

## **La difícil democracia de México: Los movimientos de base, las ONG y el gobierno local**

**Luis Hernández y Jonathan Fox**

### **EL ESTADO Y LA SOCIEDAD DE MÉXICO**

En medio del desierto de dictaduras de la América Latina, la democracia de México parecía antaño un oasis. En el extranjero, la imagen benigna proyectada por el gobierno mexicano fue reforzada por muchos de los intelectuales más distinguidos del país y, en fecha más reciente, por empresas de relaciones públicas «sofisticadas.» Sin embargo, para muchos mexicanos, este oasis de democracia fue un espejismo frustrante. Las condiciones no eran en absoluto lo que aparentaban ser desde fuera para quienes carecían de la protección privilegiada del ejercicio arbitrario de la autoridad gubernamental. La resplandeciente imagen de la apertura política de México encubría una realidad más sombría de ciudadanos cuyos nombres eran borrados deliberadamente de las nóminas de votación o cuyas papeletas quemadas podían hallarse flotando en sus ríos.

Una explosión imprevista de oposición política en 1988 colocó la democracia electoral a la cabeza de su programa político pero la cuestión difícilmente puede considerarse como nueva. México, desde el comienzo del siglo XX, ha producido una amplia gama de movimientos populares en pro de la democracia. La revolución de 1910 comenzó con el llamamiento a favor de un «sufragio efectivo», respeto de los derechos de los ciudadanos a seleccionar sus gobernantes. Desde entonces, han surgido y fracasado movimientos en pro de los derechos políticos, remontándose la oleada más reciente al menos a la década de los años sesenta, marcada por los intentos fallidos por democratizar el partido gobernante y la cruenta represión del movimiento estudiantil de 1968. Movimientos diversos a favor de los derechos sociales y económicos dominaron la década de 1970 y el llamamiento a la democracia política llenó muchas de las principales plazas mexicanas durante los años ochenta.

Los terremotos de 1985 constituyeron una coyuntura crítica a medida que una impresionante respuesta ciudadana al desastre contrastaba

claramente con la incapacidad inicial del gobierno, y nuevas fuerzas sociales insistieron en convertirse en actores legítimos de acuerdo con las nuevas reglas del juego. Para fines de los años ochenta, amplios sectores de la sociedad mexicana de todo el espectro político —entre ellos, incluso, segmentos importantes del partido gobernante— convinieron en que México tenía que iniciar una transición a la democracia.

La rivalidad entre los partidos políticos y líderes nacionales constituye sólo una parte de la ecuación. El proceso de democratización se hace mucho más complejo a medida que tomamos en cuenta una gama más amplia de actores, muchos de los cuales no encajan en ninguno de los marcos concebidos para analizar las élites políticas nacionales. El presente capítulo analiza la interacción entre tres actores clave: movimientos sociales de base, gobiernos locales y organizaciones de desarrollo no gubernamentales (ONG). Un análisis general de las relaciones entre el Estado y la sociedad y las estructuras formales de la autoridad municipal proporcionan el telón de fondo para un análisis de tendencias clave en los movimientos sociales, especialmente su creciente participación en los esfuerzos por democratizar el gobierno local. El análisis pasa luego a considerar el papel de las ONG como una serie de vínculos entre los intelectuales y los movimientos de base mexicanos (excluidos los sindicatos).

La vida política y social en México ha sido configurada desde hace tiempo por la pesada mano del Estado. Están ausentes en el gobierno los pesos y contrapesos que acompañan a la separación de poderes: por ejemplo, las autoridades legislativas y judiciales operan bajo el control eficaz de la rama ejecutiva, en general, y las iniciativas y propuestas del presidente, en particular. A pesar de reformas electorales parciales, las opciones políticas están aún limitadas por estrictos controles gubernamentales sobre la inscripción y las alianzas de los partidos políticos de la oposición. El país ha sido gobernado por el mismo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), desde 1929. Debido a que el proceso electoral sigue estando bajo control gubernamental, sin cauces efectivos para supervisión independiente por los ciudadanos, el fraude constituye un grave problema.

El historial de México en materia de derechos humanos es a la vez sangriento y, hasta hace poco, prácticamente invisible debido en su mayor parte al control oficial de los medios de difusión. Hasta la fecha, la publicidad sobre los derechos humanos se ha limitado a la diminuta minoría de la sociedad mexicana que lee la prensa. Sin embargo, para fines de los años ochenta, los grupos independientes de vigilancia de los derechos humanos comenzaron a supervisar y documentar sistemáticamente las violaciones de derechos humanos fundamentales. Quizás la primera de estas organizaciones fue el Comité de Madres, establecido en 1978, al que siguió el Frente Nacional contra la Represión (FNCR). Las víctimas más frecuentes de abuso son aquellas cuyas voces son más débiles en la sociedad mexicana: los pueblos autóctonos que constituyen al menos 15% de la población en general y la mayoría de la población rural más

pobre. Para 1991, las corrientes reformistas en el seno del Estado eran todavía incapaces de presentar un reto a la impunidad de los violadores de los derechos humanos profundamente arraigados en el aparato estatal (Amnesty International, 1991). No obstante, cabe advertir que en el curso de 1991 el gobierno mexicano se mostró cada vez más sensible a la presión internacional sobre temas de derechos humanos. Sigue siendo poco claro si esto se trata del comienzo de un compromiso continuo, a largo plazo, o un reflejo a corto plazo de la preocupación por la imagen del gobierno durante las delicadas negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano.

La mayoría de las organizaciones sociales tales como los sindicatos, las organizaciones campesinas o las asociaciones mercantiles han sido controladas desde hace tiempo por el gobierno. A menudo, es obligatorio estar afiliados a dichas organizaciones y los líderes son seleccionados desde arriba. Aunque, en el curso de estas últimas décadas, muchos grupos sociales diferentes han impugnado este monopolio oficial de la representación, los resultados han sido ambivalentes. Y si bien la capacidad del Estado central para controlar la vida política y social local ha sido siempre desigual, el Estado mexicano mantuvo un control casi total sobre los canales que lo vinculan a la sociedad civil al nivel nacional incluso adentrados en los últimos años de la década de 1980. Sólo la Iglesia Católica, entre los numerosos y diversos grupos que constituyen la sociedad mexicana, ha logrado mantener una poderosa organización nacional autónoma.

Forma parte integral del «éxito» del Estado mexicano su hábil combinación del castigo y la recompensa. Las respuestas gubernamentales típicas a los movimientos populares en pro de la reforma social y la democracia han combinado concesiones parciales con la represión, supeditando el acceso a los bienes materiales a la subordinación política. El Estado no siempre espera a que se le presione; su extraordinaria capacidad para adoptar medidas preventivas continúa sorprendiendo a los observadores experimentados. No podemos comprender la larga estabilidad política relativa de México sin mirar ambas caras de la moneda. El Estado a veces cede ante algunas personas, aunque generalmente con condiciones. Sin embargo, algunos de los gobernantes de México se especializan en tal negociación, operando a la sombra de la capacidad de sus colegas para una dura represión si fracasan las negociaciones. Este camuflaje es un componente clave de lo que Mario Vargas Llosa (1991) denominó «la dictadura perfecta.»

A pesar de estas restricciones, el Estado mexicano ha abierto mucho más espacio político que el que existía hace 20 ó 30 años. El reto para la sociedad ha sido doble: debilitar los elementos más autoritarios en el Estado y, también, formular estrategias que sean políticamente apropiadas para cada momento histórico. Los esfuerzos actuales en pro de la democratización local parten de un amplio abanico de experiencias en el ámbito tanto social como político.

Quizás lo más importante sea el cambio de énfasis en protestar solamente sin proponer alternativas sociales y políticas concretas. Desde la década

de 1970, los movimientos sociales de México a favor de la reforma y la democracia han estado haciendo la transición de la oposición de confrontación (*contestación*) a la construcción de alternativas positivas (*proposición*). En el proceso, ha surgido un nuevo sentido de ciudadanía, que combina la autoorganización basada en la comunidad en pro del desarrollo económico con un esfuerzo político por tener un gobierno responsable. Aun cuando estas dos corrientes de cambio social siguieron trayectorias separadas en el pasado, comenzaron a converger a fines de los años ochenta. Los movimientos sociales que se habían abstenido con anterioridad de la política electoral comenzaron a ayudar en el proceso, a menudo frustrante, de ampliar los pequeños espacios que se abrían en el Estado al nivel tanto local como nacional.

### GOBIERNO LOCAL

La historia mexicana ha estado marcada desde hace tiempo por conflictos políticos entre las autoridades centrales y locales. Los gobernadores de los estados eran antaño agentes con gran autonomía, algunos con importancia nacional; desde la consolidación del estado central en la década de 1930, empero, han tendido a representar a las élites regionales ante el Estado nacional.<sup>3</sup> En teoría, los Estados Unidos de México constituyen una federación y desde hace tiempo los gobernadores de los estados se han considerado como las autoridades soberanas en su propio ámbito. No obstante, en la práctica, los candidatos del partido gobernante para el cargo de gobernador pueden ser designados por el presidente, tomando en cuenta el equilibrio de fuerzas en el Estado. Los gobernadores también pueden ser destituidos sumariamente por el presidente, en especial si lo impugnan directamente o si se les considera incapaces de contener las presiones políticas dentro de sus esferas de acción. Cuando la presidencia cambia de manos, existe a veces una grave fricción entre la nueva autoridad central y los subordinados que ha heredado (debido a calendarios electorales escalonados), pero estos son conflictos dentro de la «familia revolucionaria» gobernante más que expresiones de iniciativas democráticas desde abajo.

En México, el término «municipio» se refiere a las ciudades, localidades o condados rurales. Muchos municipios incluyen tanto centros urbanos como localidades más pequeñas y zonas rurales circundantes. Como ocurre en muchos países, la mayor parte de la actividad política de México tiene lugar al nivel local. La condición de municipio, la unidad político-administrativa territorial más pequeña, ha tenido desde la Independencia sus altas y bajas frecuentes. No fue hasta el establecimiento del sistema político mexicano postrevolucionario cuando se reconoció incluso la condición de municipio. Por ejemplo, aun cuando los conquistadores españoles fundaron la ciudad de Villa Rica de Veracruz, en el año 1519, el municipio no fue incorporado

plenamente al sistema político mexicano hasta la Constitución de 1917 (Elías Gutiérrez, 1987). Como tercer nivel de gobierno, después de las autoridades estatales y federales, el municipio es un campo fundamental de conflicto entre la sociedad civil, que aspira a ocupar este espacio, y el Estado central, que lo trata como el nivel inferior en la jerarquía vertical del régimen.

La autonomía local y la descentralización o «municipios libres» fue el grito del pueblo durante toda la dictadura de Porfirio (1876–1910). Arraigado en la revolución de 1910 por la democracia electoral y la vuelta a las tierras comunales, resonó nuevamente con la demanda revolucionaria de Zapata de «tierra y libertad.» Una de las primeras campañas «modernas» en pro de la democracia municipal se llevó a cabo en Acapulco, donde quejas ampliamente compartidas contra las élites locales autoritarias se combinaron con ideas anarcosindicalistas «remanentes» de la revolución para lanzar un movimiento de masas a favor de la democratización local. El Partido de los Trabajadores de Acapulco ganó en realidad las elecciones municipales de 1920, aunque los comerciantes locales pronto trajeron al ejército para expulsar violentamente a los vencedores del ayuntamiento (Ignacio Taibó y Vizcaíno 1990). Otra campaña política moderna clave por la democracia municipal surgió en 1946, dirigida por la Unión Cívica de León —alianza electoral del Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de Fuerza Popular en el estado de Guanajuato. Si bien la Unión Cívica derrotó al candidato oficial por un claro margen, el gobierno del Estado se negó a reconocer la victoria y aplastó las protestas que siguieron. Esta situación continúa hasta nuestros días. Al menos dos importantes movimientos regionales contemporáneos en pro de la democratización tienen raíces que se remontan directamente a las luchas de fines de la década de 1950 (San Luis Potosí y Guerrero).

Hay 2.378 municipios en México, distribuidos muy desigualmente entre los 31 estados. El Distrito Federal tiene condición especial, puesto que es gobernado directamente por la rama ejecutiva. Oaxaca, por ejemplo, está constituido por 570 municipios rurales y pequeños en su mayoría, mientras que Baja California del Norte y del Sur tienen sólo cuatro cada una. El acceso de cada municipio a los recursos también varía grandemente, pero no en proporción a su dimensión o población. La mayoría de los municipios dependen en gran medida de la distribución discrecional de los ingresos procedentes de las autoridades estatales y federales, lo que crea importantes obstáculos para la disensión por los gobiernos locales, tanto dentro como fuera del partido oficial.

El Instituto Nacional Indígena (INI) del gobierno considera que 28% de los municipios del país son predominantemente autóctonos. Estos municipios, principalmente en el sur de México, están alejados del mundo de la administración pública occidental y combinan formas jurídicas del Estado-nación con formas tradicionales de autogobierno y participación de la comunidad. Estas tradiciones son un reflejo de la imposición de la influencia colonial española sobre estructuras de autoridad preexistentes. Las formas autóctonas de gobierno incorporan una combinación de jerarquías cívicas-religiosas basadas

en responsabilidades comunitarias en rotación o cargos. Este sistema conlleva un alto grado de autonomía política de la comunidad debido a que, después de que una comunidad tradicional elige a sus autoridades, a menudo el sistema político oficial las reconoce como sus candidatos. El gobierno, mediante un delicado proceso de negociación, cede de facto la autonomía local a cambio de mano libre en la política estatal y nacional. En este contexto, los rótulos de los partidos políticos son bastante superficiales.

En las regiones en las que los movimientos de los derechos autóctonos han prosperado, los poblados autónomos se han unido al nivel regional, como ha ocurrido en el caso de la Asamblea de Autoridades Mixe y la Asamblea de Autoridades Zapotecas. Tal como lo expresó el dirigente mixe Floriberto Díaz:

De acuerdo con nuestra experiencia, los partidos políticos terminan tratando de dividirnos para convertirnos en instrumentos suyos o en meros burócratas. Si nuestras comunidades rechazan los partidos políticos, esto se debe a que sabemos que sólo todos nosotros, juntos, podemos adoptar las decisiones más importantes que nos afectan en relación con la tierra, la justicia y el gobierno (1988).

En las comunidades autóctonas donde el proceso de diferenciación social se ha agudizado y los pobres han establecido un cierto grado de organización autónoma, la primera etapa del conflicto por el control sobre el poder político local incluye a menudo una lucha por controlar la representación del partido político oficial, el PRI. En algunos municipios, tales como Yalalag en Sierra Juárez de Oaxaca, las comunidades han logrado derrotar a los caciques y ejercer poder político local desde dentro de las filas del PRI. En otros casos, esto no ha sido posible y las comunidades han aprovechado los registros oficiales de los partidos políticos de la oposición.

En los centros regionales —localidades designadas como «urbanas» por el censo, pero en realidad bastante rurales—, otro campo de conflicto lo constituye el centro municipal y sus «agencias» satélites o ramas a nivel de poblado. En muchos centros regionales, los movimientos de las comunidades rurales pueden ser suficientemente fuertes para democratizar las agencias pero no el propio centro «urbano». Estos conflictos rara vez aparecen como competencia de los partidos políticos, pero entrañan cuestiones clave tales como una policía localmente responsable.

Dos factores condicionan el grado de autonomía local: primero, la importancia económica del municipio —cuanto más rica sea la localidad, tanto más probable será que el partido oficial haya constituido formalmente allí una presencia permanente—; segundo, la consolidación organizativa de la comunidad —cuanto mayores sean sus aptitudes para la movilización unificada en defensa del poblado y los derechos étnicos, tanto menos probable será que el

partido oficial sea capaz de penetrar—. En estos casos, la presencia del partido oficial está a menudo circunscrita a las élites locales y sus clientes.

En el resto de México, los movimientos por democratizar a los gobiernos municipales comenzaron a propagarse con más rapidez en la década de 1980, en especial después de que la reforma política de 1983 permitiera un cierto grado de representación proporcional en los concejos de las ciudades y localidades (Meza y Padilla, 1991 y López Monjardín, 1986). Durante ese período, convergieron dos corrientes políticas diferentes. La primera estuvo constituida por los movimientos cívicos contra los jefes políticos, a menudo movimientos de clases múltiples sin demandas sectoriales. Estos movimientos estuvieron dirigidos a menudo por profesionales o comerciantes bajo la bandera del PAN. Muchos fueron campañas relativamente no ideológicas a favor del «buen gobierno» que tuvieron sus mayores éxitos en las capitales de provincia, a menudo alejadas de Ciudad de México.<sup>2</sup>

Sin embargo, al mismo tiempo, algunos de los gobiernos municipales democráticos emergentes provinieron no del mundo convencional de los partidos políticos, sino de la efervescencia de los movimientos sociales de base. Aunque alejados en su mayor parte del campo electoral, las vecindades y poblados, sí estaban organizados desde hacía tiempo contra los caciques locales, calificándolos de acaparadores de tierras, prestamistas, matones, acaparadores de cosechas o burócratas locales insensibles. Para mediados de la década de 1980, muchos de estos movimientos sociales urbanos y rurales comenzaron a dirigir su atención a las posibilidades abiertas por la reforma política parcial del gobierno. El precursor de muchas de estas actividades fue la Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Istmo de Oaxaca (COCEI), que comenzó a impugnar las elecciones en Juchitán, Oaxaca, en 1974 y obtuvo el municipio en 1981, y luego nuevamente en 1986, 1989 y 1992.

Para los movimientos sociales urbanos, el ganar el ayuntamiento de una ciudad o localidad significaba la posibilidad de conseguir acceso a los recursos, tanto para proporcionar servicios públicos como para reforzar la legitimidad política. Por ejemplo, el control selectivo sobre el acceso al agua potable y la electricidad es una de las bases para el poder urbano y rural de los caciques. El poder de la policía local es especialmente importante, en particular cuando las autoridades municipales se alían con los terratenientes y utilizan a la policía para desalojar a los campesinos o precaristas urbanos de sus tierras. Tal como lo expresó López Monjardín (1988), «a menudo los campesinos no están en situación de 'optar' por la lucha electoral, sino que se ven obligados a participar en ella debido a que los mandos para el torno social que opreme a su región están situados en el ayuntamiento.»

Hasta fines de la década de 1980, muchos movimientos cívicos a favor de un «buen gobierno» tuvieron lugar dentro del partido oficial. Aunque circunscritos detrás de puertas cerradas, los conflictos en torno a la selección de los candidatos oficiales fueron a menudo bastante reales. Lo que a veces parecía ser un

mero conflicto entre bandos en el seno del partido gobernante reflejaba conflictos genuinos en la comunidad, inclusive luchas contra los caciques locales. Cuando los bandos que perdían se veían incapacitados para expresarse a través de mecanismos compensatorios, solían buscar refugio bajo la bandera de uno de los partidos de la «oposición» existentes, el que tuviera alguna reputación local u ofreciera acceso a una línea en la papeleta de votación (hasta hace poco, sólo los partidos nacionalmente inscritos podían presentar candidatos, incluso a nivel local). Así pues, la expresión local de la mayoría de los partidos políticos mexicanos tenía poco que ver con la presencia real o la competición programática.

#### DETRÁS DE LA APERTURA: DECISIONES EN EL SISTEMA

Muchos de los movimientos sociales contemporáneos de México tienen raíces que se remontan a fines de la década de 1960 cuando, después del movimiento estudiantil de 1968, muchos activistas fueron a los barrios, fábricas y poblados. Nacieron nuevos movimientos de base y se reavivaron movimientos más antiguos. Algunos sobrevivieron hasta la década de 1990 mientras que otros resultaron ser efímeros. Algunos obtuvieron demandas clave y fueron pacificados mientras que otros fueron desmantelados por la represión. Pero, aparte de sus distintas suertes o enfoques políticos, muchos tuvieron en común dos características fundamentales: trataron de resolver problemas sociales que incidían directamente en sus grupos constituyentes y, al hacerlo, se esforzaron por establecer su autonomía del Estado. Algunos, sin embargo, en el proceso de tratar de «responder» a dichos grupos, sacrificaron su autonomía política en aras de beneficios materiales. De los movimientos sociales de la década de 1970 que defendieron su autonomía como cuestión de principio, muchos compartieron una tercera característica: el intento de construir nuevas formas de democracia participativa.

Este proceso de búsqueda del poder estuvo marcado por una divergencia acentuada entre los movimientos socioeconómicos y la participación político-electoral, divergencia que ha frustrado desde hace tiempo la construcción de una ciudadanía en México (Bartra, 1992). Surgieron movimientos para promover los derechos socioeconómicos o los derechos políticos y cívicos, pero rara vez lograron los movimientos sostener los esfuerzos en ambos frentes. Tres factores agravaron esta tensión: primero, una fuerte presión del Estado, que amenazó a los movimientos sociales con la represión y la pérdida de acceso a posibles concesiones en caso de que recurriesen a la oposición política manifiesta; segundo, la desconfianza extrema que muchos movimientos sociales sentían hacia los partidos políticos existentes, y el miedo de que se utilizasen sus necesidades para fines fuera de su control; tercero, la incapacidad de la mayoría de los dirigentes de los movimientos sociales, acostumbrados desde hacía tiempo a la abstención electoral, para crear sus propias formas nuevas de coordinar la participación social y política.

Desde el establecimiento del pacto social postrevolucionario de México durante la administración de Cárdenas (1934-40), la mayoría de las demandas sociales han sido atendidas por conducto de organizaciones corporativistas. Sin embargo, en algunas regiones los caciques nunca se preocuparon de convertir su maquinaria política en una rama de las organizaciones oficiales de masas, lo que condujo, en la práctica a una presencia desequilibrada en todo el país (Rubin, 1990). Estas organizaciones, y las burocracias que las administraron, sirvieron simultáneamente como correas de transmisión entre el partido oficial y su base social, y también como mecanismo para encauzar gran parte del presupuesto nacional de asistencia social. Durante tres décadas, los grupos populares sólo tuvieron oportunidades limitadas para mantener su propia dirección autónoma y hallar soluciones a sus problemas al margen de estos cauces oficiales. Pero las posibilidades para una organización autónoma fueron mayores entre los grupos de las comunidades urbanas que entre los trabajadores industriales o los pequeños campesinos, cuyos medios de subsistencia dependían más directamente de la obediencia política. Cuando, para la década de 1970, una oleada de movilizaciones sociales traspasó los límites de los grupos oficiales, ciertos sectores del gobierno se mostraron dispuestos a negociar con estos nuevos agentes sociales, pero sólo si no optaban por la oposición electoral.

Paulatinamente, estas organizaciones de la «izquierda social» se consolidaron en varias ciudades (Moguel, 1987; Núñez, 1990). Aunque a menudo se hallaron fuera del sistema oficial de reconocimiento legal, su capacidad para movilizar sus bases de masas y su capacidad para canalizar la energía social hacia la solución de problemas concretos se combinaron para permitir a estos grupos negociar con el Estado. Elementos conservadores en el seno del Estado combinaron la cooptación con la represión mientras que los reformistas vieron en estos grupos basados en la comunidad válvulas de seguridad para el descontento urbano, por ejemplo, regulando eficazmente el acceso extralegal al terreno para la vivienda construida por los propietarios mismos.

Los grupos de la comunidad con la mayor capacidad de permanencia fueron aquéllos cuyos dirigentes aprendieron a conseguir capacidad de negociación y legitimidad aprovechando los conflictos de las élites dentro del sistema. Sin embargo, tuvo igual importancia saber no presionar demasiado cuando se cerraban las filas de los poderosos. Para la década de 1980, las organizaciones sociales veteranas de los pobres urbanos, integradas principalmente por los desplazados por la pobreza rural e inmersos ahora en la economía informal, se habían convertido en protagonistas clave de una nueva «política informal». <sup>3</sup>

A pesar de mantener su autonomía y de experimentar con nuevos procesos de toma de decisiones participativas, obteniendo a menudo en el proceso el reconocimiento de facto del gobierno, estos grupos estuvieron limitados en última instancia a reductos urbanos y rurales pequeños. La combinación de su propia ideología clasista y las campañas a través de los medios de comunicación de masas lanzadas contra ellos los aislaron de otros sectores

sociales. Estas pequeñas islas de «democracia plebeya» fueron consideradas por otros como tierras de salvajes, protectores de delincuentes y fuentes de desorden. Irónicamente, lo que ocurrió en realidad en el seno de estas comunidades fue exactamente lo opuesto: reinó el orden, inclusive el establecimiento de guardias de barrios, sistemas judiciales de base, campañas contra el alcoholismo y protección de la mujer contra la violencia doméstica. Se trataba de crear un nuevo sentido de seguridad. Pero para entonces habían surgido dos imágenes: quienes se hallaban fuera de estas comunidades las consideraron como nuevos bárbaros; quienes se hallaban dentro consideraron a los de fuera como hostiles, políticamente «condenados» y sin posibilidad de salvación.

Muchos organizadores de base en este período, creyendo que la práctica de la política electoral mexicana demostraba que los partidos políticos eran un callejón sin salida para el cambio social, reaccionaron contra la cultura política dominante, que a su modo de ver combinaba el condicionamiento oficial de las demandas sociales al clientelismo electoral con la tendencia de los partidos de la oposición a sacrificar a los movimientos sociales en su negociación secreta con el Estado (con excepción del PAN).<sup>4</sup> Estos dirigentes de la «izquierda social», convencidos de que la política electoral era inherentemente corrupta e inútil como senda para el cambio, prefirieron construir organizaciones independientes de las personas pobres fundamentadas en las ideas radicales de la democracia directa. Los miembros adoptaban decisiones colectivamente en asambleas, mantenían a sus representantes responsables y combinaban las negociaciones con la acción directa de las masas como medio de hacer que el gobierno atendiese sus problemas. Para el segmento cada vez más politizado de los pobres en las zonas urbanas, estos grupos comenzaron a crear la contraparte social de la economía informal.

Muchos de estos movimientos habían nacido en el curso de la amplia movilización cívica en pro de un gobierno responsable (Moguel, este volumen). Después de la llegada a su apogeo de estos movimientos orientados a las distintas cuestiones, que obtuvieron a menudo lo que podía obtenerse a la sazón, los activistas principales se orientaron más a la clase, subrayando la consolidación de las organizaciones de los pobres. A medida que se reavivaron las tensiones pasadas entre los movimientos a favor de los derechos socioeconómicos frente a los derechos cívicos, demandas democráticas más generales no lograron mantener la participación de la gente pobre y el hincapié cambió a cuestiones de supervivencia inmediata. En el proceso, estas organizaciones perdieron su capacidad de dirigir movimientos cívicos de clases múltiples hacia la democracia.

La realidad política del aislamiento retó insistentemente a estos grupos de la «izquierda social» a que encontraran nuevos estilos y formas de organización a fin de que crecieran más allá de sus enclaves. Hasta que lo hicieran, lo mejor que podían hacer era conseguir victorias materiales parciales del Estado y, de esta forma, administrar algunas de las demandas de sus miembros. En algunos casos, activistas clave se retiraron a la vida privada o se unieron a la larga

marcha dentro de las instituciones del gobierno. Algunos se llevaron consigo importantes lecciones de su experiencia de base, permitiéndoles formular nuevas políticas públicas innovadoras para confrontar los problemas perennes de la pobreza arraigada de México. La filosofía de «responsabilidad conjunta» entre el Estado y la sociedad que inspiró el programa de distribución rural de alimentos del gobierno y los programas de vivienda urbana construida por los propietarios de la década de 1980 parten de esta tradición y estas iniciativas contra la pobreza, que tuvieron en su mayor parte éxito, inspiraron posteriormente al Programa Nacional de Solidaridad de la presidencia de Salinas (PRONASOL).

En algunas regiones, el aislamiento político comenzó a conducir a la descomposición interna. Las nuevas formas de democracia al estilo de la asamblea comenzaron a mostrar debilidades. Si bien las reuniones de masas pueden haber sido formas bastante eficaces de representación popular durante la ascensión del movimiento, las asambleas vinieron a representar sólo a los actores más activos a medida que la movilización perdía fuerzas. Los bandos de liderazgo aprendieron a evitar que las asambleas produjeran resultados imprevistos. Sin embargo, en algunos casos, las organizaciones respondieron desarrollando nuevas combinaciones creativas de democracia representativa y directa. El Comité Popular de la Defensa de Durango, por ejemplo, inició un proceso de referéndums vecinales sobre temas clave, así como el voto directo y secreto por los dirigentes de toda la ciudad (Moguel; Haber, 1992).

Al mismo tiempo, estaban ocurriendo cambios no sólo en los sectores independientemente organizados sino también en la sociedad en su conjunto. La urbanización aumentó y el acceso a la educación se amplió durante los años sesenta y setenta. Un creciente número de ciudadanos rechazó el « tutelaje » estatal tradicional, especialmente después de que la crisis económica posterior a 1982 limitara la capacidad del Estado para « dividir y gobernar » con clientelismo y subvenciones. Amplios sectores de la clase media, especialmente en el norte, comenzaron a encauzar su descontento a través de las campañas electorales de masas del PAN.

El éxito electoral del ala derecha tomó por sorpresa a los movimientos sociales autónomos. Las iniciativas realizadas por estas organizaciones y por la izquierda política para organizar el creciente descontento popular a principios de los años ochenta mediante «huelgas cívicas» fracasaron (Carr y Anzaldúa, 1986). Cuando el PAN obtuvo una victoria arrolladora en las elecciones municipales de 1983 en el estado de Chihuahua, quedó claro que la oleada de descontento cívico iba en aumento. El PAN ganó los ayuntamientos en los municipios a los que correspondía 70% de la población del Estado, lo que provocó un debate en las altas esferas del gobierno federal sobre si debía reconocer dichas derrotas en el futuro. Los «alquimistas» ganaron, lo que condujo a conflictos en todo el norte, conflictos que culminaron en un fraude masivo en la elección del gobernador de Chihuahua en 1986. Las protestas cívicas que siguieron fueron unas de las más extensas hasta la fecha al nivel de Estado.

Es verdad que el PAN se había convertido en un canal clave para la disensión entre los comerciantes, que explotó después de la abrupta nacionalización de la banca privada por el gobierno en 1982. Pero el partido también obtuvo un amplio apoyo popular debido a su permanente tradición cívica de oposición electoral a un gobierno monopartidista. Las organizaciones sociales autónomas, aún aferradas a su posición fuerte en pro de la abstención y su desprecio de la política electoral y partidista, comprendieron tardíamente la profundidad y amplitud del sentimiento popular a favor de una democracia electoral verdadera.

### NUEVOS RUMBOS PARA LOS MOVIMIENTOS DE BASE Y LA POLÍTICA LOCAL

La forma principal de establecimiento de alianzas en los movimientos populares de fines de la década de 1970 y la de 1980 fue la red sectorial, las coordinadoras, que se convirtieron en grupos que abarcaron respectivamente a las organizaciones urbanas populares, los grupos agrarios y los maestros sindicalistas disidentes. Sin embargo, para fines de la década de 1980, se puso de manifiesto que la coordinación nacional de las luchas sectoriales locales distaba mucho de ser suficiente para surtir efecto en el equilibrio de fuerzas al nivel nacional. Nuevas organizaciones sociales autónomas comenzaron a crecer y a actuar al margen de los grupos veteranos de la década de 1970. Por ejemplo, tras el terremoto sufrido en 1985 por Ciudad de México, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) —antáño la fuerza principal— se convirtió en una fuerza de tres, a medida que la Coordinadora de Víctimas del Terremoto (CVD) y la Asamblea Vecinal formulaban estrategias creativas nuevas de organización y estilos de extensión (Hernández, 1990; Moguel, 1990).

En el movimiento campesino ocurrieron acontecimientos análogos a medida que el área más prometedora de organización cambiaba de los derechos relacionados con tierra a la producción y comercialización a principios de la década de 1980. La Coordinadora Nacional «Plan de Ayala» (CNPA) fue incapaz de cambiar a tono con los tiempos. Inmersa en conflictos políticos internos, perdió su papel primordial ante grupos más pragmáticos que se apoderaron de la «zona gris» nueva, relativamente autónoma, política que destruyó la antigua dicotomía entre lo «independiente» y lo oficial. Una nueva red nacional, la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Regionales Autónomas, comenzó a abrir y llenar este espacio político, consiguiendo efectuar la difícil transición de la contestación a la proposición.

Retadas también por el ascenso del PAN, muchas personas en las coordinadoras comenzaron a reformular su enfoque ante la política electoral. A medida que la oleada de simpatía cardenista en 1988 barria sus niveles altos y bajos, incluso los líderes que vinieron tarde a participar en este proceso tuvieron que reformular sus posturas antielectorales. Las reformas políticas oficiales

habían cambiado las normas del juego, a la vez permitiendo e imponiendo la institucionalización de la política «informal» heredada de la década de 1970.

Las organizaciones sociales regionales que lograron consolidarse se vieron confrontadas por el reto del poder municipal. En los casos en que los dirigentes optaron por abstenerse por razones ideológicas, los niveles inferiores a veces optaron por votar por partidos políticos cuyo éxito condujo a «un corto circuito» del movimiento. Uno de los ejemplos más diáfanos fue la ciudad industrial norteña de Monclova, donde por muchos años los trabajadores en la mayor acería del país se habían estado organizando para la democracia sindical. Junto con aliados de la izquierda, lograron derrotar a la burocracia corrupta y obtener control de su capítulo local, pero la misma burocracia aún controlaba el ayuntamiento. Los trabajadores deseaban ejercer sus derechos de ciudadanía y votar contra sus enemigos, pero sólo podían hacerlo votando por el candidato derechista del PAN para alcalde (Bizberg, 1988).

Pocas organizaciones populares propusieron al principio la participación electoral. El intento por unir las demandas sociales a la democratización política fue la labor pionera de COCEI, primer grupo independiente de la izquierda en ganar un importante ayuntamiento. A principios de los años ochenta, COCEI trabajaba activamente en la CNPA y CONAMUP, puesto que su base de masas incluía a los campesinos de los barrios y a los pobres de las zonas urbanas. COCEI, con sede en Juchitán y sus alrededores, segunda ciudad en importancia de Oaxaca, surgió de una combinación resonante de demandas de clase y un énfasis público en su identidad étnica zapoteca, expresada mediante la protesta de masas y la lucha electoral por la autonomía municipal (Rubin 1987 y 1990). De ahí, la coalición pasó a participar en las elecciones federales al Congreso. Entre la victoria electoral municipal de 1981 y la toma violenta por el gobierno estatal del ayuntamiento en 1983, COCEI siguió adelante con su proyecto cultural y de clase, estableciendo en el proceso una serie influyente de alianzas nacionales. La persistencia y sólida legitimidad de base de COCEI le permitió recuperar el ayuntamiento, primero mediante un arreglo de participación parcial en 1986 y, luego, con dominio total en 1989. En el proceso, COCEI demostró a otras organizaciones de base lo que podría conseguirse mediante tácticas y alianzas flexibles. COCEI fue un ejemplo para otros movimientos sociales mexicanos de lo que muchas comunidades más pequeñas de Oaxaca habían estado tratando de conseguir por otros medios, demostrando que los movimientos de base podían obtener la democratización municipal, aun cuando las leyes electorales les exigían aliarse con los partidos políticos nacionales que permanecían fundamentalmente al margen de la política local.

La estrecha base social y el alcance limitado de la mayoría de los partidos políticos izquierdistas de la oposición limitaron las opciones de los movimientos basados en la comunidad, interesados en efectuar la transición del cabildeo sectorial y económico a la participación directa en las elecciones locales. Esto dejó un vacío que con el tiempo obligó a algunos movimientos

sociales a actuar como partidos electorales. En algunos casos, tal como en Juárez, la organización regional fue suficientemente poderosa para obtener acceso a la nómina electoral de un partido nacional en una alianza política inusualmente equilibrada. La Reforma Política Nacional de 1977 lo había hecho posible mediante la ampliación del espectro de partidos oficialmente reconocidos, pero también limitó las opciones puesto que permitió la inscripción sólo de partidos políticos nacionales (Middlebrook, 1986).

Al igual que los guerrilleros de Zapata durante la revolución de 1910-17, que sirvieron como soldados con dedicación parcial y también como agricultores (regresando a sus campos durante la estación de siembra), algunas de estas organizaciones regionales también han de vestir varios uniformes, actuando en algunos momentos como líderes de la resistencia antiautoritaria, otras veces como agencias de desarrollo y aún en otros momentos como partidos políticos. En este proceso, las alianzas con los intelectuales tuvieron a menudo una importancia vital.

#### VÍNCULOS ENTRE LOS INTELECTUALES Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Los encuentros entre sectores críticos de la intelectualidad y los sectores populares siguieron cinco trayectorias principales que abarcaron a las universidades, los organismos oficiales de desarrollo rural, «intelectuales orgánicos» que sirvieron de puente entre los distintos movimientos, partidos políticos y protopartidos y las ONG.

Desde los años sesenta las universidades mexicanas han experimentado muchas oleadas de actividades reformistas por los estudiantes, trabajadores y maestros. Una y otra vez, estos movimientos trataron de profundizar los vínculos entre las universidades y la población pobre. Miles de estudiantes salieron a las calles para cumplir su requisito de servicio social y terminaron convirtiéndose en asesores, organizadores, incluso en dirigentes de movimientos de base. La universidad brindó refugio tanto político como logístico al abrirse las aulas a los movimientos sociales. Departamentos académicos completos formularon programas de apoyo de base, tales como programas de vivienda, servicios jurídicos, educación de adultos y servicios de salud. Con el tiempo, algunas de estas actividades se consolidaron cada vez más y se integraron en las actividades regulares de la universidad, como ocurrió en las universidades estatales de Guerrero, Puebla y Sinaloa. Otras se apartaron de sus alma mater, lanzando agencias privadas de servicios sin fines de lucro o, incluso, claras organizaciones sociales, como en Oaxaca y Zacatecas.

Desde principios de los años setenta varios programas oficiales de desarrollo rural también han desempeñado un papel clave en considerar lo que con el tiempo se convirtió en movimientos autónomos de pequeños terratenientes. Para 1981 una encuesta integral de organizaciones de productores

regionales halló que dos terceras partes habían sido fundadas mediante las iniciativas de organismos gubernamentales y que la mayoría de las restantes estaban conectadas con la organización campesina oficial. Los programas de extensión de una amplia gama de organismos agrícolas, crediticios y de comercialización penetraron profundamente en el campo. Especialmente durante la reanudación de la reforma agraria de 1973-76 y el período de la reforma de la política alimentaria de 1980-82, miles de «promotores» orientados a los servicios sociales y capacitados en la universidad trabajaron en proyectos para aumentar la productividad, ampliar el acceso al crédito de los insumos y organizar los puntos de distribución de alimentos subvencionados para los más pobres de los pobres, conduciendo a la creación de un amplio abanico de formas de organización nuevas. Y estos trabajadores de extensión no consideraron en modo alguno sus tareas como vinculadas a la meta más amplia de la democratización, pero muchos sí lo hicieron, en marcado contraste con sus superiores burocráticos. Sus obstáculos principales fueron no sólo los caciques locales sino también la inercia de la corrupción de sus propias entidades. Para fines de la década de 1980, estas distintas actividades de organización habían surtido un importante «efecto de reacción», tanto sobre el carácter del movimiento campesino como sobre las políticas del desarrollo rural de los países.

La tercera trayectoria principal incluyó a los intelectuales «orgánicos», basados en la comunidad, que establecieron vínculos horizontales entre movimientos, tales como la relación que se forjó entre los maestros rurales y los movimientos campesinos. En Méjico, de ordinario los maestros rurales provienen de orígenes humildes y a menudo están muy politizados. Desde los años veinte han desempeñado un papel estratégico en apoyar y dirigir a los movimientos campesinos locales, vinculándolos entre sí y ayudándolos a «subir de nivel» en tanto los asesoran en sus negociaciones con el Estado. Durante toda la década de 1980, los maestros en los estados rurales más pobres de Méjico combinaron sus propias actividades en pro de la democracia sindical y salarios más elevados con el apoyo a los derechos campesinos y a la democratización municipal. Los casos de Oaxaca y Chiapas fueron los que tuvieron más éxito (Cook, 1990). Además, entre otros ejemplos de las funciones puente de los intelectuales «orgánicos» figuran los organizadores urbanos de la comunidad que pasaron a organizar sindicatos, especial y principalmente a mediados de los años setenta.

Los vínculos entre los intelectuales y los movimientos populares a través de los partidos políticos han sido mucho más limitados que los forjados por las tres primeras trayectorias. Esta cuarta trayectoria ha sido de ordinario indirecta, ya que los organismos de apoyo vinculados con los partidos ofrecían los servicios requeridos a movimientos existentes en un esfuerzo por ganarse clientela política. Esta relación indirecta se debió al aislamiento político de los partidos y al carácter de gran ciudad, de la clase media, así como a la desconfianza persistente de los movimientos que no deseaban ser «usados» por los partidos.

El quinto género de vinculación entre los intelectuales y los movimientos de base se produjo a través de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. La primera ONG mexicana estuvo estrechamente vinculada con la Iglesia Católica, que directa o indirectamente administró muchas instituciones educativas y de asistencia social. Durante los años cincuenta y sesenta el Secretariado Social Mexicano desempeñó un papel vital en la fundación de las ONG que trabajaron en las áreas de fondos de crédito rotatorio, educación popular, distribución de alimentos, salud y problemas urbanos. Sin embargo, no fue hasta la propagación de la teología de la liberación y la aparición de las comunidades cristianas básicas cuando experimentaron estas instituciones una extensa propagación. Para los años setenta se establecieron muchas fundaciones y centros que acompañasen y fincasen las actividades de «concientización,» establecidas como parte de la doctrina progresiva de la Iglesia de la «opción preferencial para los pobres.» Las ONG aparecieron junto con comunidades básicas en Morelos, Veracruz, Jalisco y Ciudad Nezahualcoyotl. A través de ella, cientos de jóvenes católicos encontraron un puente para llegar al nivel de base.

Durante muchos años, esta familia de ONG concentró sus esfuerzos en la educación popular. Inspiradas por la pedagogía de Paulo Freire, subrayaron «la formación de conciencia.» Prácticamente toda clase de actividad de servicio podría servir como punto de entrada para esta meta más elevada: alfabetización, educación básica, salud e higiene, cooperativas de vivienda, artesanías en pequeña escala, distribución de alimentos. En la retórica de la época, la meta prevaleciente instaba a los pobres a descubrir su propia situación de opresión y hallar su propia trayectoria para la liberación. Dentro de este contexto, aunque la meta global de las ONG fue básicamente educativa, ofrecieron distintos servicios a la vez.

Este enfoque de «promoción» demostró muy pronto sus virtudes y limitaciones. En primer lugar, muchos de los proyectos orientados a la producción no llegaron a consolidarse. Los proyectos económicos fueron limitados por el enfoque igualitario de los promotores, que se mostraron muy desconfiados de cualquier actividad que pudiera llevar a diferenciación de clases, condición que supuestamente interfería con la toma de conciencia y fomentaba ataques en el camino hacia el cambio social. Además, esta «politización excesiva» del trabajo de organización condujo a ciclos repetidos de deserción por los propios promotores, muchos de los cuales recurrieron a actividades políticas de la oposición o al campo menos frustrador de la vida privada o profesional.

Este enfoque también fue limitado por su hincapié en la formación de pequeños núcleos, mientras que la mayoría de los principales organizadores de base pusieron énfasis en la movilización de masas. Muchos de estos pequeños grupos estaban basados en parroquias y dependían de líderes carismáticos. Algunos de los promotores de la educación popular, tanto seculares como religiosos, desconfiaban en sumo grado de los movimientos populares principales, quizás temiendo que una alianza pudiese acarrear pérdida de

influencias sobre sus grupos comunitarios. Al propio tiempo, muchos de los movimientos sociales regionales y nacionales clave, tales como los activos en las coordinadoras, tenían graves reservas en relación con muchas de las ONG. Se resentían por el acceso de las ONG a los fondos y el poder que éstos llevaban consigo. La mayoría de las ONG eran consideradas como «externas» a los movimientos, provocando sospechas de que el personal de las ONG deseaba apoderarse de ellas. Algunas ONG, como el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), abrieron sus puertas a los movimientos de base, organizaron conferencias de prensa y denunciaron los abusos por el gobierno, pero eran una minoría con muy poca fuerza para cambiar la tendencia dominante.

Los movimientos de base principales de la «izquierda social» y la Iglesia progresiva emergieron al mismo tiempo, compartiendo una preocupación por abordar directamente las necesidades sentidas por los segmentos pobres de la población urbana y rural, así como la necesidad de conjugar la labor educativa con las demandas de supervivencia. Sin embargo, la distancia entre ellos comenzó a aumentar debido a una lucha por la dirección de los movimientos, exacerbada por el rechazo de algunos activistas de la Iglesia de lo que ellos consideraban como una orientación demasiado «economista» que entrañaba negociación con el Estado. En el proceso de separación, la izquierda social terminó con la mayoría de los movimientos y las ONG religiosas terminaron con las relaciones de los proveedores extranjeros de fondos. Al igual que en cualquier divorcio, las condiciones de la separación marcaron a ambos socios por muchos años.

Desde ambas direcciones, varios grupos trataron de servir de puente en este abismo. De la izquierda social, grupos como la Unión de Comunidades Populares en Ciudad de Méjico reclutaron a jóvenes cristianos y trabajaron en estrecha asociación con las ONG. Del lado de la Iglesia, la Comisión Social de los Jesuitas desempeñó un papel extraordinario en promover los movimientos sociales regionales. Del de las ONG, a fines de la década de 1970, el Equipo Pueblo recién formado, trabajó directamente con las coordinadoras, estableciendo relaciones entre los movimientos de base de vanguardia y los organismos de desarrollo internacional. Los profesionales procedentes del sector privado nominal, «apolíticos,» también habían participado en el desarrollo rural y en la pequeña industria urbana, especialmente a través de la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural (FMDR) y la Asociación de Desarrollo de la Microempresa (ADMIC).

No fue hasta mucho después —principios de los años ochenta— cuando profesionales más seculares, técnicos y con orientación política comenzaron a establecer en gran número las ONG. Análisis, Descentralización y Gestión (ANADEGES) fue pionera a fines de la década de 1970, constituyendo una importante red de más de veinte ONG regionales o específicas para el sector con personal integrado principalmente por profesionales que habían abandonado los sectores público y privado. Conscientemente se «desprofesionalizaron,»

recaudando fondos del sector público de las ONG internacionales para poner sus aptitudes al servicio de los grupos basados en la comunidad. En algunos casos, afiliados de ANADEGES formularon nuevas políticas innovadoras que implantaron bajo contrato con el sector público. En 1983 uno de los grupos básicos de la red, el Comité para Promover la Investigación del Desarrollo Rural (COPIDER) lanzó un programa denominado «Fondos de Solidaridad para el Desarrollo Campesino». COPIDER fue contratado por el gobierno del estado de Guerrero (entonces relativamente liberal) para lanzar estos fondos de crédito rotatorio «basados en su palabra», que no requerían que los productores campesinos de bajos ingresos ofrecieran una garantía. Desde 1988, en el contexto de las profundas reducciones en el crédito agrario convencional, el programa de Solidaridad del gobierno de Salinas comenzó a poner en práctica un programa análogo en todo el país, llegando a muchos productores con cantidades esencialmente simbólicas (US\$100 por familia).

### LAS ONG Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN MÉXICO

La mayoría de las ONG en México se concentran en cuestiones específicas, aunque muchas trabajan en zonas tanto urbanas como rurales y un número bastante elevado aborda varios temas a la vez. México se halla sólo al comienzo del establecimiento de redes coherentes de ONG dentro de sectores específicos, y no digamos nada de una serie más integral de alianzas de alternativa orientadas a la política de desarrollo.

#### Vivienda

Los terremotos que asolaron Ciudad de México en 1985 impulsaron un avance cualitativo en el desarrollo de las ONG, tanto en sus vínculos con los movimientos sociales como en su establecimiento de redes reciprocas. Los fondos exteriores de socorro y desarrollo experimentaron un gran incremento, aunque fueron abrumados por la magnitud de la destrucción y la demostración masiva de iniciativas voluntarias de los ciudadanos. Aparecieron docenas de nuevas ONG junto con organismos más establecidos, mientras que nuevas organizaciones sociales surgieron independientemente para hacer frente al reto de la reconstrucción.

Uno de los organismos gubernamentales cuyo historial de actividades inspiró el estilo de negociación relativamente pluralista de los movimientos sociales posterior al terremoto fue el Fondo Habitacional Popular (FONHAPO), que a su vez fue influenciado fuertemente por las experiencias de las ONG en proporcionar apoyo a la vivienda construida por los propietarios mismos. En el proceso, las jóvenes ONG dedicadas a la vivienda establecieron

algunas de las redes sectoriales más importantes de México, entre ellas la Red Interinstitucional y la Coalición Internacional del Hábitat. La ONG de la vivienda más antigua de México es el Centro Operativo de Vivienda y Asentamiento (COPEVI), fundado con vínculos con la Iglesia en 1963. COPEVI creó el Centro de Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI) en 1979. Ambas ONG desempeñaron importantes funciones en la reorientación parcial de la política de vivienda para familias de bajos ingresos del gobierno a principios de la década de 1980. Entre los cambios normativos figuró la fundación de FONHAPO, un nuevo organismo que rompió la tradición de tratar con los segmentos pobres de la población urbana en una forma relativamente más equitativa, eficiente y menos clientelista (Aldrete Haas, 1990; Annis, 1988).

Los terremotos no sólo destruyeron edificios sino que también resquebrajaron los cimientos de estructuras establecidas de control y representación social política, entre ellas las organizaciones izquierdistas sociales de la población urbana pobre. Hasta entonces, la Coordinadora Nacional del Movimiento Popular Urbano había sido la fuerza principal en defensa de las demandas de los residentes urbanos y los inquilinos de bajos ingresos. Los dirigentes de CONAMUP habían puesto sus esperanzas en los fondos de las ONG, confiando en que recibirían suficiente para poder desarrollar su propio proyecto de reconstrucción y evitar tener que tratar con el Estado. Estaban equivocados y perdieron su papel de dirección en el proceso. La única coordinadora de víctimas del sismo, CVD, surgió para llenar el vacío resultante entre el Estado y sectores clave de la población pobre de las ciudades. La CVD demostró ser bastante adeptas en combinar la movilización de masas con las negociaciones, obligando al Estado a efectuar cambios importantes en su política original de reconstrucción. Los cambios normativos más importantes permitieron a los residentes permanecer en sus vecindades originales y se expropiaron miles de edificios para evitar los desalojos. Si bien algunos grupos subrayaron la negociación de las condiciones de la ayuda de reconstrucción del gobierno, otros establecieron vínculos estrechos con las ONG y siguieron estrategias de edificación basadas más en la comunidad. Sin embargo, estos recursos de las ONG fueron mucho más reducidos que los obtenidos por la Iglesia Católica y el gobierno federal. La idea utópica de que los fondos de las ONG permitirían la creación de espacios sociales completamente autónomos del gobierno no pudo «ampliarse» más allá de cierto límite. Restricciones materiales frustraron a quienes consideraban que la vivienda construida por los propietarios mismos había de ser la base de la autonomía local, especialmente en la ciudad central más densamente poblada. Los contratistas gubernamentales construyeron o repararon más de 44.000 unidades de vivienda en un tiempo récord en comparación con unos cuantos miles, a lo sumo, construidas por las ONG.

Una vez que la jerarquía católica decidió concertar un pacto con el gobierno federal, la mayoría de las organizaciones de base tuvieron poca opción salvo tratar directamente con el propio Estado. Con la firma del Acuerdo de

Concertación Democrática (por una multitud de actores),<sup>5</sup> que reguló la vivienda temporal, los préstamos de edificación e infraestructura con bajos intereses también suspendió los desalojos, se abrió un nuevo camino para la resolución de los conflictos entre el Estado y la sociedad, estableciendo un patrón más abierto que continúa desarrollándose en nuestros días. Al contrario de programas de asistencia social populistas pasados, este acuerdo de *concertación* no requirió que los grupos de la comunidad abandonaran su autonomía política. Mediante una combinación creativa de movilización, negociaciones y distintas propuestas normativas, la ayuda para la reconstrucción se convirtió más en un derecho de los ciudadanos que en un favor político clientelista. Esta experiencia de negociación de «suma positiva» entre el Estado y los grupos autónomos de la comunidad preparó el camino para el discurso oficial de carácter más democrático asociado con el PRONASOL, el Programa Nacional de Solidaridad del gobierno de Salinas.

### Desarrollo de la mujer

La respuesta popular al reto de la reconstrucción también provocó un importante incremento en la participación de la mujer en el proceso de desarrollo (Schteingart y Massolo, 1987). Pero la organización autónoma de la mujer en el movimiento popular urbano había hecho ya un avance cualitativo entre 1983 y 1985 con la formación de la Red Regional de la Mujer de CONAMUP. Las mujeres habían formado desde hacía tiempo el núcleo de los movimientos, pero la formación de un espacio político autónomo del que identificar y defender demandas específicas para el género no tenía precedentes. Este proceso se desarrolló en gran medida sin el aporte de las organizaciones feministas existentes. Entre las ONG clave que proporcionaban servicios de apoyo para los movimientos de la mujer figuraron Mujeres para el Diálogo, un grupo de educación popular de origen religioso que trabajaba principalmente en las zonas rurales y el Grupo de la Mujer para Acción Social, que también llevó a cabo trabajo de educación popular. Una de las primeras experiencias con los centros de la mujer la llevó a cabo la primera gobernadora de México (Velasco Rocha y Cortes Montano, 1988).

El reto principal afrontado por las actividades de apoyo de las mujeres al nivel de base fue el vacío entre las intelectuales feministas de la clase media y las activistas pobres de las zonas urbanas que se concentraban principalmente en las demandas de supervivencia interna. No sólo diferían en su concepción de la interacción entre las cuestiones del género y la clase, sino que también diferían en su actitud hacia el Estado. Las mujeres activas en los movimientos populares urbanos retaron al Estado para que atendiese sus necesidades materiales, lo que entrañó necesariamente una combinación pragmática, aparentemente «apolítica,» de movilización y negociación concentradas principalmente en programas de alimentos subvencionados. Sin embargo,

en el proceso de lucha con la dirección del movimiento popular urbano dominado por los hombres por obtener un espacio autónomo para la mujer, un creciente número de mujeres llevaron su análisis del género mucho más allá. Tanto las intelectuales como las activistas de base comenzaron a llenar el vacío con la aparición de un nuevo «feminismo popular» que respondió directamente a las realidades diarias afrontadas por las mujeres pobres de las zonas urbanas (Maier, 1990; Stephen, 1990).

Sin embargo, las actividades de organización de las mujeres campesinas han recibido poca atención en México. El Estado ha desempeñado un papel clave, con su promoción de Unidades Agroindustriales de la Mujer (UAIM en el sector de reforma agraria). Si bien muchos han seguido el patrón típico de arriba a abajo de los proyectos del gobierno, las UAIM también han permitido a los organizadores de la comunidad lanzar algunas actividades modestas de desarrollo autodirigidas pero han establecido un precedente (Fox y Hernández, 1989; Stephen, 1991). Las actividades de las ONG han tenido una escala bastante pequeña y pocas de las organizaciones campesinas regionales más consolidadas han hecho una prioridad de los proyectos de desarrollo de la mujer.

### La defensa ambiental y el desarrollo permanente

La mayoría de las ONG ambientales tienen un origen relativamente reciente, aunque el movimiento ecológico mexicano se remonta a fines de la década de 1960. Durante la década de 1970 y principios de la de 1980, la mayoría de los grupos ambientales eran organizaciones urbanas, con miembros de la clase media, en vez de ONG en el sentido de las organizaciones de apoyo de base. Incluso ahora, la mayoría son aún relativamente débiles y de base algo estrecha, aunque algunos grupos de «notables» tales como el Grupo de los 100, han obtenido un importante acceso a los medios de información para criticar la política oficial. Si bien existen dos redes nacionales —el Pacto de Grupos Ecológicos y la Federación Mexicana de Conservación— así como algunas redes regionales y sectoriales, ninguna aparece amplia o suficientemente consolidada para representar el movimiento en su conjunto. La mayoría de las ONG ambientales que trabajan en estrecha asociación con los movimientos sociales están en el movimiento contra la energía nuclear<sup>6</sup> o participan en trabajos de desarrollo rural permanente con las organizaciones campesinas. El Grupo de Estudio Ambiental (GEA), por ejemplo, tiene un historial de trabajo con las organizaciones campesinas (Alatorre y Aguilar, 1990).

Una de las actividades de desarrollo rural permanente con más resultados en su haber incluyó una estrecha colaboración entre los ecólogos basados en la universidad y la comunidad montañosa de Alcozauca, Guerrero, por largo tiempo reducto de actividad política de la oposición. Sus autoridades municipales democráticas trabajaron en estrecha asociación con los ecólogos y algunas de las

entidades estatales y federales más abiertas en una serie innovadora de proyectos agroecológicos basados en la comunidad (Carabias, Toledo y Caballero, 1990). Otro ejemplo innovador de colaboración entre una ONG y los movimientos para el control de la comunidad sobre los recursos naturales tuvo lugar en las montañas de Oaxaca. El movimiento contra una importante empresa de papel por recuperar el control de la comunidad autóctona sobre los recursos silvícolas comenzó en 1967, y Estudios Rurales y Asesoramiento (ERA) ha desempeñado un papel de apoyo clave desde el principio de la década de 1980 (Szekeley y Madrid, 1990).

En varias regiones de biodiversidad intensa pero en peligro, las ONG trabajan con dirigentes de la comunidad, organismos oficiales y las ONG internacionales en planes regionales de conservación. Algunos de estos grupos han comenzado a cambiar su enfoque de conservación tradicional, que tendía a excluir la participación de la comunidad, a programas de utilización racional de recursos más permanentes y responsables, al igual que en la conflictiva región de Chimalapas a lo largo de la frontera de Oaxaca-Chiapas.

Hay un caso especialmente inusitado de un movimiento de la comunidad urbana que «produjo» su propia ONG de protección ambiental. A fines de la década de 1980 el Comité de Defensa Popular (CDP) de Durango comenzó a ampliar su apoyo más allá de su base en las zonas urbanas pobres y a forjar nuevas alianzas entre reformistas en el gobierno y destacadas figuras locales como forma de aumentar su influencia contra las élites locales y estatales de mano dura. Formando el Comité de Defensa y Preservación Ecológica en 1988, que se concentró en los efectos sobre la salud y la producción de la contaminación del agua, el CDP avanzó en la transición de la contestación a la consulta multisectorial de amplia base junto con propuestas de política de alternativa técnicamente viables. Comenzando con un programa de emergencia que cooperó con los grupos de la comunidad para reclamar y proteger diecisiete manantiales locales, CDP aumentó sus actividades hasta formular propuestas regionales para utilización racional de los recursos hídricos (Moguel, 1991).

## Desarrollo rural

En el área del trabajo de las ONG y en el desarrollo rural más generalmente, convergieron dos tendencias principales en apoyo de los proyectos de desarrollo económico administrados por los campesinos. La primera consistió en que algunos de los grupos de «promoción» seculares y religiosos más tradicionales cambiaron su enfoque, pasando varios a actuar más activamente en su apoyo por las actividades de desarrollo vinculadas con los movimientos campesinos autónomos. Los cambios de SEDAC (Servicio de Formación de Adultos) en Hidalgo y *Save the Children* en Sonora son ejemplos notables.

La segunda tendencia fue la de que los activistas del desarrollo rural constituyen ONG que brindan servicios de apoyo más profesionales que

requiere el creciente nivel de organización económica del movimiento campesino, en especial en las áreas de crédito, comercialización y asistencia técnica. Uno de los ejemplos más destacados es el Centro de Apoyo de los Movimientos Populares en Oaxaca (CAMPO), que ha proporcionado ayuda clave a una de las entidades autónomas más importantes de México de productores de café en pequeña escala. El Instituto de Desarrollo Rural Maya también ha desempeñado una función de apoyo estratégica para las iniciativas de desarrollo económico administradas por los campesinos, especialmente en el estado de Guerrero. Al contrario de las ONG tradicionales, estos grupos fueron constituidos por activistas y líderes experimentados de los propios movimientos de base. La red nacional de desarrollo económico de la comunidad ANADEGES combina las características de ambas tendencias y trabaja con especial actividad en las zonas central y meridional de México. Sin embargo, no existe una red nacional que une a los grupos de desarrollo rural orientados hacia los movimientos campesinos, aunque se ha producido alguna colaboración en áreas específicas, tales como las políticas alternativas de crédito (Juárez, 1990).

Dos de las agencias de apoyo técnico más prometedoras son las nuevas redes nacionales de uniones de crédito regionales administradas por los campesinos y distribuidoras de fertilizantes que surgieron para llenar el vacío que dejó la reducción en las empresas agrícolas del estado. La Asociación Nacional de Uniones de Crédito del Sector Social y la Asociación Nacional de Agentes de Fertilizantes del Sector Social fueron creadas ambas por las propias organizaciones campesinas regionales que han estado luchando por atender la demanda (Myhre, 1991).

## Derechos humanos

Los ciudadanos mexicanos han luchado desde hace tiempo contra la persecución política y el abuso por la policía, pero sólo después de la llegada de los refugiados políticos procedentes de Sudamérica comenzaron esos esfuerzos a constituirse en un movimiento organizado de derechos humanos. Generaciones previas habían luchado por liberar a los prisioneros políticos, especialmente después de la oleada de represión en 1959 y 1968, pero estas actividades no se habían identificado aún como un movimiento de derechos humanos.

Las primeras organizaciones comenzaron a formarse a fines de la década de 1970 para defender los derechos de los prisioneros políticos encarcelados en las campañas contra la insurrección de México a principios y mediados de los años setenta. El movimiento de los derechos humanos comenzó a crecer a principios de la década de 1980, en parte mediante la defensa de los derechos de grandes oleadas de refugiados políticos que huían de la violencia militar en El Salvador y Guatemala. A fines de la década de 1980, al mismo tiempo que la conciencia de la violencia electoral y la protesta contra dicha violencia y el abuso de

la policía experimentaron un gran aumento, el movimiento comenzó a propagarse y ampliar su presencia en todo el país.<sup>7</sup> De sólo cuatro ONG de derechos humanos en 1984, el número había aumentado a sesenta en 1991. Tal como lo expresaron destacados activistas de los derechos humanos en México: «Ahora tenemos muchos aliados y constituimos lo que los sociólogos llaman ‘movimiento social’. Hemos avanzado de la protesta a la propuesta» (Acosta, 1992).

De todos los sectores de ONG, la red de derechos humanos (incluyendo a muchos grupos orientados a la Iglesia) es una de las que tienen más amplia base y que abarcan todo el espectro político. Al nivel nacional, la Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos «Fray Francisco de Vitoria» y el Centro de Derechos Humanos «Miguel Pro», son quizás los grupos más destacados.<sup>8</sup> En fecha reciente, también se fundó la primera red nacional de amplia base de abogados democráticos.

Cada vez más, los profesionales de orientación democrática están formando sus propias comisiones locales al nivel metropolitano y estatal, corriendo grandes riesgos personales de represalias por los agentes de policía. Sin embargo, el grado de consolidación orgánica que ha alcanzado el movimiento de los derechos humanos al nivel local sigue siendo bastante desigual. Han ocurrido importantes adelantos en las montañas de Chiapas, bajo los auspicios del Obispo Samuel Ruiz, incansable defensor de los derechos humanos y la justicia social en una de las regiones más violentas y asoladas por la pobreza de México, pero aún existen importantes vacíos en otras regiones duramente afectadas (por ejemplo, Guerrero, Hidalgo, Veracruz). Los grupos de derechos humanos vinculados a la Iglesia que trabajan en las montañas de la población autóctona de Tarahumara en Chihuahua también han hecho importantes adelantos. Las alianzas a través de la frontera con ONG ambientales de Estados Unidos, tales como el Centro de Texas para Estudios Normativos, condujeron a un amplio debate crítico de un proyecto silvícola financiado por el Banco Mundial, que contribuyó a su suspensión en 1991. La mayor atención a los problemas del abuso por la policía y la violencia política, a nivel tanto internacional como nacional, condujo a la creación de una Comisión Nacional de Derechos Humanos del Gobierno, que nominalmente está dedicada a trabajar con el sector de las ONG. La atención internacional ha sido vital para la creación del espacio político dentro del cual el movimiento de derechos humanos pueda crecer y consolidarse.

### Convergencia de las ONG

Las ONG están realizando avances importantes al nivel sectorial y, en algunos casos, han constituido importantes redes sectoriales (por ejemplo, vivienda, salud de la comunidad). Sin embargo, las ONG mexicanas aún van a la zaga en la formación de redes multisectoriales que representen con eficacia

las aspiraciones de los movimientos sociales, el trabajo de apoyo al desarrollo económico de base y una alternativa de política pública al nivel local y nacional (Lopezlira, 1990). Tres factores condujeron a la formación de la primera red nacional importante: el terremoto de 1985, la efervescencia política de 1988 y la nueva iniciativa de la ley fiscal del gobierno de 1989. En México las ONG son definidas jurídicamente como «asociaciones civiles» u organizaciones de individuos, sin fines de lucro. En diciembre de 1989 el Ministerio de Finanzas envió un proyecto de ley al Congreso denominado el «Impuesto sobre Artículos Varios», que trataría a las ONG y a las cooperativas como si fuesen grandes corporaciones, poniendo en peligro los proyectos tanto filantrópicos como de desarrollo. El gobierno argumentó que estas dos clases de organizaciones eran utilizadas por empresas orientadas al lucro para evitar los impuestos. Desde el punto de vista de las ONG, el gobierno estaba tratando de ampliar su base fiscal y de «imponer algunos controles políticos sobre los sectores autónomos.» Pero cualquiera que sea el motivo, el nuevo impuesto amenazó la existencia y la labor de las asociaciones civiles que deseaban servir a la sociedad» (Reygadas, 1991).

La convergencia entre las ONG independientes también fue acelerada por una reunión nacional en junio de 1990 entre las agencias de asistencia social y las ONG respaldadas por el sector privado mexicano y la Iglesia Católica. En esta reunión, los participantes debatieron tres temas principales: el Estado dentro del contexto de las nuevas leyes fiscales, la oportunidad de participar en intercambios de la deuda internacional y el creciente problema de la pobreza extrema. El papel activo de la Iglesia Católica en las actividades de socorro tras el terremoto, a través de su Fondo de Apoyo a la Comunidad (FAC), le permitió considerar la posibilidad de aprovechar los intercambios de la deuda internacional para sus proyectos de asistencia social y desarrollo. En este contexto, el gobierno y fundaciones privadas tanto moderadas como conservadoras llevaron sus debates a un nivel superior.

La reunión de junio sirvió como aviso a las ONG más independientes de que el gobierno, la Iglesia y el sector privado estaban formulando un nuevo nivel de coordinación que podría desplazarlas y subordinarlas. En respuesta, algunas de las más representativas de las ONG orientadas a la izquierda se reunieron para hablar de su identidad, el gobierno de Salinas, la nueva ley fiscal y el reto de encontrar una forma más estable de coordinación. Más de 75 ONG fundaron la «Convergencia de Organizaciones Cívicas en pro de la Democracia» en agosto de 1990.<sup>9</sup>

Los encuentros nacionales segundo y tercero, en los que participaron 120 ONG, siguieron pronto. La Convergencia propuso una ley fiscal de alternativa que reconocería la condición de sus miembros como organismos sin fines de lucro, pero el Congreso controlado por el PRI no prestó atención. Para la tercera reunión, la democracia electoral se había convertido en una prioridad importante, especialmente los problemas dobles del fraude y la

abstención. La Convergencia se unió luego a la Academia Mexicana de Derechos Humanos y al Centro de Derechos Humanos de San Luis Potosí para coordinar la campaña de vigilancia de las urnas que estableció un precedente en la competencia por el cargo de gobernador muy dirimida en agosto de 1991 en San Luis Potosí. Su documentación del fraude desempeñó un papel clave en legitimar la marcha espectacular de protesta pacífica del candidato de la oposición a Ciudad de México, que convenció al presidente de la necesidad de cambiar su decisión inicial de apoyar los resultados oficiales y condujo, a su vez, a la caída del candidato del PRI. Sin embargo, debido a limitaciones logísticas, sociales y políticas, los observadores no pudieron llegar más allá de las zonas urbanas, problema grave en un estado predominantemente rural. La Convergencia también apoyó a la Red Mexicana hacia el Libre Comercio, en un esfuerzo por democratizar la información acerca de las conversaciones comerciales trinacionales así como incluir los temas de la mano de obra, los derechos humanos y el medio ambiente en el programa de integración.<sup>10</sup>

### LAS ONG Y LA DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL

Hasta 1988 el PAN fue el partido que con más éxito aprovechó el creciente descontento al nivel municipal. Pero después de los resultados sorprendentemente favorables obtenidos en 1988 por Cuauhtémoc Cárdenas en su amplia campaña presidencial nacionalista de centro izquierda, el patrón comenzó a cambiar. La primera etapa de este resurgimiento de oposición electoral crea una sensación de verdaderas posibilidades para el cambio al nivel local, especialmente para organizaciones sociales regionales autónomas que con éxito emprendieron el embate presidencial.<sup>11</sup>

Después de protestas masivas contra el fraude en julio y agosto de 1988, la variopinta coalición de partidos nacionalistas semioficiales, ex miembros del partido oficial (la Corriente Democrática), los católicos, la izquierda social y el partido socialista mexicano independiente de la izquierda, que se habían unido para apoyar la candidatura de Cárdenas, comenzó a desmoronarse. Con el tiempo, los partidos semioficiales volvieron a adoptar una posición pro gubernamental dejando la Corriente Democrática del PRI junto con la izquierda orientada a los partidos políticos y a los niveles de base, que en conjunto formaron el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La actividad de formación de partido comenzó al nivel nacional y pronto se vio confrontada por el reto de una serie de elecciones municipales y estatales sin una presencia política en el terreno.

Para fines de 1991, de los 191 municipios en manos de la oposición, 97 se hallaban bajo la administración del PRD (de una cifra máxima de 116) y 47 pertenecían al PAN. La mayoría de los otros municipios no pertenecientes al PRI estaban en manos de partidos semioficiales que se habían unido brevemente a la

oposición Cardenista en 1988. La mayoría de las victorias del PRD ocurrieron en los poblados y localidades en unos cuantos estados. El PAN siguió siendo una fuerza poderosa en las ciudades clave del norte, entre ellas varias capitales estatales (por ejemplo, Tijuana, Ciudad Juárez, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Saltillo y Mérida, más al sur). Cárdenas, también, había tenido resultados especialmente buenos en las zonas urbanas, e incluso el recuento oficial le concedió la zona metropolitana vital de Ciudad de México. Sin embargo, los esfuerzos del PRD por aprovechar su éxito inicial tuvieron resultados limitados y condujeron a importantes ventajas municipales sólo en los estados básicos de Michoacán y Guerrero. Estas victorias fueron a menudo parciales, puesto que el gobierno reconoció únicamente algunas de ellas. La represión fue encarnizada; se pidió la ayuda de los tanques para desalojar a los manifestantes de los ayuntamientos que reclamaban como suyos.

Sin embargo, en 1990 y 1991 el PRD no ganó siquiera victorias electorales parciales. El fraude y el ausentismo fueron factores clave responsables de esta incapacidad por consolidar los avances de 1988 al nivel local. Sin embargo, casi tan importante fue la dificultad del PRD en llegar a incorporar a muchos de quienes se habían movilizado en pos de la carrera presidencial de Cárdenas.

Las elecciones de 1988 constituyeron un paso gigante hacia una expresión política para el creciente descontento social, pero la transición de las organizaciones sectoriales a la constitución de un partido representativo al nivel local resultó ser extraordinariamente difícil. En 1988 muchos consideraron la oleada de apoyo a Cárdenas como uno de los efectos de años de organización al nivel de base. Aprovechando una importante división en la clase política, muchos movimientos sociales se unieron e hicieron su aparición en el campo político. Hay alguna verdad en esta afirmación pero sólo parcialmente. Retrospectivamente, es más que probable que la mayoría de los votantes de Cárdenas fuesen ciudadanos que no se identificaban con los movimientos sociales u organizaciones políticas ni participaban en ellos, aunque formalmente puedan haber sido miembros de grupos corporativistas oficiales (Zermeño, 1990). Por tanto, es bastante lógico que un gran número de personas pudieran apoyar a Cárdenas, que simbolizaba el nacionalismo, la reforma social y un gobierno honrado, pero no se sintieran atraídas a las formas tradicionales de organización de los partidos políticos conforme a nuevos rótulos. La mayoría de quienes terminaron en la alta dirección del PRD provino del propio PRI o del Partido Socialista Mexicano y su comportamiento político siguió los patrones tradicionales de arriba a abajo.

Para la fecha en que los avances municipales del PRD llegaron a su apogeo, las ONG estaban tratando aún de ponerse al día con los acontecimientos de 1988, y su papel en las actividades de democratización municipal siguió siendo bastante limitado. La gran mayoría de organismos internacionales proveedores de fondos no estaban dispuestos a financiar la actividad electoral o una manera alternativa de gobierno en Méjico puesto que esto podría

interpretarse como intervención externa en la política interna. Incluso cuando los partidos políticos no han participado directamente y la cuestión ha sido el apoyo a las actividades de desarrollo de base que pudiera formar parte de la política electoral local, las agencias externas de financiación se han mostrado bastante cautelosas. Su cautela es comprensible dada la línea divisoria cada vez más difusa entre el desarrollo de base y la política electoral. Por tanto, el resultado ha sido que las ONG dan muy poco apoyo a las administraciones municipales recién democratizadas, en un contexto en el que los recursos convencionales del sector público para servicios locales son congelados a menudo debido a la hostilidad política (Paas, 1991).

Sin embargo, el problema no está meramente en la falta de fondos externos. Nuevas formas de concebir el papel de las ONG en la administración pública al nivel local sólo ahora están comenzando a surgir y a ser debatidas. Por ejemplo, los propios municipios de la oposición comenzaron a reunirse en la Primera Convención Municipalista Nacional en Ciudad de México, en septiembre de 1990, intercambiando ideas acerca de cómo democratizar la administración pública y cómo hacer frente a problemas comunes. El esfuerzo por unir a los activistas municipales del PRD procedentes de todo el país fue un paso importante, pero el concepto dominante de organización resultó ser bastante estrecho. En vez de ampliar la noción de la política municipal, el movimiento municipalista propuesto se basó solamente en los alcaldes de la oposición. Esta estructura excluiría la representación de partidos múltiples, y no digamos nada de posibles nuevas formas de participación y representación de los ciudadanos en el gobierno local que quedan todavía por crear.

La administración municipal democrática tiene un historial muy limitado y las ONG están ahora comenzando a aprender cómo ofrecer apoyo constructivo. Sin embargo, existen ejemplos, entre ellos, los casos de Guerrero y Oaxaca, de la gestión continua o permanente de recursos basados en la comunidad que citamos con anterioridad. La Asamblea de Autoridades Mixe (ASAM) en las montañas de Oaxaca formó distintos grupos para proporcionar apoyo a los proyectos de desarrollo de base, servicios jurídicos bilingües y la defensa de la cultura tradicional. Varias ONG en el estado de Morelo han abierto un centro de capacitación para los miembros del personal de localidades democráticas, a fin de ayudar a evitar que sean absorbidos por la burocracia oficial. El Equipo Pueblo, una organización de apoyo de base durante los años ochenta ayudó a extraer conocimientos de la experiencia en la política electoral del Comité de Defensa Popular de Durango. Sin embargo, en general, las ONG están aún aprendiendo a consolidar los movimientos sociales, el desarrollo económico basado en la comunidad y el gobierno local democrático. Varias de éstas se han unido en la nueva Red Interinstitucional, que está comenzando a generar propuestas y proyectos para aumentar la economía local y la participación de la comunidad en la planificación y gestión municipal, por conducto de su Red de Apoyo Municipal (RAM). La Red Interinstitucional, fundada por once ONG en

1989, surgió de redes religiosas progresivas, principalmente dedicadas a actividades de vivienda, cooperativas y educación popular.<sup>12</sup>

### EL SUBDESARROLLO POLÍTICO DE LAS ONG MEXICANAS

Las ONG mexicanas tienen mucho camino que recorrer antes de lograr la vida institucional, el efecto político o la presencia social de sus contrapartes en Chile, Brasil o Perú. Salvo notables excepciones, la presencia de las ONG en la política mexicana y las actividades de cambio social es extraordinariamente limitada.

El papel omnipresente del Estado es un factor clave que explica el relativo «subdesarrollo» político de las ONG mexicanas. Antes de sus espectaculares reducciones en los gastos sociales en los años ochenta, el Estado mexicano tenía una presencia importante en la provisión de servicios básicos. Si bien es cierto que en varios países sudamericanos las ONG son los actores clave en las estrategias de supervivencia basadas en la comunidad, los órganos del gobierno mexicano siguen desempeñando un papel de vanguardia, por ejemplo, en la distribución de leche de bajo costo o la organización de tiendas rurales de alimentos y comedores populares. El acceso a estos programas sociales de «red de seguridad» está a menudo condicionado a la lealtad política al partido gobernante, limitando aún más el espacio para actividades independientes de desarrollo de la comunidad por las ONG.

Otra razón para la debilidad relativa de las ONG mexicanas es su acceso sumamente limitado a fondos externos, al menos antes del terremoto de 1985. Muchas ONG europeas y norteamericanas consideraban que México era un país democrático en una etapa avanzada hacia el desarrollo industrial, en pocas palabras, una potencia regional con recursos petrolíferos. La ayuda oficial al desarrollo ha sido relativamente reducida, salvo acuerdos macroeconómicos de la deuda y de estabilización. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha proyectado un perfil muy poco destacado en México, ya que, en términos generales, este organismo considera a México como un país de «ingresos medios» (aunque en fecha reciente la USAID ha aumentado su apoyo a los proyectos ambientales a través de las ONG estadounidenses). Hasta mediados de la década de 1980, la Fundación Interamericana concentró sus actividades de desarrollo de base fuera de los principales movimientos sociales, apoyando a la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural (FMDR) orientada al comercio y a proyectos vinculados con la Iglesia orientados a la educación popular. Además, hasta hace poco, las fundaciones europeas orientadas a los partidos políticos tenían dificultades de encontrar contrapartes apropiadas. Por ejemplo, la Fundación Friedrich Ebert, vinculada al Partido Demócrata Social Alemán, apoyó al partido político gobernante y a su rama sindical, mientras que la Fundación Demócrata Cristiana

Konrad Adenaur apoyó a la FMDR. Además, estas fundaciones llegaron tarde, y sus recursos surtieron un efecto cualitativo mucho menor sobre el cambio social de base en México que el que tuvieron en otros lugares, los cuales, proporcionalmente, recibieron mucho más dinero, mucho más pronto, como ocurrió con Centroamérica o Chile.<sup>13</sup>

Algunas de las debilidades relativas de las ONG mexicanas también son atribuibles a factores internos. Un número importante de ONG pioneras dedicaron sus energías a actividades de asistencia social o a proyectos de educación popular desconectados de la corriente principal de construcción del movimiento social de la década de 1970. En pronunciado contraste con la experiencia brasileña, por ejemplo, durante muchos años ocurrió poca comunicación o coordinación entre las principales ONG y la mayoría de los movimientos populares de vanguardia. Esta diferencia pudiera haberse debido a las funciones opuestas de la jerarquía progresiva de la Iglesia en el movimiento popular de cada país, fundamental en el caso de Brasil y marginal en la mayor parte de México. Si bien la mayoría de los obispos brasileños acogieron a los movimientos en pro del cambio social y la democratización en la década de 1970 y la de 1980, gran parte de la jerarquía de la Iglesia Católica mexicana se ha mostrado hostil o indiferente a los movimientos sociales (con las notables excepciones de los estados de Morelos, Oaxaca y Chiapas).

Si bien las organizaciones basadas en la Iglesia se concentraron en grupos pequeños, los principales movimientos populares fueron mantenidos por sus propios recursos y por los que podían obtener del gobierno mediante movilización de masas. Esta diferencia no sólo fue el resultado de la falta de fondos y extensión política de las ONG; muchas de estas organizaciones sociales eran muy nacionalistas y se mostraban bastante escépticas de los fondos externos de las ONG, especialmente de los gobiernos.

Las ONG mexicanas también se han visto limitadas por su falta de conexión con la vanguardia de la vida intelectual nacional. En contraste con muchos otros países latinoamericanos, en los que las ONG constituyan un espacio clave para los intelectuales más importantes, muchos de los pensadores más creativos de México trabajaban en las universidades o para el gobierno. Sólo en fecha reciente han comenzado los intelectuales a acudir en gran número a las ONG para compensar el precipitado descenso en su nivel de vida, resultado de los fuertes recortes presupuestarios acaecidos en la educación superior.

Sin embargo, muchos de los patrones y circunstancias limitantes que acabamos de describir han estado cambiando con rapidez desde fines de la década de 1980. El «divorcio» entre los movimientos de base y las ONG ha comenzado a terminar en matrimonios felices. Muchas organizaciones de apoyo de base se han hecho mucho más flexibles políticamente, cambiando de «concientización» entre los segmentos pobres no organizados de la población a proporcionar importante asistencia técnica a proyectos de desarrollo autoadministrados enmarcados en movimientos sociales que son independientes tanto de las ONG como

del Estado. Las ONG se han consolidado mucho más y han profesionalizado su trabajo, convirtiéndose en una importante alternativa para sectores crecientes de activistas y técnicos que desean ofrecer servicios de apoyo concretos a las iniciativas de desarrollo de base. Algunos movimientos sociales han creado incluso sus propias ONG, tales como el Comité de Defensa Popular del programa ecológico de Durango. El apoyo organizativo y técnico brindado por un número creciente de ONG a los movimientos sociales es cada vez más importante y queda por hacer un análisis integral. En el contexto de los proyectos de desarrollo de base, la relación, aunque no está libre de conflictos, es fructífera y mutuamente enriquecedora. De una atmósfera de competencia y canibalismo, las ONG mexicanas han creado un clima de tolerancia y comprensión de las diferencias.

### Futuros rumbos

Aunque los movimientos de base de México tienen una rica y diversa historia, todavía les queda por democratizar el gobierno local en un grado importante. Y no han creado aún una alternativa política nacional representativa y de amplia base. Sin embargo, se han convertido en contrapesos importantes del poder del Estado centralizado en algunas regiones y en ciertos campos normativos.

Una de las tendencias más importantes ha sido el cambio del énfasis en las reivindicaciones socioeconómicas a los derechos políticos y electorales, tanto al nivel local como al nacional. Los resultados han sido hasta la fecha bastante ambivalentes, manteniendo el Estado centralizado una gran cantidad de la iniciativa política. Los pasos más importantes hacia un gobierno local pluralista y representativo se han dado al nivel municipal, aunque una oficina del gobernador fue cedida a un partido de la oposición por primera vez en 1989.

Hay, hasta la fecha, muchas razones para el éxito extraordinario del gobierno en recuperar la iniciativa política después de su revés de 1968 en las urnas. El control de la inflación y el crecimiento económico son sin duda ampliamente reconocidos, después de años de crisis y falta de seguridad. El gobierno también dio una respuesta evolucionada al desvío del movimiento de base hacia el campo electoral ocurrido durante los últimos cinco años de la década de 1980. Con PRONASOL, el Programa Nacional de Solidaridad del presidente, los proyectos de asistencia social e infraestructura se han enfocado hábilmente en zonas políticamente dirimidas. PRONASOL constituye una estrategia presidencial general con muchos programas de componentes diferentes, que van de la simple redesignación de los planes tradicionales de ingresos compartidos con los estados y municipios a iniciativas innovadoras de desarrollo rural inspiradas por éxitos pasados de las ONG.

Los proyectos de PRONASOL van acompañados de un poderoso discurso oficial de participación de la comunidad y «corresponsabilidad»

entre el Estado y los ciudadanos, y estos proyectos requieren la formación de comités locales de solidaridad, que a su vez seleccionan de entre una serie fija de posibles proyectos de mejoramiento de la comunidad: electrificación, pavimentación de carreteras, reparaciones escolares, etc. Pero sigue estando sujeto a debate el grado en el que la asistencia a las reuniones públicas se convierte en una participación genuina de la comunidad.

La meta política de PRONASOL consiste en promover un vínculo directo entre PRONASOL (símbolo del presidente) y la comunidad local, a menudo dejando a un lado a las autoridades locales y a los jefes políticos tradicionales.<sup>14</sup> Aunque parece que PRONASOL se está descentralizando, en la práctica centraliza el poder en la presidencia, provocando graves conflictos subyacentes entre los Salinistas al nivel federal y las autoridades estatales Priistas más tradicionales.

A pesar de sacar muchos miembros clave del personal y lecciones prácticas de las ONG, PRONASOL ha tenido un historial ambivalente con las organizaciones sociales autónomas más consolidadas, negociando con algunas en tanto se deja a otras al margen en aras de proporcionar servicios directos a la base. Caba mencionar que PRONASOL bloqueó las actividades del Banco Mundial destinadas a financiar directamente a las ONG de México.

Dentro de la amplia gama de actividades de PRONASOL, sus planes de ingresos compartidos para donaciones en bloque destinadas a construcción de carreteras, puentes y sistemas de aguas son las más convencionales y, por tanto, las más sujetas a posible manipulación política, aunque la mayoría de los municipios de la oposición se beneficiarían de estas iniciativas. Estos proyectos de infraestructura parecen representar el grueso de los desembolsos de PRONASOL. Entre los proyectos de desarrollo rural figuran los de las únicas actividades orientadas a la producción, apoyadas por PRONASOL. Las cantidades son muy reducidas, y simbólicas, pero son un sustituto importante para la abrupta retirada de otros órganos estatales que proporcionaban crédito para cultivos campesinos tales como granos básicos y café.

Los proyectos más innovadores de PRONASOL probablemente sean los que lleva a cabo el Instituto Indígena Nacional, cuyo presupuesto aumentó diecinueve veces durante los primeros tres años del gobierno de Salinas en un intento por contrarrestar años de descuido de los ciudadanos más oprimidos de México. Las dos líneas principales de trabajo de desarrollo del INI eran el crédito directo («de palabra») para las organizaciones de productores indígenas de café de bajos ingresos y la creación de fondos de crédito rotatorio al estilo de las ONG, supuestamente administrados por consejos regionales de organizaciones autóctonas. Al igual que con cualquier programa innovador de desarrollo gubernamental, el historial ha sido ambivalente. Por ejemplo, después de dos años de operación, cinco de los veinte fondos regionales de crédito de Oaxaca habían sucumbido ante las élites políticas locales y otros conflictos, otros diez estaban aún funcionando como sucursales de la oficina regional del INI mientras que otros

cinco habían «despegado» realmente y se habían convertido en organismos de desarrollo autoadministrados y relativamente autónomos.

Los grupos sociales y políticos que persisten en presentar acusaciones de fraude electoral y, por tanto, impugnan la legitimidad del gobierno tienden a ser excluidos de las pocas fuentes restantes de desembolsos sociales oficiales. Además, debido a que la mayoría de los mexicanos siguen inmersos en un estado de crisis económica, las organizaciones basadas en la comunidad se ven obligadas por sus miembros a hacer frente a necesidades materiales inmediatas. Así pues, se ven obligados a establecer un equilibrio entre sus prioridades sociales y sus prioridades políticas. La opción ha sido dificultada aún más por las estrictas limitaciones a las que hace frente el PRD, que parecía en 1988 tener posibilidades de representar a amplios sectores de los ciudadanos hasta entonces destituidos. Sin embargo, el partido ha sido dominado por fuerzas políticas que no están acostumbradas a una relación equilibrada con los movimientos sociales autónomos, y por lo tanto, han sido incapaces de incorporarlos y representarlos. Un segundo factor es el de que a pesar de sus éxitos parciales en el frente municipal, por lo general el PRD ha sido incapaz de efectuar la transición de la impugnación a la proposición. El gobierno central y PRONASOL, en particular, se han mostrado muy sensibles a estas debilidades, animando a los movimientos sociales a hallar otras posibles formas, menos confrontacionales, de representación política fuera del PRD.<sup>15</sup>

El gobierno local se ha convertido en campo clave para la expresión de esta tensión —incluso Juchitán, desde hace tiempo portador del poder municipal de la izquierda, concertó con el gobierno de PRONASOL—. Aun cuando esto escandalizó a algunos líderes del PRD, las autoridades locales de COCEI decidieron que era prerrogativa suya emplear el dinero público en obras públicas. Después de tres años, los funcionarios de PRONASOL declararon orgullosamente que habían trabajado con todos salvo con dos de los municipios de la oposición en México. Por implicación, si los movimientos municipales de la oposición lograron superar los distintos sesgos y obstáculos arraigados en el proceso electoral, habían demostrado que eran suficientemente fuertes para que se les permitiera acceso a algunos fondos federales. Para fines de 1991, sin embargo, la impugnación del poder municipal volvió al temario. En septiembre y octubre de 1991 se produjeron movimientos cívicos de masas que derrocaron a gobernadores elegidos fraudulentamente en los estados de Guanajuato y San Luis Potosí. Sin embargo, estas fueron victorias parciales puesto que los resultados fueron compromisos negociados con la élite en vez de una consecuencia de las opciones de los votantes. A estas movilizaciones cívicas siguió un movimiento incluso más extraordinario que convirtió más conflictos «micropolíticos» en verdaderas cuestiones políticas nacionales. Las elecciones municipales fraudulentas en el estado de la costa del Golfo de Tabasco trajeron claramente al PRD dos ayuntamientos. Los líderes locales y estatales del PRD dirigieron una marcha de protesta a la lejana Ciudad de

México, aprendiendo de la experiencia de San Luis Potosí a retar pacíficamente al poder estatal sin provocar represión. Obteniendo a lo largo del camino un amplio apoyo popular, y con alguna simpatía de los funcionarios eclesiásticos, la marcha fue acogida calurosamente en la plaza principal de Ciudad de México. Las negociaciones produjeron Concejos Municipales dirigidos por el PRD y el gobernador inflexible fue destituido de su cargo un mes después. Las protestas de Tabasco colocan a las pequeñas localidades en el mapa democrático en una nueva forma y pueden indicar el camino hacia una inversión de la suerte del PRD.

En resumidas cuentas, algunos gobiernos locales se han hecho más democráticos o pluralistas, o ambas cosas, bien formalmente o en la práctica, pero incluso los resultados más positivos se han limitado a bloquear la imposición del condicionamiento clientelista tradicional de políticas de desarrollo, más que la introducción de nuevas formas innovadoras de participación en la administración pública. Pocos gobiernos locales han llevado a cabo nuevas políticas sociales y económicas creadoras a una escala importante. Ha surgido un número creciente de iniciativas experimentales de las pequeñas localidades y pueblos, y éstas han conducido a una ampliación y profundización de la democratización local, especialmente en las áreas del desarrollo rural y la política ambiental. Aun cuando México es ahora abrumadoramente un país urbano, y las elecciones tienden a ser vigiladas de cerca y, por tanto, a ser más limpias en las zonas urbanas, es irónico que pueda haber más oportunidades para innovación en las zonas rurales excepcionales que se han democratizado.

En los casos en los que ha habido progreso hacia la democratización a nivel local, las ONG han desempeñado un importante papel de apoyo. Pero la transición de la demanda social y la oposición política a una alternativa política basada en nuevas propuestas para políticas de desarrollo de base local ha sido difícil. En este contexto, las ONG en México han sido parte del problema, así como de la solución. Muchas de ellas rechazaron desde hace tiempo la administración pública formal mientras que otras han entrado en el campo político por la vía de la impugnación. Hasta la fecha, ninguna de las clases de ONG se ha concentrado seriamente en formular otras posibles políticas públicas.

En contraste con la experiencia sudamericana, donde las ONG sirvieron a menudo de puente entre el cambio político y social, la mayoría de las ONG en México han sido seguidoras más que líderes. El papel preventivo extraordinariamente eficaz del Estado, junto con una subfinanciación permanente del exterior, son sin duda factores fundamentales. Los obstáculos que sigue confrontando la democratización del sistema electoral constituyen un reto para todos los esfuerzos encaminados a poner en práctica nuevos enfoques creadores para la administración pública. Tanto los movimientos de base como las ONG hacen frente al reto clásico de la política mexicana: ¿qué clases de nuevos estilos e instituciones permiten cambiar el sistema en un grado mayor que en el que uno es cambiado por él?

## Notas

1. En la década de 1920, cuando el sistema político se hallaba en una etapa de efervescencia, dos clases de gobernadores fueron vitales. Una clase fue el líder político militar bélico de gran autonomía, que mandó una máquina política personalista y ocasionalmente se rebeló contra el estado nacional. Otra variante clave fue el constructor más «modernos» de la máquina política, que creó un séquito organizado basado en grupos de intereses, reformas normativas innovadoras y política semicompetitiva. Estos así llamados «laboratorios de la revolución» sirvieron como precursores importantes de lo que se había de convertir en las reformas «corporatistas inclusivas» de la década de 1930.

2. Véase Carlos Castillo Peraza, «La Batalla por Mérida», *Nexos*, 158 (febrero de 1991). Las organizaciones cívicas panistas formaron el Frente Nacional de los Ciudadanos en 1991, dirigidas por un grupo que se llamaba Desarrollo Humano Integral y Acción Cívica. Véase *La Jornada*, 9 de mayo de 1991. Véase también la obra histórica de Soledad Loaeza titulada *Clases Medias y Política en México* y la de María Luisa Tarrés, «Asociaciones de la Clase Media y la Oposición Electoral», en Joe Foweraker y Ann Craig, editores, *Movimientos Populares y el Cambio Político en México*.

3. Importantes movimientos urbanos populares surgieron en Chihuahua, Monterrey, Zacatecas, Durango, Torreón, Acapulco y la zona metropolitana de Ciudad de México, así como en Oaxaca, Nayarit, Sinaloa y Baja.

4. El caso más notable a la sazón fue el de la elección para el cargo de gobernador en 1976 en Nayarit. La mayoría de los observadores convienen en que el candidato del Partido Socialista Popular ganó, pero sus líderes nacionales estaban dispuestos a cambiar su victoria por un escaño en el Senado.

5. El Ministerio de la Vivienda, el órgano de Renovación de la Vivienda Popular recién creado, los partidos políticos, las organizaciones clave de la comunidad y sus grupos de apoyo.

6. El desastre de Chernobyl resultó en la aparición de un movimiento muy amplio contra la planta nuclear de Laguna Verde en Veracruz, en el que participaron grupos cívicos y apoyo técnico e investigación. Cabe advertir que una alianza inusitada de campesinos autóctonos y ecológistas bloqueó la construcción de una instalación nuclear proyectada del Lago Pátzcuaro en 1980, quizás la primera de estas victorias en América Latina.

7. Debido a que la documentación sistemática de violaciones de los derechos humanos en México es relativamente reciente, es difícil sacar conclusiones sobre si los patrones de abusos han aumentado o disminuido en el curso de la última o dos últimas décadas. Los medios impresos independientes han adquirido mayor libertad y valentía en años recientes, lo que se ha traducido en una mejor cobertura, especialmente en lo que respecta al diario *La Jornada* y el periódico semanal *Proceso* de Ciudad de México.

8. Véase, por ejemplo, la revista regular Justicia y Paz del Centro «Fray Francisco de Vitoria». Como inciso, cabe destacar también las actividades de la Liga Mexicana para la Defensa de los Derechos Humanos. Su trabajo se limita a la defensa de «sus» encarcelados —los que participan con un grupo ultra radical pequeño conocido como Frente Popular Democrático Nacional (FNDP)—. Algunos observadores consideran que el FNDP es el ala civil de una pequeña organización militar clandestina.

9. Los miembros de la red trabajaban en 19 estados y sus líderes estimaron que «acompañaron» hasta uno de cada diez mexicanos de bajos ingresos (Reygadas, op. cit., p. 20). Comenzaron a publicar el boletín *Convergencia* en mayo de 1991.

10. Desde el lanzamiento del debate de «libre comercio contra comercio leal» en torno al Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA), la Red Mexicana ha trabajado en estrecha asociación con la Red Canadiense de Acción y con el Movimiento de Movilización sobre el Desarrollo, Comercio, Mano de Obra y el Medio Ambiente radicado en Washington. Estas redes de cabildos forman parte de un proceso más amplio tendiente a aumentar el diálogo entre las ONG en México, Estados Unidos y Canadá que trasciende del NAFTA.

11. La reivindicación de la victoria por Salinas se fundamentó en el llamado «voto verde,» una participación muy elevada en las zonas rurales remotas donde el acceso a la información, la libertad de reunión y la presencia de los partidos políticos de la oposición eran muy limitadas (Barberán et al., 1989).

12. Véase su nuevo boletín internacional titulado *Mexico Insight* (el número «0» apareció en 1991).

13. Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, las ONG internacionales canalizan a lo sumo US\$10 millones anuales a los estados más pobres de México (Oaxaca y Chiapas), mientras que Guatemala y Honduras reciben más de 40 a US\$80 millones cada uno.

14. Como el presidente declaró en cierta ocasión a un viejo amigo, un líder radical histórico del movimiento popular urbano: «tú fuiste mi maestro: donde quiera que voy dejo un núcleo de apoyo.»

15. La aparición de una nueva red nacional de partidos políticos locales, regionales y estatales puede conducir en direcciones nuevas e imprevistas. Diecisiete de estos grupos se reunieron en el Segundo Coloquio Nacional de Partidos y Organizaciones Locales, que publicaron una declaración normativa fuertemente pro federalista que apareció en *La Jornada*, el 12 de diciembre de 1991.

## Capítulo 11

# Poder local y alternativas de desarrollo: La experiencia del movimiento urbano popular en el norte de México

Julio Moguel

## FUERZAS PARA UN CAMBIO

México es un país donde han florecido los movimientos sociales de base. En el presente siglo, más allá de las grandes y conocidas luchas que enmarcan el proceso de formación del México moderno, con el proceso revolucionario de 1910 a 1917, podemos hablar de innumerables ciclos de lucha social que adquieran precisamente la forma de *movimientos*.

Muy recientemente, desde los años setenta para ser precisos, se conoció en el país una confluencia de movimientos sociales que tuvieron las siguientes características comunes:

- Fueron *disparados* por la crisis social y política que vivió el país a finales de los años sesenta, y que tuvo su expresión concentrada en la lucha estudiantil de 1968, con su trágico desenlace de Tlatelolco.
- Se formaron a partir de un primer gran desgajamiento de las centrales oficialistas (o corporaciones priistas representadas por los tradicionales sectores obrero, campesino y popular), o de fuerzas emergentes que no encontraron respuesta o condiciones para gestionar y resolver sus demandas (de suelo, tierra, vivienda, salarios, etc.) fundamentales a través de los canales oficiales u oficialistas.
- Se desarrollaron de lo sectorial y regional hacia lo nacional, evadiendo durante mucho tiempo las formas centralizadas de organización política representada por los partidos o por las corporaciones tradicionales.
- Se articularon desde lo regional y lo sectorial, pero durante todo su proceso de formación y desarrollo mantuvieron entre sus núcleos y entre los diferentes sectores representados redes o vasos

**Nuevas políticas urbanas:  
Las ONG y los gobiernos municipales  
en la democratización latinoamericana**

Compilado por  
Charles A. Reilly

Fundación Interamericana      Arlington, Virginia, EE.UU.

Publicado en 1994 en Estados Unidos de América por la Fundación Interamericana, 901 N. Stuart Street, 10th Floor, Arlington, Virginia, 22203. El contenido de esta publicación es de dominio público.

Título original: "Joint Ventures in Urban Policy: NGO-Municipal Collaboration in Democratizing Latin America"

Número de la ficha del catálogo de la Biblioteca del Congreso: 93-073970  
Diseño de la portada: Talleres Gráficos del Gobierno de EE.UU.

*Fotografía:* Los modernos edificios de apartamentos contrastan con la pobreza de la *favela* Rocinha en Rio de Janeiro, Brasil.

## Contenido

Prefacio	vii
Reconocimientos	ix
Colaboradores	xi
1 Las políticas públicas y la ciudadanía <i>Charles A. Reilly</i>	1
2 Estado, sociedad civil y organizaciones populares vecinales en Buenos Aires: Actores clave en la transición a la democracia en Argentina <i>Marcelo Cavarozzi y Vicente Palermo</i>	31
3 Interacción negociada: Las ONG y el gobierno municipal en Rosario, Argentina <i>Roberto Martínez Nogueira</i>	49
4 Las ONG de Brasil en los años noventa: Una perspectiva <i>Rubem Cesar Fernandes y Leandro Piquet Carneiro</i>	79
5 Las ONG, los movimientos sociales y la privatización de salud: Experiencias en São Paulo <i>Amélia Cohn</i>	97
6 Cómo hacer habitables las ciudades: Iniciativas locales en el manejo de los desechos sólidos y el transporte público <i>Silvio Caccia Bava y Laura Mullahy</i>	113
7 Las ONG chilenas: Su papel en la transición a la democracia <i>Brian Loveman</i>	135
8 Las ONG de salud en Chile <i>Judith Salinas y Giorgio Solimano</i>	165

9 Gobiernos locales, descentralización y democracia en Colombia <i>Pedro Santana Rodríguez</i>	191
10 La difícil democracia de México: Los movimientos de base, las ONG y el gobierno local <i>Luis Hernández y Jonathan Fox</i>	211
11 Poder local y alternativas de desarrollo: La experiencia del movimiento urbano popular en el norte de México <i>Julio Moguel</i>	247
12 Las ONG, el Estado y la sociedad en el Perú: Puntales de una visión utópica <i>Baltazar Caravedo M.</i>	269
13 Los topócratas, los tecnócratas y las ONG <i>Charles A. Reilly</i>	293
Acronimos	323
Bibliografia	327

## Prefacio

La democracia y el desarrollo continúan siendo metas elusivas en América Latina. Si en el pasado se dependía del Estado como promotor del cambio, en la actualidad hay un gran número de entusiastas de la «magia del mercado.» Por otra parte, algunos observadores han descubierto que la sociedad civil ofrece una combinación prometedora de organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo, asociaciones comunitarias y movimientos sociales que podrían ser utilizados por los responsables de la formulación de políticas, a nivel público y privado, nacional e internacional, para abordar problemas sociales relacionados con la deuda, el ajuste, la austeridad y la mitigación de la pobreza.

Durante los regímenes dictatoriales, dichas organizaciones civiles solían autodefinirse en oposición al Estado, pero, a medida que los estados se han ido orientado oficialmente hacia sistemas de gobierno democráticos, las ONG han tenido que redefinirse y buscar nuevas formas de relacionarse con el Estado y con el mercado. Un número cada vez mayor de publicaciones examina el papel de las ONG y los movimientos sociales. En esta obra no estudiamos a las ONG propiamente dichas, sino que nos concentraremos en sus complejas relaciones con los gobiernos locales y estatales en la prestación de servicios a la población pobre. Dichas organizaciones, que tienen su origen en la protesta, están aprendiendo a proponer políticas y programas, optando por la negociación en vez de la oposición. Las ONG que tenían capacidad para prestar servicios a nivel local tratan de extenderse, al ver que los programas gubernamentales de asistencia social se reducen en respuesta a las normas internacionales de financiamiento, aunque persiste la necesidad de servicios entre los pobres «de siempre» y el creciente número de «nuevos» pobres.

La política social se redefine principalmente en las ciudades, donde reside actualmente el 72% de los 432 millones de habitantes de América Latina. Los gobiernos municipales experimentan directamente el problema, pero carecen de los recursos fiscales suficientes para hacerle frente. Los autores de cada uno de los capítulos de este libro analizan la colaboración entre los gobiernos municipales, los movimientos sociales y las ONG de la región. Dicha colaboración, que se lleva a cabo mediante experimentación, contratos, servicios de extensión, así como a través del pago de servicios y del autoabastecimiento, nutre la esperanza de poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos en las áreas de vivienda, salud, educación y el medio ambiente.