

Reseñas

.....
Sociedad civil organizada y democracia en México, de María Fernanda Somuano, México, El Colegio de México, 2011, 293 pp.

Por Jaime Hernández Colorado,
El Colegio de México

Los estudios sobre la sociedad civil y su participación en los procesos políticos en México han tenido un auge reciente, con trabajos fundamentales como los de Alberto J. Olvera, entre los que destaca el conocido libro *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*¹ y el más reciente *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*,² además de

¹ México, El Colegio de México, 1999 (y varias reimpressiones).

² Alberto J. Olvera y Ernesto Insunza Vera (eds.), México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Veracruzana, 2006.

las investigaciones anteriores hechas por la autora de este libro que tanto aportan al bagaje de esta obra.³

A pesar de que los estudios sobre sociedad civil no han sido pocos recientemente, vale la pena puntualizar que este libro desarrolla un aspecto esencial que no había sido tratado con la amplitud con que lo trata la autora. Ese aspecto son las organizaciones no gubernamentales o, como se las llama en el libro, organizaciones de la sociedad civil (osc).

Fernanda Somuano (FS) es profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, y sus publicaciones más recientes evidencian un gran interés por la participación política —electoral y

³ Entre otros, “Evolución de valores y actitudes democráticas en México (1990-2005)”, *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 190, 2007.

no electoral—, identificación partidista y el papel de las osc en México, línea de investigación que desarrolla en este libro.

La participación de grupos organizados, conocidos como de la “sociedad civil”, en México ha tenido un incremento en años recientes, pero no es endémica de nuestra generación, lo que sí es pertinente señalar, y que la autora fundamenta bien, es que la proliferación de organizaciones de la sociedad civil se inició en la década de 1990, concretamente en la segunda mitad. Es importante hablar también de que, en el análisis de Somuano, las consecuencias de los cambios gubernamentales en la década de 1980, que se acentuaron en los primeros años de la de 1990, abrieron una ventana de oportunidad a la participación de la sociedad civil, pues el gobierno federal, en algunos rubros de desarrollo social, se atrajo la colaboración directa de los demás órdenes de gobierno. Esas nuevas atribuciones que adquirieron los gobiernos estatales y, sobre todo, los municipales fue terreno fértil para el surgimiento de osc.

La relevancia del estudio surge primordialmente del análisis que hace de las osc, desentrañando los pormenores de esas organizaciones en México, tomando ejemplos muy adecuados

como Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y otras como Cáritas, haciendo la provocativa y fundada afirmación de que las organizaciones piadosas que antiguamente enfocaban su acción (apolítica) puramente a la caridad, son también osc, con lo cual hasta quienes tengan una idea muy básica de esos grupos estarán de acuerdo.

El libro tiene ocho capítulos y una introducción. En ésta la autora traza las líneas más básicas para poner al lector en sintonía con el tema que a continuación desarrolla en el cuerpo del libro. De esta forma, cuando el lector llega al primer capítulo no es un experto en el tema, pero tampoco es ajeno. Se ha formado una idea, aunque sea escueta, de la discusión acerca de la participación de la sociedad civil y el papel que han jugado las osc en esa discusión, en la que también se incluyen las transiciones y la democracia.

Es se detiene en la naturaleza de las asociaciones que existían en México antes de la crisis de 1982, organizaciones primordialmente dedicadas a obras piadosas y lejanas a cualquier tipo de politización. Es importante que, en el transcurso del libro, la autora deja claro que las organizaciones piadosas, fundamentalmente de tipo religioso, si bien

fueron las pioneras de cierto nicho de participación social, han sufrido una transformación relevante, pues su naturaleza y el papel que desempeñan es mucho más complicado de explicar que antaño. Ahora, organizaciones como Cáritas, no solamente se dedican a obras piadosas, sino que tienen una participación activa en la comunidad; por ejemplo, en las grandes colectas que organizan y, por otro lado, en los grandes actos públicos que ofrecen, así como en su colaboración estrecha con los medios de comunicación, como la filial xalapeña de Cáritas, que ha colaborado con la periodista Elizabeth Morales García, otrora conductora de un programa asistencialista en la televisión gubernamental veracruzana llamado “Usted no está solo”. Este mismo ejemplo sirve para evidenciar el proceso de cambio paulatino que ha llevado a que organizaciones como esa se hayan politizado, aunque sea de forma mínima. Por ejemplo, en el caso mencionado, ahora Elizabeth Morales García —ex colaboradora de Cáritas— es presidenta municipal de Xalapa. Asimismo, la relación directa del arzobispo de Xalapa (ahora emérito), Sergio Obeso Rivera, con las familias integrantes de la élite económica y política xalapeña, así como la tendencia de participación po-

lítica que ha desarrollado a lo largo de su trabajo como vocero de la arquidiócesis el presbítero Quintín López Cessa, “asesor diocesano” de la organización, ha hecho, en primer lugar, que la propia arquidiócesis de Xalapa haya entrado hace tiempo en un proceso de politización importante, y lo mismo su organización laica Cáritas, que además ha diversificado sus campos de acción social.⁴ Evidentemente el anterior es sólo el ejemplo de una de las filiales de Cáritas en México, aunque sirve para ilustrar la transformación de esos grupos.

En un sentido, a la autora le parecen relevantes los antecedentes de organizaciones pías porque se constituyeron en las referencias inmediatas de la participación ciudadana en una esfera de acción de la que originalmente estaba excluido el gobierno. Por otro lado, es necesario traer a la discusión la relevancia como antecedente de orga-

⁴ Cáritas, de la arquidiócesis de Xalapa, ahora proporciona servicio de albergue, análisis clínicos, radiografías, ultrasonido, comedor popular, guardería, despensas, ropa, zapatos y artículos para el hogar, sillas de ruedas, bastones, aparatos ortopédicos, apoyos económicos y en especie para funerales, consultas médicas generales y especializadas, medicamentos, suplementos alimenticios, lentes, becas escolares, apoyos para pasajes y traslados, asesoría jurídica y orientación psicológica. Véase: www.arquidiocesisdexalapa.com/caritas.

nizaciones ligadas con la Iglesia Católica que no propiamente se dedicaron a obras piadosas, sino que aglutinaron a miembros laicos de esa institución religiosa con fines muy diversos, por ejemplo, la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM) o la Acción Católica Mexicana (ACM), organizaciones herederas de la militancia cristera, pero que con el tiempo atenuaron su participación pública. Otro antecedente son las organizaciones políticas tradicionales, como los partidos políticos y las organizaciones corporativas.

Como ya se ha señalado, la ventana de oportunidad que abrieron los cambios institucionales que se fortalecieron a partir de la segunda mitad de la década de 1980, mostró que la participación social y política de los ciudadanos existía, sólo que los cauces tradicionales que el régimen había puesto a su disposición no habían sido suficientes o no habían logrado encapsular las expectativas de una ciudadanía ávida de participación. Aun cuando, por otro lado, es pertinente reconocer que la laxitud ideológica de las organizaciones del régimen priista permitió la integración de ciudadanos no necesariamente de acuerdo con las líneas básicas de política de esos gobiernos.

Como señaló el profesor Alberto Aziz Nacif,⁵ el libro parece ser la historia de un doble desencanto: de la democracia y de las OSC. Y lo mejor es que la autora afirma en su hipótesis que “la densidad organizacional de la sociedad civil no garantiza condiciones favorables para la democracia”.⁶ De entrada FS coloca en el debate una afirmación provocativa que se dispone a probar y, al final del libro, veremos la habilidad con que lo logra. Es erróneo presumir, nos dice Somuano, que la mera existencia de organizaciones civiles tiene necesariamente beneficios para la sociedad en general y el sistema democrático en particular.⁷

La hipótesis de la autora ataca frontalmente los argumentos que, en la literatura especializada que ella misma recupera, asumen que la existencia de participación por medio de OSC podría ser condición suficiente para el buen desempeño de la democracia. Y sostiene

⁵ Para esta reseña fue revisado con particular detenimiento el documento “Sociedad civil organizada y democracia en México”, del doctor Alberto Aziz Nacif, leído como ponencia en la mesa de presentación del libro reseñado, en la sala Alfonso Reyes de El Colegio de México el 13 de septiembre de 2011.

⁶ María Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México, 2011, p. 15.

⁷ *Ibid.*, pp. 16-17.

ne esa afirmación a lo largo del texto con un concienzudo análisis que hurga en algunas organizaciones, sus metas y sus valores que pueden o no ser compatibles con la democracia. Asimismo, pone énfasis en que las organizaciones están formadas por individuos, de tal suerte que la subjetividad (identificada en los valores de éstos) influye de modo determinante en la articulación de los propios valores y actitudes de la organización.

En este sentido, la estructura interna de las organizaciones, que puede tomarse además como un reflejo de los intereses y valores de los individuos que las diseñaron, es también un factor de análisis que arroja luz sobre los argumentos del libro. A fin de respaldar con evidencias la investigación, FS analizó a fondo las estructuras organizacionales de algunas OSC.

En otro sentido, la autora señala que los vínculos de las OSC con otros actores pueden determinar las actitudes de la organización, es decir, el grado de democracia hacia adentro. Otro elemento relevante, además, es la diversidad y la multiplicidad de las OSC, así como su distribución en términos temáticos, pues son características que pueden fortalecer o debilitar un régimen democrático.

En el primer capítulo, titulado “Definición de los actores”, la autora empieza hablando sobre la importancia de los grupos de la sociedad civil en el desarrollo de las olas democratizadoras, en lo que, como dice citando a O’Donnell y Schmitter, se ha dado en llamar “la resurrección de la sociedad civil”.⁸ Antes de seguir adelante en la discusión, Somuano introduce la definición de la sociedad civil de Larry Diamond, quien la define como “el escenario de la vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, generalmente autosustentable, autónoma del Estado y regulada por un orden legal y un conjunto de normas”.⁹

A partir de ahí, desarrolla consideraciones acerca de la sociedad civil y su relación con el Estado, además de resaltar el contexto del surgimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG). En este capítulo también caracteriza para el lector a las OSC, con un listado profuso de particularidades, a partir del cual, además de evidenciar que buscan producir cambios estructurales, se las define como “organizaciones privadas y relativamente autóno-

⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁹ Larry Diamond, “Toward Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy*, 5 (1994), pp. 4-17, cit. por María Fernanda Somuano, *op. cit.*, 21.

mas que proveen a sus miembros y no miembros bienes o servicios, que están públicamente registradas (tienen personalidad jurídica) y están subsidiadas por donaciones voluntarias más que por ingresos derivados de un intercambio comercial”.¹⁰ En este apartado también hay una tipología de OSC útil al lector, porque las diferencia entre sí. Además, desliza la puntualización de que los movimientos sociales significan estructuras de mayor envergadura que las OSC. Destaca, además, que las redes de OSC son la oportunidad propicia para proveer de organización y coherencia a un fragmento de la sociedad civil.

El capítulo dos es el más apasionante de los ocho, porque en él la autora desarrolla una revisión histórica de las OSC en México. Aun cuando pone cierto énfasis en episodios de la historia política de México (1923, 1927 y 1929), como amenazas “serias” a la estabilidad del sistema político, ese es un fragmento del que se podría prescindir, pues sabido es que al menos uno de esos dos episodios no amenazó seria sino laxamente la estabilidad del sistema mexicano.

Asimismo, el fragmento en que se señala como “elegidos e impuestos” a

los gobernadores de los estados sirve para señalar a la autora la necesidad de incluir —para una probable segunda edición de este interesante documento— unas líneas de la discusión acerca de las fronteras reales del autoritarismo presidencial en México, sobre todo en su relación con los gobernadores, pues investigaciones como las de Rogelio Hernández¹¹ han matizado la versión más conocida de esa relación. Sin embargo, este elemento no es fundamental en la argumentación, por lo que su inclusión no es necesarísima.

Lo que sí es necesario es abundar en la idea de la actuación independiente de las autoridades locales frente al gobierno federal, pues esa actitud empezó a darse no sólo a partir de 1989, cuando el PRI perdió la primera gubernatura. Es ineludible recordar que la tradición de alternancia política en las presidencias municipales (que empezó antes que en las gubernaturas) fue relevante para el inicio del proceso paulatino de empoderamiento¹² de las corrientes políticas de oposición al PRI, dentro y fuera de ese partido. En este capítulo, si se me permite una distrac-

¹¹ Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.

¹² *Empowerment*.

¹⁰ María Fernanda Somuano, *op. cit.*, 25.

ción, hay que resaltar buena hechura y pertinencia de la nota al pie de la página 42, en la que la autora abunda en la “opción preferencial por los pobres” y la teología de la liberación.

En momentos y en causas funda la autora el surgimiento de la participación de la sociedad civil y de algunas osc. Algunos de ellos, el terremoto de 1985, los derechos humanos y la oposición ciudadana a fraudes electorales, por ejemplo, el de Chihuahua en 1986. Siendo los momentos de suma importancia para las osc, pues los cambios en una coyuntura específica inciden sobre los objetivos de ciertas organizaciones. En ese tenor, cada vez más fueron surgiendo y fortaleciéndose organizaciones dedicadas a la promoción de la democracia, en las que la participación de los intelectuales ha sido creciente, amén de ser tan reciente como la propia existencia de esas osc.

Por otro lado, las complicaciones económicas de las osc surgieron de dos vertientes. En un sentido, la relación con el gobierno en los momentos iniciales fue difícil pues las agencias corporativas seguían existiendo y desempeñando un papel de intermediación entre los ciudadanos y el gobierno. En otro sentido, fue difícil también acceder al financiamiento externo,

siempre tan profuso. Así, según señala el libro, surgieron dos vertientes: una de autolimitación en proyectos y agendas políticas, la otra de una supuesta autonomía respecto del Estado que, como explicará más adelante, es más limitada de lo que parece, al depender algunas organizaciones, en mayor o menor medida, de los recursos económicos gubernamentales.

En el capítulo tres, “Relación entre la democracia, la sociedad civil y sus organizaciones”, Somuano discute la relación entre sociedad civil y democracia, preguntándose cuál es su naturaleza real, debatiendo con quienes han señalado que la participación de la sociedad civil es fundamental en la consolidación de la democracia. Aparece así discutida la idea central del libro, en sentido de cuándo esas organizaciones ayudan a generar o apoyar la democracia.

En el apartado cuatro la autora nos muestra los pormenores de su estudio de las osc en las entidades federativas del país, empezando por señalar que identificó un *boom* de osc en el Distrito Federal—natural, por ser una entidad que históricamente ha gozado de una politización más diversificada— y en Quintana Roo. Es intenta, con bastante éxito, encontrar la mejor explicación para la proliferación de osc en los

estados del país con enfoques como el de la privación relativa; la teoría de la movilización de recursos, que pone énfasis en las redes; el de oportunidades políticas. Así, al final el enfoque de movilización de recursos parece tener mayor fortaleza en la explicación. Y la idea de que la mayor densidad organizacional no tiene efecto en los niveles de democracia estatal se afirma.

Sentados los precedentes de la investigación mediante una visión macro de las OSC, es pertinente ahora entrar en el capítulo cinco del libro, en donde se inicia una disección de las organizaciones, en términos de sus miembros, valores, objetivos y reglas. Además de abundar en el ¿quién participa? y el ¿por qué participa?, la autora detalla varias formas de participación. Argumenta que existen ciertos problemas en la participación, por ejemplo, la sofisticación política que frecuentemente es una característica de los miembros de las OSC. Asimismo, producto de una revisión de los resultados de 2003 de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), señala que conforme aumenta el ingreso es más probable que los ciudadanos participen, lo que, como señala Dalton, desarrolla un “sesgo creciente a favor de quienes tienen más recursos, hecho que

contradice los ideales democráticos”.¹³ Otros resultados interesantes del estudio que la autora nos resume en este capítulo es, por ejemplo, cuando encuentra que los individuos con mayor sentido comunitario son también los más propensos a integrar una OSC o cuando señala que los miembros de OSC son más confiados, pero menos favorables en la evaluación de la democracia como forma de gobierno.

Interesante, también, es la idea de que los individuos que consideran que el voto no tiene utilidad cuentan mayores probabilidades de pertenecer a una OSC. FS matiza diciendo que esas personas, en tanto la idea que tienen del voto, ven las organizaciones como medios ideales para el acceso a bienes y consecución de demandas. De entre los enfoques que propone usar para entender la participación en OSC, la autora encuentra que el enfoque instrumental y el comunitario son los de mayor utilidad, aun cuando los tres que pone a discusión —el instrumental, el comunitario y la teoría de los recursos— pueden contribuir para fortalecer la explicación.

¹³ Russell Dalton, *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Nueva Jersey, Chatham House, 1996, p. 82., cit. por María Fernanda Somuano, *op. cit.*, 117.

Hasta este punto, Somuano ha logrado borrar la idea idílica de que las OSC son fundamentalmente democráticas y así sus miembros con, por ejemplo, la evidencia de que la identificación con el PRI aumenta la participación de los ciudadanos, entre otros elementos empíricos.

Así, el capítulo seis tiene más evidencia empírica que contribuye a dirimir la discusión y a confirmar la hipótesis del libro; por ejemplo, hablando al lector de los valores democráticos de los miembros de las OSC como la tolerancia hacia miembros de grupos religiosos, raciales o de condición sexual distinta a ellos, en lo que la evidencia muestra una mayor tolerancia de los no-miembros que de los miembros. Y lo más vistoso de toda la evidencia viene cuando sostiene que los miembros de OSC tienen mejor opinión, en promedio, acerca de que el ejército gobierne que los no-miembros. Así como los miembros consideran en seis puntos porcentuales más que los no-miembros que es “muy o bastante bueno” que gobierne un líder fuerte.

La discusión a la que abona la autora en este libro es fundamental para el desempeño de la democracia mexicana. La idea negativa que observa Somuano en los miembros de las OSC

puede deberse, según dice, a la mala experiencia que algunos —quizá la mayoría— han tenido con las instituciones de la democracia. De ese modo, la presencia de un Estado autoritario que, en cambio, tenga abiertos cauces de respuesta a las exigencias ciudadanas modificaría sustancialmente el carácter de la participación política.

Finalmente, en los capítulos siete y ocho, la autora hace una concienzuda radiografía de once OSC mexicanas, analizándolas con el método de estudios de caso que, para esta investigación, es interesante y enriquecedor, pues ofrece una visión amplia de los pormenores de esas organizaciones y de sus miembros.

En el capítulo ocho, Somuano hace un recuento de los resultados que arrojó la investigación y propone nuevas líneas de acción a las OSC. Como después de la alternancia política en la presidencia de México las organizaciones de la sociedad civil perdieron protagonismo, se hace apremiante que éstas encuentren nuevos cauces de acción, que aprendan a identificar nuevas formas de participación en el proceso de políticas públicas. Todo esto, además, iniciando una fase de renovación estructural y reglamentaria en las OSC, con el fin de adecuarlas a tiempos y necesidades actuales.

Por otro lado, es llama la atención sobre la profesionalización y especialización del personal y de los miembros que trabajan directamente en las OSC, así como la formación de redes y alianzas con otras organizaciones, en fin, el panorama que este libro plantea no es para nada halagüeño y el papel de las OSC y de la sociedad civil en general está en constante cambio. En este reacomodo, la participación tiene que fortalecerse, institucionalizarse y lograr afincarse como un mecanismo de acción que ofrece la oportunidad de obtener beneficios comunes y, si la ocasión lo amerita, buscar transformaciones estructurales en la vida pública nacional.

Vale, quizás, afirmar que también las OSC podrían trabajar en la concientización de sus miembros acerca de que, si bien la democracia no es el mejor de los escenarios posibles para la participación de la sociedad civil, sí es el menos malo de todos ellos, teniendo en cuenta que gobiernos militares o con líderes fuertes, dada la experiencia histórica de América Latina, no suelen tener como prioridad la atención de las demandas ciudadanas.

Concluyo señalando una vez más lo adecuado de este libro para el debate de ciencia política en México. La rele-

vancia del tema y, sobre todo, de los hallazgos que presenta es bastante. Para apoyar los argumentos es formidable el trabajo con encuestas y el análisis de datos de varias fuentes, trabajo en el que la autora demuestra su experiencia, así como la concienzuda revisión de la literatura. Ni qué decir de la prosa de Fernanda Somuano y de la excelente calidad de sus cuadros y anexos que ayudan a entender fielmente el contenido de su argumentación. Finalmente, la edición es buena, no exenta de algunos errores tipográficos nimios que no afectan, sin embargo, la calidad del libro.

.....
Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente?, de David Arellano Gault, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, 221 pp.

Por Alberto Cañas García
 Centro de Investigación y Docencia
 Económicas, CIDE

La evaluación de políticas, programas y proyectos, ejecutados desde las organizaciones públicas, ha sido desde su inicio un tema que genera divergencia en cuanto a la preferencia de mecanis-