

Cualquier explicación monocausal o simplista fracasa en su intento de describir el caso mexicano. Tomemos, por ejemplo, las teorías de algunos autores que vinculan el desarrollo económico al desarrollo político -e, implícitamente, al desarrollo de la democracia. Siguiendo dicha postura, uno podría presumir que, si un mayor desarrollo económico permite más tiempo y recursos a las personas para organizarse y tratar de

⁵ El tamaño de la sociedad civil se mide en este estudio en términos del porcentaje de la población económicamente activa que labora en el llamado sector no lucrativo. En: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List (2003). *Global Civil Society. An Overview*. USA, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies (Comparative Nonprofit Sector Project), p.17.

promover sus intereses, además de implicar mejores niveles de educación que fomenten más conciencia política, México debería tener una sociedad civil igual o más activa que otras naciones cuyo desarrollo económico es similar o menor al mexicano. Y sin embargo, países como Uganda, Tanzania o Pakistán, con mucho menor desarrollo económico, tienen sociedades civiles bastante más robustas que la mexicana. Inclusive si contrastamos con países de su misma región, como Perú o Colombia⁷, que pensaríamos son comparables por tener más en común con México en términos culturales, México sale perdiendo.⁸

Esta reflexión nos lleva al siguiente enfoque que puede ser descartado: el enfoque culturalista. Una perspectiva de este tipo nos diría que para evaluar diferencias en el desarrollo político y económico entre los pueblos tenemos que centrarnos en el papel de los valores, actitudes, creencias, orientaciones, y supuestos subyacentes en una sociedad⁹. Esto podría quizás explicar por qué la sociedad civil mexicana se ha desarrollado de forma diferente a la de países europeos, anglosajones, etc.; pero no explicaría el gran contraste con el resto de los países latinoamericanos con los cuales comparte en gran medida un trasfondo cultural e histórico (la colonización española, el catolicismo, las culturas indígenas, etc.). Aún suponiendo que México no cupiese dentro de la “cultura latinoamericana” -que es donde generalmente se le clasifica-, y estuviese en transición a la cultura norteamericana -como sugiriera Samuel Huntington en su

⁷ Tomando como parámetro el Índice de Desarrollo Humano, que asigna el PNUD a cada país de acuerdo a su nivel de vida, Perú ocupa el lugar 85 en el ranking de países, Colombia el lugar 73 y México el lugar 53. La tasa de alfabetización de adultos en Perú es de 85% y su PIB *per cápita* 5,010 USD; la tasa de alfabetización de Colombia es de 92.1% con un PIB *per cápita* de 6,370 USD. México tiene una tasa de alfabetización de 90.5% y PIB *per cápita* de 8,970 USD. En: PNUD (2004) “Informe sobre Desarrollo Humano 2004”, en: http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_HDI.pdf.

⁸ Estudios como el de Salamon y Toepler muestran que las organizaciones de la sociedad civil son 6 veces más densas en Perú y Colombia que en México. Lester M. Salamon, Stefan Toepler (2000). “The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector”. Baltimore, Johns Hopkins Center for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, Working Paper Series No. 17, p.12.

⁹ Samuel P. Huntington (2000). “Cultures Count”, en: Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington (eds.). *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*. USA, Basic Books, p.xv.

célebre “El Choque de Civilizaciones”¹⁰- la diferencia en el desarrollo de la sociedad civil mexicana y la norteamericana es de una magnitud suficiente como para negar el valor explicativo de tal hipótesis.

Una variación bastante innovadora de la hipótesis culturalista, que toma además elementos de la Teoría de la Modernización, es la desarrollada por Ronald Inglehart. Utilizando los datos de la Encuesta Mundial de Valores, Inglehart sitúa a 65 sociedades en un mapa en función de dos variables, cada una compuesta por la combinación de un conjunto de valores/actitudes concretos. La primera variable es el grado en que la sociedad se apega a los valores “tradicionales” (aquellos que hacen énfasis en la religión, los lazos familiares, la deferencia hacia la autoridad, la preferencia del consenso por encima de la confrontación, y de la conformidad social por encima del individualismo) en contraste con el grado en que se apega a los “racionales-seculares”. La segunda variable es el grado en que la sociedad se apega a los valores “de supervivencia” (es decir, los que enfatizan el bienestar material), frente al grado en que se apega a los de “auto-expresión”.

Dentro del mapa global de valores, México se encuentra en el cuadrante inferior izquierdo: esto quiere decir que sus valores tienden más a la autoexpresión que la mayoría de los países, incluyendo los de su misma “zona cultural” como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú (todos ellos con sociedades civiles más desarrolladas), e inclusive más que países con un tercer sector particularmente amplio como Israel. En cuanto a la dimensión “valores tradicionales vs. seculares”; es cierto que México se encuentra por mucho en el rango tradicional, pero no más que países como Egipto, Colombia, Uganda y Tanzania, los cuales, según datos de la Universidad Johns Hopkins,

¹⁰ Atendiendo a la popular clasificación de Huntington en El Choque de Civilizaciones, el mundo puede dividirse en ocho o nueve grandes zonas culturales o “civilizaciones”: el Occidente cristiano, la civilización ortodoxa, la islámica, la confuciana, la japonesa, la hindú, la budista, la africana y la latinoamericana. Samuel P. Huntington (Summer 1993). “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, Vol 72, Number 3.

tienen un tercer sector entre 5 y 7 veces más amplio que el mexicano. México se sitúa, de acuerdo a este mapa, en la zona cultural latinoamericana en cuanto a sus valores, aunque se acerca a la zona anglosajona. Llama la atención que la sociedad mexicana se localice en este mapa justo en el cuadrante opuesto a las sociedades ex-comunistas, que son precisamente las más cercanas a ella en cuanto a escasas dimensiones de su sociedad civil.

Explicaciones más elaboradas como la de Lester M. Salamon y Stefan Toepler en *The Influence of the Legal Environment on The Development of the Nonprofit Sector* (“La influencia del ambiente legal en el desarrollo del sector no lucrativo”), no se ajustan tampoco al caso mexicano. Dicha investigación, por ejemplo, acierta a dar una pista sobre la razón para las variaciones entre países analizando la manera en que el marco jurídico de cada uno propicia las actividades no lucrativas. La hipótesis de que “cuanto más favorable sea el régimen fiscal para la actividad no lucrativa, más altamente desarrollado será dicho sector” es confirmada en 20 de los 22 países incluidos en el estudio. Rompiendo claramente con el modelo, México aparece como el único país con un marco legal bastante favorable, contrastado con un sector no-lucrativo extremadamente pequeño en términos de su talla económica.¹¹

Habiendo descartado la tesis de la Teoría de la Modernización y la tesis culturalista como explicaciones para el escaso desarrollo de la sociedad civil en México, hay otras opciones que examinar. Por ejemplo, podríamos echar un vistazo al historial de gobiernos no democráticos del país como una posible explicación. Sin embargo, a pesar del esquema autoritario que representó el régimen priísta durante 70 años (y a eso podríamos añadirle todavía por lo menos otros treinta años del porfiriato), la sociedad

¹¹ Lester M. Salamon, Stefan Toepler (2000), *op cit*, p. 15. El otro país que no se ajusta al modelo de Salamon y Toepler es Irlanda; pero en el sentido contrario: teniendo un tercer sector amplio *a pesar de* un marco legal poco favorable.

civil mexicana no recibió los embates de una dictadura del tipo que vivieron países con sociedades civiles actualmente bastante dinámicas como Argentina o Chile.

Por dar algunas cifras: según datos oficiales, la "guerra sucia" en México dejó 275 desaparecidos, aunque Organizaciones No Gubernamentales (ONG) calculan que la cifra puede ascender a entre 1,500 y 3,000¹². En contraste, algunas fuentes afirman que "Sólo en la última dictadura militar argentina (1976-1983) las fuerzas de seguridad, con la excusa de encontrarse en una situación de guerra interna, dieron muerte a entre 10,000 y 30,000 personas"¹³. En Chile, el régimen militar, que se prolongó desde 1973 hasta 1990, dejó un saldo oficial de 3,065 opositores muertos¹⁴, aunque algunas fuentes especulan sobre un total de 10,000 asesinatos. Estos datos son aun más significativos en cuanto al impacto proporcional que tuvo este terrorismo de Estado en la sociedad si tomamos en consideración que en esta época, Argentina contaba con menos de la mitad de población que México, y Chile con menos de una quinta parte¹⁵.

Y sin embargo, datos muestran que estos dos países superan por mucho a México en cuanto a sociedad civil organizada: de acuerdo con los estudios del Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Argentina tendría 9.25 más actividad en este rubro que México¹⁶; mientras que si tomamos los datos de Chile en cuanto a número de organizaciones, tendríamos que hay aproximadamente 24 veces más organizaciones de sociedad civil por habitante en Chile que en México¹⁷.

¹² "Después de 30 años se inicia búsqueda desaparecidos de la guerra sucia en México". En: http://www.venezuelactual.com/noticias_detalle.asp?noti_code=13643.

¹³ J. C. Gutiérrez Contreras, Myrna Villegas Díaz. "Derechos Humanos y Desaparecidos en Dictaduras Militares". En: http://www.nuncamas.org/investig/biblio_contreras_diaz.htm

¹⁴ "Chile, a 30 años del golpe a Salvador Allende". Terra, Buenos Aires, 7 de septiembre de 2003. En: <http://www.terra.com.ar/canales/internacionales/76/76412.html>.

¹⁵ En 1970, Argentina tenía una población de 23,364,431 habitantes, Chile rondaba los 9,000,000, y México contaba con 48,225,238. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, en: www.inegi.gob.mx; Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile, en: <http://www.ine.cl/>; Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina. En: <http://www.indec.mecon.ar/>.

¹⁶ Lester M. Salamon, Stefan Toepler (2000), *op cit*, p.12.

¹⁷ En 1999, Chile tenía 35,000 OSCs y una población de 15,000,000 habitantes aprox. Instituto Nacional de Estadísticas, Chile, *op cit*; Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA). En: <http://www.cipma.cl/noticias/filantropia2.htm>. México por su parte, contaba en esta época con 9,283

Las cifras mencionadas ratifican lo que se afirmaba al inicio: que nuestro país tiene un tercer sector francamente reducido para los parámetros de la región -y del mundo-, y que una sola variable no puede descifrar el por qué. Encontrar formas de fortalecer a la sociedad civil mexicana requiere entender el por qué su desarrollo se ha visto truncado hasta ahora. Las razones son múltiples y complejas, pero la hipótesis que guía de este trabajo es que la clave para entender ese escaso desarrollo se encuentra en la singularidad del régimen político que prevaleció durante la mayor parte del siglo XX en el país. Dicho régimen tuvo un impacto profundo sobre la sociedad y sus efectos se siguen haciendo sentir en la actualidad: en las actitudes de los ciudadanos hacia la política, en la postura adoptada por el gobierno y funcionarios públicos hacia las organizaciones de la sociedad civil, en la manera en que se aplican las leyes, y en la falta de desarrollo de ciertas habilidades y valores por parte de los ciudadanos para poder participar en la esfera pública en un contexto más abierto y democrático.

La singularidad del régimen post-revolucionario

El régimen político que se instauró tras la Revolución Mexicana representó por décadas un gran misterio para los estudiosos propios y ajenos. Tanto así, que algunos observadores, hablando del edificio institucional que los mexicanos habían construido a lo largo de los años, llegaron a describirlo como “una de las siete maravillas de la ciencia política del mundo”¹⁸.

La magnitud de las dificultades que la sociedad civil emergente en el México actual ha tenido que superar sólo puede entenderse si nos aproximamos a este régimen

OSCs y 97,483,412 habitantes. Es decir, una OCS por cada 428.57 habitantes en Chile; una OCS por cada 10,501.28 habitantes en México. INEGI, *op cit*; Miriam Calvillo Velasco, Alejandro Favela Gavia (2004). “Dimensiones Cuantitativas de las Organizaciones Civiles en México”, en: Jorge Cadena Roa. *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, p.78.

¹⁸ Roberto E. Blum (1997). “The Weight of the Past”. *National Journal of Democracy*; Endowment for Democracy & John Hopkins University Press, p.35.

tan particular¹⁹. Después de todo, parece lógico pensar que, habiendo vivido bajo un sistema que desafía todavía cualquier intento de clasificación por parte de los politólogos alrededor del mundo, la clave para entender las razones de la “atipicidad” de la sociedad civil mexicana se encuentren precisamente en las características de dicho sistema.

La dificultad de encasillar al régimen que nació con la fundación del PNR en 1929 surge probablemente de sus contradicciones: “autoritario *pero* civil, no competitivo *pero* con elecciones periódicas, hiperpresidencialista *pero* con una larga continuidad constitucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario *pero* sin una ideología cerrada; corporativo *pero* inclusivo”²⁰. El nombre mismo que adoptó posteriormente el PNR revela su esencia contradictoria: “Partido Revolucionario Institucional”, la revolución –que es, por definición, cambio- institucionalizada – convertida en el *status quo*, en algo que aspira a la permanencia.

Esta estructura, sostenida por una combinación de cooptación de los líderes, control de los espacios públicos, y dominio de los sectores y organizaciones sociales, se manejaba alternando la repartición de beneficios de manera selectiva con la represión cuando era necesaria. Dicha mezcla de autoritarismo con clientelismo formaba, por un lado, grupos disidentes -por llamarlos de una manera- que se movían en los márgenes de la legalidad, y por el otro, amplios grupos que se dejaban cooptar y que aprendieron a ajustarse al modelo corporativo²¹.

¹⁹ Olvera, entre otros autores, coincide en afirmar que fue en este periodo que el desarrollo de la sociedad civil mexicana se vio alterado de manera determinante. Alberto J. Olvera (2004). “Civil Society in Mexico at Century’s End”, en: Kevin J. Middlebrook. *Dilemmas of Political Change in Mexico*. London, Institute of Latin American Studies, p. 410.

²⁰ Jesús Silva-Herzog Márquez (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. México D.F, ed. Planeta (Joaquín Mortiz), p.18.

²¹ Se estima que el número de empleados de las organizaciones que en la práctica estaban unidas al PRI ascendía a 74, 603 personas en el año 1993. Gustavo Verduzco, Regina List y Lester Salamon (2002). “México”, en: Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, et al. *La Sociedad Civil Global. Las Dimensiones del Sector No Lucrativo*. Madrid, Proyecto de Estudio Comparativo del Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins, Fundación BBVA, p.517.

Aunque el sistema de inclusión/control de la sociedad fue cambiando a lo largo del tiempo, la relevancia de este tipo de relación sociedad civil-Estado establecida durante los primeros años del priísmo radica en su efecto perdurable en la sociedad actual. En verdad, como afirma Roberto Blum, muchas veces es más difícil construir algo nuevo cuando se tiene ya una estructura diferente en pie. Y en el caso de México, esta estructura estaba muy bien cimentada. Las instituciones implantadas con el régimen de la Revolución Mexicana y consolidadas durante los años del priísmo pudieron echar raíz en la sociedad y ayudaron a sustentar dicho régimen exitosamente durante varias décadas sencillamente porque no fueron una invención netamente priísta, sino que se cimentaban sobre valores y concepciones del mundo ya arraigados en la sociedad y política mexicana. De esta forma, el clientelismo, la idea del Estado paternalista, la centralización del poder, la organización corporativa de la sociedad, etc. eran en realidad prácticas e ideas que tenían raíces mucho más profundas en instituciones tan antiguas como la Corona y la Iglesia en tiempos de la Colonia, e incluso algunas de ellas pueden rastrearse hasta sus orígenes en instituciones prehispánicas.

Es entonces lógico pensar que dichas instituciones no desaparecieran automáticamente al desaparecer el régimen. No hay que olvidar que este arreglo institucional implicaba no sólo una parte formal, sino también –y principalmente- una serie de reglas no escritas, las cuales son mucho más difíciles de cambiar en el corto plazo²² (esta es en buena parte la razón por la cual el análisis del marco legal de Salamon y Toepler no logra explicar la falta de desarrollo de la sociedad civil mexicana).

Esas reglas no escritas implicaban que el Estado era el responsable exclusivo del bienestar social, y que los esfuerzos ciudadanos de organizarse para procurar sus

²² Joy Langston (2003). "The Formal Bases of Informal Power: Mexico's PRI". Informal Institutions and Politics in the Developing World Conference, Notre Dame University, April 15, 2003, en: <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/jlangsto.pdf#search='The%20Formal%20Bases%20of%20Informal%20Power%3A%20Mexico%20s%20PRI'>.

propios intereses fueran vistos con suspicacia. El partido oficial era considerado como el único depositario legítimo del poder, y el único intermediario entre el Estado y la sociedad. Asimismo, implicaba que la Constitución y las leyes eran, en palabras de Jesús Silva-Herzog Márquez, “un catálogo de buenos deseos que inspiran pero que no necesariamente obligan”, con lo cual el quebrantamiento del Estado de Derecho era no sólo una omisión tolerable, sino una práctica habitual.²³

El modelo de la construcción política

Los efectos perdurables de este sistema pueden analizarse utilizando el modelo desarrollado por Jonathan Fox para explicar la manera en que se desarrolla una sociedad civil robusta. En este enfoque, que Fox llama “de la construcción política”, hay tres elementos: el proceso desde arriba (cuando se crean oportunidades políticas y mayor apertura desde el Estado), el proceso desde abajo (cuando se genera un ímpetu por energía social y nuevas ideas políticas que fomentan la acción colectiva), y por último, el proceso de “escalada” (es el elemento que une a los otros dos: cuando las organizaciones van ganando poder, se interconectan, se extienden, y su impacto crece).²⁴

En primer lugar, tendríamos entonces que analizar la postura del Estado hacia la sociedad civil. En este ámbito, tres elementos son cruciales. El primero, es el de la tendencia histórica del Estado y el partido de gobierno a cooptar a las organizaciones de la sociedad civil, con lo cual, al tratar de incorporarla a la “sociedad política”, la privaba de su función de contrabalancear el poder estatal.²⁵ Dicha tendencia no sólo no fue

²³ Jesús Silva-Herzog Márquez (1999), *op cit*, p.35.

²⁴ Jonathan Fox (1997). “How Does Civil Society Thicken? Lessons from Rural Mexico”.USA, University of California, en: <http://www.mtholyoke.edu/acad/latam/schomburgmoreno/thicken.html>.

²⁵ J. S. Dryzek. “Political Inclusion and the Dynamics of Democratization”, apud Caroline Boussard (2002). “Civil Society and Democratisation. Conceptual and Empirical Challenges”, en: Ole Elgstöm &

superada con la alternancia, sino que aparentemente fue adaptada y continúa siendo un rasgo de las relaciones entre Estado y sociedad en la actualidad. Según la encuesta Latinobarómetro 2005, México presenta *los niveles más altos* de clientelismo de América Latina, cuestión alarmante si consideramos que ésta es ya de por sí una región donde el clientelismo es característico. Un alarmante 35% de los mexicanos parece haber sufrido de un caso así, muy por arriba del promedio de 19% de la región. Los niveles de coerción y compra de votos en México son igualmente escandalosos: 55%, que contrasta con el promedio de 29% en América Latina.

Un segundo elemento que tenemos que ver en la postura del Estado ante la sociedad civil se encuentra en las leyes. En este ámbito, los años recientes han visto grandes progresos, con un marco jurídico mucho más promotor de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, algunos investigadores como Diana Margarita Favela Gavia destacan que a pesar de los avances, el marco jurídico institucional actual es contradictorio y que gran parte de los aspectos positivos que tiene actualmente la legislación se pierden en el aire, al no aterrizar en mecanismos concretos de participación.²⁶ La cuestión se agrava porque en aquellos lugares donde la legislación presenta lagunas y contradicciones, se da más espacio a la discrecionalidad de funcionarios públicos, los cuales aun preservan en gran medida una desconfianza y actitud defensiva hacia las organizaciones de la sociedad civil.

Aunado a las deficiencias que subsisten en el marco legal, está un tercer elemento aún más importante, que es la falta de aplicación del Estado de Derecho y el consecuente sentimiento de desprotección que priva entre los ciudadanos. Esto se ve reflejado en datos del PNUD, que muestran como más de la mitad de los mexicanos que

Goram Hyden (eds.). *Development and Democracy. What have we learned and how?*. London, Routledge/ ECPR studies in European political science, p.165. [la traducción es mía]

²⁶ Diana Margarita Favela Gavia (2004) "La Regulación Jurídica de las Organizaciones Civiles en México: En Busca de la Participación Democrática", en: Jorge Cadena Roa (coord.). *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*, *op cit*, p.124.

han tenido que recurrir al sistema judicial terminan por desistir, y la mitad de aquellos que logran terminar el proceso, consideran que éste no fue rápido ni justo.²⁷ Datos del Banco Mundial apuntan en una dirección similar, al señalar la dificultad de hacer cumplir los contratos en el país.²⁸ Dada esta ineficiencia del sistema judicial, de poco sirve tener una regulación protectora de sus derechos de asociación y participación, si al momento de que es violada, los ciudadanos afectados no se sienten capaces de acudir a las autoridades judiciales para que hagan cumplir la ley.

Estos rasgos están por supuesto muy relacionados con el segundo componente del análisis: el impulso de la sociedad civil. En su estudio sobre la sociedad civil en México, J. Fox señala una cuestión fundamental: “¿por qué el fracaso en experiencias de movilización cívica lleva a frustración y sentimiento de impotencia en algunos casos, mientras que en otros esa energía social se conserva y se transmuta de forma constructiva?”, “¿por qué la represión lleva a una espiral de desmovilización en unos casos mientras que en otros muchos el asesinato de líderes inspira a otros a tomar su lugar y continuar la movilización con aún mayor fuerza?”²⁹.

El punto resulta intrigante, y nos recuerda el contraste que hemos mencionado entre los casos de Chile y Argentina –con brutales represiones, persecución y asesinato en masa de líderes opositores al régimen- por un lado, y el de México –con mecanismos represivos mucho más moderados- por el otro. La clave para responder a dicha pregunta

²⁷ En el 2004, de acuerdo con estudios del PNUD, en su experiencia con el sistema de justicia del país, el 53% de los ciudadanos que se vio obligado a recurrir a él no pudo plantear demanda o no pudo completar el proceso, de los cuales 59.2% decidió desistir por las barreras de acceso y 18.5% por su falta de confianza en la justicia. De los que pasaron por el proceso, 49.2% consideran que no fue ni rápido ni justo (comparado con un 33% que tuvo esa impresión de un proceso judicial en América Latina). PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, p. 103-119, en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2005). “Indicadores de gobernabilidad y democracia en México”, en: www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm.

²⁸ World Bank Group (2006). “Doing Business in 2006”, en: <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=127>.

²⁹ Jonathan Fox (1997). “How Does Civil Society Thicken?...”, *op cit*.

son las creencias políticas de los actores, ya que son éstas las que llevan a las personas a juzgar que vale la pena actuar o que es mejor desistir del intento.

En México, hay una creencia generalizada –más que en cualquier otro país de América Latina- de que los sectores vulnerables del país no pueden hacer valer sus derechos³⁰, de que el país está gobernado en beneficio de unos cuantos, de que las leyes están hechas para favorecer a los poderosos o cometer arbitrariedades³¹, que los funcionarios de gobierno quedan impunes de los actos ilegales que puedan cometer³², etc. Difícilmente esta percepción de impotencia ante el sistema político es el tipo de idea que motiva a un grupo de personas a actuar. El punto no es si, efectivamente, los mexicanos se encuentran más desprotegidos en México que en otros países: el hecho de que esa sea la percepción es suficiente. Ese sentimiento de impotencia puede ser un poderoso incentivo para alienarse de la política, o en dado caso, para utilizar medios antipolíticos para conseguir sus fines.

Los datos corroboran este diagnóstico. Para el año 2001, 89% de los mexicanos no había siquiera *tratado* de influir sobre la toma de decisiones en su comunidad, 84% no había trabajado de manera formal o informal junto con otras personas para resolver problemas de la comunidad y 90% no había ido al Ayuntamiento a proponer ideas, proyectos o demandas.³³

Ello nos liga al tercer punto de análisis: el proceso de “escalada” por el cual debe pasar la sociedad civil para poder realmente mantener su ímpetu y lograr hacer una diferencia. Este tercero y último elemento está muy relacionado con la construcción de capital social, para la cual es necesario no sólo que haya organizaciones, sino que éstas

³⁰ PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia...”, *op cit.*

³¹ 54% de los mexicanos piensa así. En: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2005), *op cit.*

³² *El Universal*, 20 de septiembre del 2004, pp. A1 y A10. En: *Ibidem.*

³³ Secretaría de Gobernación (2001). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001. México, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político, en: http://www.gobernacion.gob.mx/archnov/Resumen_de_resultados.pdf#search=Encuesta%20Nacional%20sobre%20Cultura%20Pol%C3%ADtica%20y%20Pr%C3%A1cticas%20Ciudadanas%202001.

sean horizontales y que sean lo suficientemente amplias para tener un impacto significativo. Aquí tenemos que ver focos rojos, como la tendencia de los mexicanos a favorecer organizaciones verticales y jerárquicas, así como a las personas por encima de las instituciones (según el *Voice of the People Survey 2002*, en México, contrariamente a lo que ocurría en la mayoría de los otros países encuestados, la confianza en los líderes de las ONG era mucho mayor a la confianza en las ONG como tales³⁴). Asimismo, debemos preocuparnos por la muy extendida desconfianza, no sólo hacia funcionarios públicos e instituciones, sino hacia los propios conciudadanos. Algunas encuestas señalan, por ejemplo, que 64% de los mexicanos cree que la mayoría de sus compatriotas son deshonestos y que el 72% piensa que en general no respetan la ley.³⁵ Esta desconfianza limita enormemente la capacidad de crear redes sociales, pues se limita el contacto a círculos más pequeños de amigos y familiares. Fomenta también el incivismo -una forma de autoritarismo social en el que los ciudadanos rechazan el respeto a normas universales de conducta³⁶- y el fraude social -que en México alcanza niveles de casi el doble que el resto de América Latina,³⁷ dejando a la sociedad atomizada y encerrada en pequeños círculos cuyo impacto es limitado. Sólo en la medida que podamos cruzar estas barreras, construir puentes en la sociedad podremos fortalecer a una sociedad civil dinámica, que tenga un verdadero impacto, y que permita a los ciudadanos sentirse dueños de su destino. ✱

³⁴ La confianza en los líderes de las ONG era de 56% mientras que la confianza en las ONG como organizaciones era de 44%, contrario a lo que ocurría en la mayoría de los otros países del estudio, donde la confianza en las ONG era igual o mayor a la confianza en sus líderes. *Voice of the People Survey (2002)*, en: <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Annual+Meeting+2003%5CResults+of+the+Survey+on+Trust#II>.

³⁵ Timothy J. Power & Mary A. Clark (2001). "Does Trust Matter?", en: Roderic Ai Camp (ed.). *Citizen Views of Democracy in Latin America*. USA, University of Pittsburg Press (Pitt Latin American series), p.57-58 y 60.

³⁶ Timothy J. Power & Mary A. Clark (2001). "Does Trust Matter?", *op cit*, p.64. [la traducción es mía]

³⁷ Corporación Latinobarómetro (2002), en: <http://www.latinobarometro.org/index.php?id=10>.

Fuentes Consultadas

BLUM, Roberto E (1997). “The Weight of the Past”. USA, *National Journal of Democracy*; Endowment for Democracy & John Hopkins University Press.

BOUSSARD, Caroline (2002). “Civil Society and Democratisation. Conceptual and Empirical Challenges”, en: Ole Elgstöm & Goram Hyden (eds.). *Development and Democracy. What have we learned and how?.* London, Routledge/ ECPR studies in European political science.

CADENA ROA, Jorge (2004). *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2005). “Indicadores de gobernabilidad y democracia en México”, abril 2005. En: www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm .

Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA). En: <http://www.cipma.cl/noticias/filantropia2.htm>.

“Chile, a 30 años del golpe a Salvador Allende”. Buenos Aires, Terra, 7 de septiembre de 2003. En: <http://www.terra.com.ar/canales/internacionales/76/76412.html>.

Corporación Latinobarómetro (2004). “Informe – Resumen: Latinobarómetro 2004. Una Década De Mediciones”. Santiago De Chile, Agosto 13, 2004. En: <http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>

“Después de 30 años se inicia búsqueda desaparecidos de la guerra sucia en México”. En: http://www.venezuelactual.com/noticias_detalle.asp?noti_code=13643.

FOX, Jonathan (1997). “How Does Civil Society Thicken? Lessons from Rural Mexico”. University of California, February 20, 1997. En: <http://www.mtholyoke.edu/acad/latam/schomburgmoreno/thicken.html> .

GUTIÉRREZ CONTRERAS, J. C., Myrna Villegas Díaz. “Derechos Humanos y Desaparecidos en Dictaduras Militares”. En: http://www.nuncamas.org/investig/biblio_contrer_diaz.htm.

HUNTINGTON, Samuel (1993). “The Clash of Civilizations?”. *Foreign Affairs*, Summer 1993, Vol. 72, No. 3.

HUNTINGTON, Samuel (2000). “Cultures Count”, en: Lawrence E. HARRISON, Samuel P. Huntington (eds.). *Culture Matters. How Values Shape Human Progress.* Basic Books, New York.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México. En: www.inegi.gob.mx.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. En: <http://www.ine.cl/>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina. En: <http://www.indec.mecon.ar/>

LANGSTON, Joy (2003). "The Formal Bases of Informal Power: Mexico's PRI". Informal Institutions and Politics in the Developing World Conference, Notre Dame University, April 15, 2003. En: <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/jlangsto.pdf#search='The%20Formal%20Bases%20of%20Informal%20Power%3A%20Mexico%C2%92s%20PRI'>.

OLVERA, Alberto J. (2004). "Civil Society in Mexico at Century's End", en: Kevin J. Middlebrook. *Dilemmas of Political Change in Mexico*. London, Institute of Latin American Studies.

Power, Timothy J. & Mary A. Clark (2001). "Does Trust Matter?", en: Roderic Ai Camp (ed.). *Citizen Views of Democracy in Latin America*. USA, University of Pittsburg Press (Pitt Latin American series).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). "Informe sobre Desarrollo Humano 2004", en: http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_HDI.pdf.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). "La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". Nueva York, PNUD.

SALAMON, Lester M., Stefan Toepler (2000). "The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector". Baltimore, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no.17.

SALAMON, Lester M., S. Wojciech Sokolowski, Regina List (2003). *Global Civil Society. An Overview*. USA, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies (Comparative Nonprofit Sector Project).

Secretaría de Gobernación (2001). "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001". Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político. En: http://www.gobernacion.gob.mx/archnov/Resumen_de_resultados.pdf#search='Encuest+a%20Nacional%20sobre%20Cultura%20Pol%C3%ADtica%20y%20Pr%C3%A1cticas%20Ciudadanas%202001.'

Secretaría de Gobernación (2003). "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003". Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político. En: <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/resumeltados.PDF>.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. México D.F., Ed. Planeta (Joaquín Mortiz).

VERDUZCO, Gustavo, Regina List y Lester Salamon (2002). “México”, en: Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, *et al.* *La Sociedad Civil Global. Las Dimensiones del Sector No Lucrativo*. Madrid, Fundación BBVA, Proyecto de Estudio Comparativo del Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins.

Voice of the People Survey (2002), en: <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Annual+Meeting+2003%5CResults+of+the+Survey+on+Trust#II> .

World Bank Group (2006). “Doing Business in 2006”. En: <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=127>

World Values Survey. En: <http://www.worldvaluessurvey.org/>