

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGS)

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de los valores tutelados por el derecho mexicano encierra una importante contradicción. No obstante lo significativo que resulta este tema para cualquier persona interesada en el derecho o en la organización sociopolítica mexicana, se trata, en realidad, de un tema de difícil manejo, tanto conceptual como sustancialmente. Abordarlo, ya sea de manera general, o desde la perspectiva de alguna rama jurídica en lo particular, no sólo requiere de cierto conocimiento especializado en ontología jurídica, sino que, además, implica enfrentar el hecho de que se trata de un área poco explorada por la ciencia jurídica.

Si a este problema inicial en la temática jurídica general agregamos, además, la dificultad de adentrarnos en un tema más restringido o especializado, como el de las organizaciones no gubernamentales (conocidas como ONGs), nos encontramos en un campo de estudio que es tan atractivo como riesgoso. Al vacío teórico del área jurídica en materia de valores éticos corresponde, además, el vacío relativo de análisis sobre un fenómeno sociopolítico de reciente aparición. Las pocas aproximaciones teóricas existentes en México sobre organizaciones no gubernamentales se han dado principalmente dentro de la sociología (destaca, sin embargo, el importante esfuerzo para promover los estudios en esta materia de la *Revista Mexicana de Sociología*) y de manera todavía más restringida, en la ciencia política y, en ambos casos, los estudios se ven seriamente limitados, tanto por sus bases analíticas, como por su fuerza explicativa. A este respecto, resulta suficientemente sugestivo el que estos trabajos ponen en relieve la imperiosa necesidad de abordar el estudio de estos fenómenos con métodos igualmente novedosos y basados en la interdisciplinariedad.

Es así como la temática de este ensayo, consistente en la interacción de variables de diferente naturaleza —valores y organizaciones— implica

un conjunto de dificultades teóricas iniciales que limitan nuestros alcances. Por ello, lejos de pretender desarrollar un trabajo que cubra de manera exhaustiva tan amplia temática, el presente ensayo se limita a elaborar una exposición descriptiva y causal de lo que, en opinión del autor, deberían de ser los puntos centrales de un estudio completo y sistemático de los valores éticos de las organizaciones no gubernamentales y de su tutela jurídica. En última instancia, este es el espacio apropiado para esta empresa de corte introductorio.

El concepto de organizaciones no gubernamentales es abierto y multiequívoco, por referirse a una gran diversidad de organizaciones, agrupaciones y asociaciones, cuyo único rasgo en común es la adopción de una identidad de referencia negativa, es decir, se identifican no por lo que son —una multitud de organizaciones de muy diversa naturaleza, formas de organización y objetivos— sino por lo que no son, agrupaciones dependientes del gobierno directa o indirectamente.

Es, precisamente, esta naturaleza tan amplia y difusa, difícil de ser sistematizada y analizada, la causa principal por la que el estudio de estas organizaciones ha sido concebido, comúnmente, como parte de un tema mucho más general, como es el de los nuevos movimientos sociales, los cuales sí han sido estudiados con mayor profundidad tanto por autores estadounidenses como europeos, si bien con marcadas diferencias conceptuales entre unos y otros.

Los nuevos movimientos sociales como formas de expresión de acción colectiva, se estudian no por lo que los actores son en sí mismos, sino por la interacción que tienen con otros actores sociales como parte de una nueva red de interacciones y relaciones sociales en el Estado contemporáneo. Esta peculiaridad en el objetivo de estudio, al concebir a un actor social como fuente de determinadas formas de acción, complica en gran medida la tarea analítica, ya que, como advierte un especialista en el tema, se introduce tal diversidad fenomenológica, que ésta desafía todo intento de clasificación. Una misma acción colectiva, como lo es un movimiento social, por más que se presente como un fenómeno unitario, es en realidad un fenómeno complejo, heterogéneo y multiforme, dotado de sentidos múltiples y contradictorios (Giménez).

El derecho, como disciplina social encargada del estudio de las conductas colectivas, no puede permanecer al margen de este tipo de análisis, menos aún si lo que está en juego es la reformulación integral de los principales actores y sus relaciones sociales.

Atendiendo a esa finalidad, el presente trabajo centra su atención en las organizaciones no gubernamentales, como un tipo de nuevos movimientos sociales bajo su acepción de nuevos actores sociales, cuya aparición e interacción, implica la reformulación integral de las bases políticas que dan sustento al Estado mexicano, así como la reformulación de su papel ordenador.

En este sentido, el siguiente inciso hace una revisión de las complejas relaciones existentes entre la estructura normativa y los valores que subyacen a las conductas de una sociedad. Una vez hecho esto, examina cómo parte de estos valores son recogidos por dicha estructura de conformidad al poder político existente.

El tercer inciso se encarga de explicitar lo 'nuevo' de los movimientos sociales, que comprenden a las organizaciones no gubernamentales y el contexto en el que éstas se desenvuelven. Asimismo, en este apartado se relaciona el surgimiento del corporativismo, como una respuesta del Estado para hacer frente al surgimiento de movimientos sociales y su limitado éxito.

El cuarto inciso, central para este estudio, contiene el desarrollo conceptual de estos nuevos actores, incluyendo el análisis de éstos y sus acciones, así como de los valores que encierran y la forma actual e ideal que su tutela jurídica debe de adoptar.

Una vez entendida la naturaleza de estos movimientos, el siguiente apartado hace un recuento descriptivo de la expresión práctica de estos nuevos conflictos sociales en México.

II. DERECHO, ÉTICA Y PODER AL COMIENZO DEL SIGLO XXI

Una de las características fundamentales de todo sistema jurídico, es que no solo existe como realidad empírica, es decir, como un conjunto muy variado de normas de conducta e instituciones con existencia corroborable, sino que también posee un contenido valorativo, que le da sentido y legitima dicha existencia. En otras palabras, las normas jurídicas, al igual que los individuos, cuentan con una coexistencia ontológica, entre el ser y el deber ser. Si para los individuos esta coexistencia es explicable en términos de lo físico y lo psíquico, de conductas intencionales y conductas realizadas, o en términos más comunes, de lo físicamente palpable (sujeto y acciones) y la moral (intenciones), en el derecho la explicación es semejante.

Lo que para los individuos constituye la existencia de toda una serie de pautas de conducta en su fuero interno, que funciona como guía y parámetro de su existencia, determinada de muy diversas maneras a través de procesos de culturización (la cual, posteriormente, puede ser explicitada o no), para los sistemas jurídicos es también un conjunto de valores que justifican la existencia y el sentido de sus normas, sustrayéndolas del arbitrio de las voluntades individuales y de los caprichos del poder político, o incluso, de los peligros de una supuesta neutralidad de legalidades meramente formales (Cotta, 1982).

Si existe un Estado de derecho, lo que significa que el aforismo “nada por encima de la ley” —expresión abreviada del principio de superioridad de la ley— se sostiene y aplica en todas las manifestaciones de la vida social, es fácil suponer que este “Estado de derecho”, o esta “ley” obedecen a ciertos principios. Estos principios no surgen, ni por magia, ni por generación espontánea, sino que están constituidos por el conjunto de valores que la propia sociedad ha determinado como públicos, a diferencia de aquellos que se quedan en el fuero interno de los individuos. Por citar un ejemplo, el caso extremo lo constituirían los sistemas jurídicos creados por un sistema comunista, en donde las normas están cargadas de cierto contenido ideológico.

Determinar con exactitud los procesos mediante los cuales un sistema jurídico va recogiendo ciertos valores, determinando así cierto contenido ético, es un ejercicio que requiere de la realización de investigaciones profundas en las áreas histórica y antropológica, relacionadas con la formación y la aceptación de voluntades colectivas (Ferrer). Lo que es cierto, es que la fase última de dichos procesos de incorporación dependen del poder político y su específica configuración en un momento dado, como por ejemplo, a través de una asamblea constituyente que crea una nueva Constitución, estableciendo implícitamente un nuevo código valorativo, o simplemente, mediante la acción de un órgano legislativo que crea o modifica leyes, de acuerdo con lo que el propio órgano ha determinado o el Poder Ejecutivo le ha solicitado. Como puede verse, la gran variedad de casos nos impide un acercamiento mayor a estos procesos en específico. Lo importante es tener en cuenta que el poder político interviene como el “seleccionador” o mediador entre los valores de la sociedad y los valores recogidos y protegidos por el orden jurídico.

Estos valores, que determinarán la ética de un orden determinado, se diferenciarán de la ética de los individuos que componen una sociedad

por distintas razones, sobresaliendo dos. En primer lugar, por un argumento de tipo objetivo, porque el sistema jurídico busca, aun en los casos más sofisticados, establecer parámetros de conducta generales, es decir, se interesa por la protección de los intereses generales, a diferencia de los intereses particulares, prioridad obvia en los códigos de conducta de los individuos. En segundo lugar, la diferencia se explica por un argumento de tipo temporal, ya que, a pesar de que un orden jurídico esté provisto de diversos mecanismos para llevar a cabo su adaptación a las cambiantes transformaciones de la vida social, la realidad jurídica siempre se encontrará en una disparidad temporal, conforme a las conductas que efectivamente se desarrollan en una sociedad.

De esta manera, el punto a destacar es que un orden jurídico se constituye no sólo por normas e instituciones reales y verificables (ya que su naturaleza abstracta no nos permite hablar de tangibilidad), sino también, por una ética, es decir, un conjunto de valores que apuntan a ideales de conducta que, aunque no sean los mismos de los individuos, conforman una base mínima derivada de esos valores individuales. Así, la aparente disyuntiva entre una moral o ética pública y una de tipo privado (Fernández) aun siendo real, se convierte en un concepto relativo, ya que una proviene de la otra, existen semejanzas entre ambas, y se estructuran de manera jerárquica.

En efecto, a pesar de que la moral pública o contenido ético, recogido por las disposiciones jurídicas, sea inferior en cuanto a la variedad y la actualidad de los contenidos éticos de los particulares, el primero somete al segundo en lo relativo a conductas públicas. Un ejemplo lo constituye el hecho de que, a pesar de que un individuo se crea libre, y en su código moral él se sienta autorizado para ejercer dicha libertad en todo momento, un orden jurídico le inhibirá dicho ejercicio de manera tajante, estableciendo áreas mucho más restringidas para su actuar.

Esta jerarquización está relacionada con otra de las características del derecho, la coercibilidad, la cual no sólo determina la importancia del contenido valorativo de un orden jurídico, sino que, como parte de este último, también puede ser explicada en virtud de los valores del derecho. Lo esencial del derecho no es la posesión efectiva de la fuerza, sino la licitud ética del recurso a la misma, a diferencia de lo que ocurre con el resto de la vida ética que, al dirigirse a la perfección integral de la persona, no puede emplear tal recurso.

Ahora bien, una vez clarificado el origen de la ética pública, recogida por el sistema jurídico, es necesario hablar del contenido de ésta. Mientras que la ética individual puede consistir en la más variada constelación de valores que los individuos han absorbido como guías de su acción, los valores recogidos por el sistema jurídico son aquellos que por su importancia han sido considerados como guías del actuar colectivo. Ese conjunto de valores (objeto de estudio de otros ensayos recogidos en este volumen, ver en particular el ensayo general de Miguel de la Madrid Hurtado, *Sobre los valores éticos tutelados por el sistema constitucional mexicano*) aun cuando muy variados en su naturaleza y en su formación, pueden ser agrupados bajo el valor genérico del “bien común”.

Este valor ha sido acertadamente calificado como el eje central de la actividad política a lo largo de la historia, específicamente, a partir del liberalismo francés con Rousseau. El Estado contemporáneo, basado en la estructura del Estado liberal, centra la lógica de su existencia en la continua búsqueda de dicho valor a través de sus diferentes esferas de acción, en lo político, en lo económico o en lo social. Precisamente, como valor general, el bien común es un concepto abstracto que se materializa mediante otros valores mucho más específicos, sin dejar de ser generales. Un buen ejemplo a este respecto lo constituye el artículo 1o. de la Constitución española, que de manera explícita establece: “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

En este caso, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, son valores que se refieren todos, al valor central del bien común, aunque cada uno de ellos se refiere a contenidos mucho más concretos. La libertad, a través del ejercicio de los derechos fundamentales del individuo, que se establecen como un freno objetivo a la acción del Estado. La igualdad, como parte básica esencial de un Estado de derecho que no admite prerrogativas para el beneficio y cumplimiento de las disposiciones normativas. El pluralismo político, valor mucho más específico, derivado del anterior, se refiere al reconocimiento de una sociedad diversa, en donde todos y cada uno de sus integrantes cuentan con la posibilidad de participar, activa y pasivamente en la toma de decisiones políticas, lo que no es otra cosa que referirse al valor de la democracia de una manera más directa.

La justicia, referida como justicia social para distinguirse de la justicia intersubjetiva, significa la búsqueda por parte del Estado de la desapa-

rición de las inequidades sociales, pero dando cuenta de la multiplicidad real de la sociedad, logrando así que todos sus integrantes tengan las mismas oportunidades de desarrollo; una auténtica justicia que haga a un lado la existencia de situaciones de privilegio a favor de un grupo o categoría. Como acertadamente diría un autor italiano, la justicia, entendida como justicia social, no es sino la expresión del bien común, ya que se trata del valor que “[...] posibilita y mide el equilibrio funcional de la sociedad, y por tanto la situación respectiva de sus partes integrantes, es precisamente su concreto bien común” (Cotta, 1979). El argumento podría desarrollarse hasta el punto de afirmar que, gracias a estos valores, el derecho logra estructurarse por encima de todas las demás manifestaciones de la sociedad, como por ejemplo, cómo los elementos de validez universal de la justicia (igualdad, simetría de situaciones, reciprocidad y proporcionalidad) otorgan el carácter general a la regla jurídica.

Podemos entonces concluir que el derecho recoge una serie de valores éticos, cuya selección e incorporación depende de los procesos políticos particulares de cada sociedad, y a través de estos valores el derecho cobra sentido y legitimidad como máximo criterio ordenador de las conductas. Basta tan sólo agregar que estos procesos de incorporación, aunque siempre están presentes, no siempre se desarrollan de manera gradual y pacífica, puesto que el cambio de valores, a nivel colectivo, al igual que a nivel individual, en ocasiones encuentra oposición directa o indirecta. En el caso de los valores de las organizaciones no gubernamentales, examinaremos dichos conflictos en incisos posteriores.

III. EL SURGIMIENTO DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

El surgimiento de los nuevos movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales, puede ser explicado a partir de distintos análisis, de entre los que destacan dos. Pueden ser vistos, por una parte, como efecto de los procesos “modernizadores” que tienen lugar en el Estado contemporáneo, entendiéndose por estos procesos, principalmente, a la industrialización, la acumulación de capital en contextos competitivos, la coexistencia de tendencias descentralizadoras con un mayor número de instituciones de control y supervisión social, así como un aumento en cantidad y calidad de las instituciones encargadas de la seguridad pública (Giménez; Touraine).

En segundo término, estos movimientos pueden ser concebidos como consecuencia de una crisis en las estructuras y relaciones sobre las que se funda el Estado contemporáneo.

Aunque existen autores que han tratado de vincular ambas explicaciones, bajo el argumento de que se trata de efectos explicados por las “contradicciones” de la propia modernización, en realidad cada teoría se basa en presunciones claramente diferenciables. Por lo que toca a la tesis clásica de la modernización, esta se basa en la idea de progreso, de evolución lineal de un Estado “tradicional” a uno “avanzado o industrial”. En esta dinámica evolutiva, el Estado va generando las propias bases de su transformación y adaptación a las nuevas circunstancias. Aunque la literatura perteneciente a esta corriente, sea clásica o contemporánea, es de una gran precisión didáctica para entender complejos fenómenos de cambio, en ocasiones es víctima de su propia lógica mecanicista. Para ser más claro, las tesis modernizadoras del Estado nos ayudan a comprender la generalidad del fenómeno de surgimiento de los movimientos sociales en el mundo, ya que la modernización se concibe como un fenómeno inherentemente expansivo que tiende a la globalización, pero poco o nada nos ofrecen estas tesis para entender con claridad lo “novedoso” de estos movimientos o para diferenciarlos de otros ya existentes. El reconocimiento de su surgimiento implica, en esencia, el reconocimiento mismo de las fallas de la evolución progresista del Estado, en donde, lejos de llegar a una nueva etapa de desarrollo que provea, en general, de mayores ventajas, se aparece un Estado inacabado, con nuevos actores y relaciones que cuestionan sus bases. Sería injusto, sin embargo, dejar de reconocer a la teoría modernizadora, la diferenciación sustantiva entre los distintos niveles de desarrollo alcanzados por los Estados contemporáneos. Ningún enfoque en las ciencias sociales cuestiona esta clara diferenciación.

Por su parte, la tesis relacionada con la crisis estructural del Estado nos ofrece un panorama más completo. Gracias a ésta, podemos entender lo nuevo de este tipo de organizaciones, así como abrimos camino para plantear que se trata de un nuevo paradigma político.

Como primer postulado, esta tesis sostiene que el Estado ha sido víctima de sus propios logros; ante el crecimiento poblacional y su consecuente aumento de demandas, que este Estado ha sido incapaz de responder de manera oportuna y eficaz y, en muchos casos, ni siquiera de manera mínima. Ante el declive de los modelos redistributivos e integra-

dores, en donde el Estado garantizaba una parte importante de la provisión de servicios básicos a la población (educación, salud, transporte, vivienda, etcétera), el Estado contemporáneo, y de manera particular, aquellos menos desarrollados, asisten a procesos crecientes de exclusión agudos y diferenciación sociales.

Asimismo, las transformaciones de la estructura económica en la América Latina han generado fenómenos de desindustrialización, reconversión industrial, procesos renovados de migración campo-ciudad, disminución de las políticas urbanas de atención a la población, cambios en los patrones de reproducción familiar y pérdida de los canales de movilidad social.

Se perfila así, un modelo económico de crisis, que busca la propia supervivencia del Estado, buscando aliarse con los grupos sociales y transnacionales que tienen recursos que ofrecer. Únicamente se genera inversión en los sectores de punta, en aquellos considerados como vitales para la sobrevivencia del Estado, así como en aquellos que pueden integrarse a la economía mundial. El nuevo escenario: un Estado adelgazado, con tendencias continuas de reducción de su gasto público y una consecuente disminución en la inversión pública de bienestar o promoción dirigida a los sectores más débiles.

Los efectos en la sociedad no se hacen esperar. Los efectos tienen dos vertientes fundamentales. Por una parte, la enfatización del fenómeno territorial, aun dentro de la institucionalidad existente y, por la otra, objeto de este estudio, la irrupción de nuevas formas de acción popular, sustituyendo los canales ya inoperantes (Calderón y Dos Santos).

En la esfera social, y también en la política, proliferan demandas de participación, ante la insuficiencia de respuesta de los canales de representación e intermediación institucionales, que se manifiestan como nuevos actores.

Se trata de actores con características propias, diferenciables de otras formas de expresión colectivas del pasado.

1. *Viejos y nuevos movimientos sociales*

En efecto, los movimientos de expresión colectiva no son nuevos del todo. El propio Estado liberal parte del reconocimiento de la libertad de asociación, como una de las libertades básicas de los miembros de la sociedad. A través de este derecho fundamental, el Estado liberal deviene

Estado democrático, mediante la consolidación de instituciones que dan vida al ideal democrático.

De esta manera, las expresiones sociales son un factor permanente en el Estado contemporáneo. ¿Qué es, pues, lo que distingue a los llamados “nuevos” movimientos sociales? Para responder a esta pregunta, es necesario elaborar una clasificación de expresiones colectivas (Merlucci). En primer lugar, existen comportamientos de agregado, en los cuales no es posible distinguir ningún rasgo de solidaridad entre los miembros involucrados, conformando débiles relaciones de identidad, como sucede en los momentos de pánico o con las modas; las llamadas conductas desviadas, que se caracterizan por la marginalidad de los actores con respecto a un sistema de normas, sin que exista un adversario identificado o un conjunto de valores comunes, el movimiento *hippie*, o las sectas, por ejemplo; la acción conflictual o reivindicativa, que se distingue por no exceder o traspasar los canales del Estado y por no romper los límites de los sistemas de referencia, como sucede con los movimientos de huelga.

Estas formas de expresión colectiva suelen denominarse “movimientos”, pero de alguna manera son expresiones por lo general toleradas e incluso canalizadas dentro de esquemas institucionales. Son estos los que podemos clasificar como movimientos sociales “tradicionales”.

Los llamados nuevos movimientos sociales, además de ser actores que representan una gran variedad de expresiones colectivas, se caracterizan también por no contar con canales institucionales de captación de sus propuestas y demandas. Son actores que surgen de un nuevo tipo de tensiones creadas al interior del Estado, el cual no cuenta con mecanismos para la canalización de sus propuestas. De ahí que la identificación de estos movimientos con frecuencia se presenta bajo signo de negación, es decir, organizaciones *no* gubernamentales.

Alberto Merlucci, uno de los pocos teóricos de estos movimientos, asegura con razón, que éstos son siempre expresión de un conflicto social y no respuestas a crisis cíclicas de los modos de producción o de organización, es decir, son expresión de una crisis de fondo, lo que hemos llamado una crisis estructural.

Asimismo, y como segunda distinción consecuente con la anterior, estos movimientos tienden a provocar una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema dentro del cual se hallan situados, ya sean normas de procedimiento en un sistema organizativo o político, o formas de apropiación o distribución de recursos económicos (Merlucci).

Existen una serie de características adicionales de estos movimientos, pero que corresponden, en realidad, a la multiplicidad de formas en las que se presentan, o bien, a los efectos que producen, pero en ambos casos éstas están determinadas por las arriba mencionadas. Entre las características más sobresalientes de tipo “secundario” se pueden mencionar la ausencia de mediaciones partidarias y consignas ideológicas, la inexistencia de alianzas cooptadoras, el rechazo a estructuras jerárquicas o la emergencia de estos movimientos, bajo un *status* de “ciudadanos”, frente a las estructuras estatales. Esta última es de gran importancia simbólica, pues representa un fenómeno de politización de la vida cotidiana, ya que la sociedad recupera parte del ejercicio del poder político ante la insatisfactoria representatividad social de los canales institucionales.

Por lo que toca en específico a las organizaciones no gubernamentales, diversos autores han tratado de crear categorías especiales para su estudio, pero los resultados aún son muy limitados. En este sentido, los mayores avances se han dado dentro de temáticas específicas, donde es más sencillo establecer criterios de selección y análisis particulares.

El tratamiento de las organizaciones no gubernamentales como movimientos sociales, ha sido criticado por un argumento formalista de poca solidez. De acuerdo con esta crítica, las ONGs no pueden ser vistas como movimientos sociales, puesto que cada día surge un mayor número de éstas que explícitamente desechan las denominaciones de movimientos sociales, ya que entre sus objetivos, muchas veces, está el de sustituir a éstos o a grupos de interés. Como puede apreciarse, se intenta establecer una diferenciación entre ambos tipos de organizaciones, pero sin mayor referencia conceptual que una discusión de términos. En mi opinión, esta crítica no toma en cuenta las diferencias que hemos apuntado, en lo relativo a los nuevos movimientos sociales, claramente diferenciables de los “tradicionales”.

2. *El corporativismo del Estado liberal*

El Estado de derecho liberal ya se ha enfrentado a crisis estructurales en otros momentos de su proceso evolutivo, que como resultado acarrearón ajustes de fondo a la composición de actores y relaciones. Entre éstas, destaca el caso del surgimiento del corporativismo durante la segunda mitad de este siglo, en los países de partidos socialdemócratas dominantes (Offe), como respuesta al surgimiento de un fuerte movimiento obrero or-

ganizado, con pretensiones políticas, que representaba un incremento de demandas sociales y un vacío de respuesta institucional al Estado democrático.

El corporativismo surge como una alternativa de regulación y control, frente a lo que en su momento constituyó una novedosa forma de expresión social colectiva. A través de esta figura, el Estado liberal encontró la fórmula de mantener sus estructuras políticas y económicas, creando un espacio paralelo para el sector social. Desde un punto de vista estructural, el corporativismo cumple una función nueva, que el Estado no tenía contemplada. Al lado de la representación territorial tradicional, a través de la cual se materializa el ejercicio democrático (sistema representativo), el corporativismo surge como una representación funcional. El Estado reconocerá la existencia de un nuevo actor político que funcionará sin interrumpir el sistema de partidos o los procesos electorales.

De esta manera, el Estado inicia una nueva forma de práctica, a través de la cual convendrá cierto tipo de políticas de beneficencia con este nuevo actor, otorgando un carácter informal, discreto no-público en sus procedimientos y en el carácter voluntario del apoyo que le ofrecen. Se trata de nuevas formas de participación que mantienen una existencia fáctica, no oficial, entre la asociación de una agrupación de intereses, por un lado, y las instituciones públicas, por el otro.

Lo relevante del corporativismo en nuestro estudio es, pues, el entenderlo como la respuesta del Estado a una crisis estructural de dimensiones semejantes a la contemporánea, donde juegan un papel central las nuevas formas de expresión colectiva, frecuentemente denominadas como organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, hay dos puntos más, dignos de ser comentados a este respecto.

En primer término, el corporativismo no ha sido la única respuesta del Estado a los movimientos que cuestionan su funcionamiento y sus estructuras. La represión política como forma de exclusión de la participación, también ha jugado un papel importante a través de múltiples facetas, así como la transformación gradual de la democracia en sofisticadas formas de autoritarismo. El caso de México fue una interesante combinación de todos estos fenómenos.

En segundo lugar, podría pensarse que la combinación de ambas formas de representación, la política-territorial y la relacionada con intereses sociales, o funcional, creada por el corporativismo, debería de haber creado el equilibrio necesario e ideal para un adecuado funcionamiento esta-

tal, pero hay que recordar que se trató de soluciones parciales. No se crearon mecanismos que impidieran el desequilibrio entre estas fuerzas, lo que motivó que una de las dos terminara avasallando a la otra, sobre todo en momentos en que el Estado se vio presionado a cambiar de rumbo, como sucedió con las crisis económicas de las últimas décadas. Pero más aún, y de manera relevante, el corporativismo ocupó espacios de representación funcional muy específicos, sin que una amplia capa de la sociedad, grupos y ciudadanos, crearan sus propios mecanismos de participación y negociación, como lo intentan los nuevos movimientos sociales.

IV. CONCEPTUACIÓN TEÓRICA. UN NUEVO PARADIGMA POLÍTICO

Con lo apuntado hasta ahora es previsible determinar por qué las organizaciones no gubernamentales son parte fundamental del surgimiento de un fenómeno de consecuencias profundas para el Estado, al cual nos referimos como un nuevo paradigma político, no sólo siguiendo la controversial tesis de Tomás Kuhn, sino el trabajo específico de politólogos como Claus Offe (Offe, Kuhn; Gunder y Fuentes). El trabajo de Kuhn al que nos referimos es su controversial e importante obra sobre el desarrollo de la ciencia, *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, 1990. Por último, otros autores coinciden en el fenómeno aunque no se refieran a él específicamente como “paradigma”. Tal es el caso de André Gunder Frank, André y Marta Fuentes, “Diez tesis acerca de los movimientos sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LI, núm. 4, octubre-diciembre, 1989, pp. 21-43.

En ese sentido, un paradigma político se refiere a un modelo incluyente que presuponga nuevos contenidos y temas en el funcionamiento de la política, así como nuevos actores, nuevos procedimientos, tácticas y, finalmente, nuevas instituciones para resolver los conflictos. Como mencionamos en un apartado anterior, se trata de la sustitución de un modelo económico-político por uno nuevo. Así, el modelo de Estado intervencionista, de bienestar, del periodo de la posguerra, se centraba en una alianza entre instituciones para lograr crecimiento e instituciones que buscaban la seguridad, donde los principales actores colectivos eran grupos de intereses particulares, altamente institucionalizados y partidos políticos, y en donde los mecanismos de resolución de conflictos eran la negociación co-

lectiva, el sistema de partidos (que implicaba la competencia entre distintas corrientes o ideologías), y un gobierno representativo (que supuestamente canalizaba las principales demandas de la sociedad). Asimismo, este esquema institucional se complementaba y descansaba sobre una cultura cívica que resaltaba los valores de movilidad social, vida privada, consumo, razón instrumental, autoridad y orden, despreciando o rebajando la participación política (Offe).

Sin que sea nuestro objetivo profundizar lo concerniente al nuevo paradigma político que enfrenta el Estado, nos interesa descifrar de éste, los elementos que aportan los nuevos movimientos sociales, como son nuevos contenidos de acción, nuevos valores para ser recogidos por el ordenamiento jurídico, nuevos actores, nuevas acciones, enmarcados en nuevas temáticas de acción. Este último punto, las temáticas, es tratado en el apartado final de este trabajo como una forma de exponer, brevemente, el panorama de las organizaciones no gubernamentales en México.

1. *Contenidos y valores*

Las llamadas organizaciones no gubernamentales, o nuevos movimientos sociales, se dedican a todo tipo de acción: estudiantil, feminista, liberación sexual, movimientos urbanos, ciudadanos, luchas ecológicas, movilización de consumidores y usuarios de servicios, minorías étnicas y lingüísticas, movimientos de comunidad y contraculturales, luchas por las cuestiones de sanidad y salud, o movimientos pacifistas. Lo relevante es que todos ellos escapan a ser clasificados, y mucho menos absorbidos, por los canales de acción política liberal. En términos de Norberto Bobbio, escapan a la dicotomía, básica del Estado contemporáneo, entre lo “público” y lo “privado”, ya que sus contenidos no entran en ninguno de estos campos y, por consecuencia, escapan a los mecanismos de regulación y exigencia de cuentas del Estado. Se trata de un espacio de actuación política no institucionalizada cuya existencia escapa a lo previsto por el Estado contemporáneo.

Es importante recalcar que se trata de una política no institucional, pero distinta al actuar privado, a pesar de que frecuentemente los normativistas busquen encuadrar estas conductas como simples extensiones del ejercicio del derecho de asociación. En países con ordenamientos jurídicos que regulan y protegen la asociación política de manera restrictiva como México (ver el provocativo artículo de Héctor Fix Fierro sobre los

derechos políticos y su protección en el ordenamiento jurídico mexicano en *Revista de la Facultad de Derecho*, septiembre-diciembre de 1995, Facultad de Derecho, UNAM) una concepción de esta naturaleza reduce los espacios de actuación a la esfera privada, con sus subsecuentes limitaciones. Sin embargo, la legitimidad de sus medios y la aceptación colectiva de sus objetivos, hace de estos movimientos, acciones políticas relevantes.

Esta política, a su vez, cuestiona la premisa del actuar político contemporáneo, sobre su sentido evolutivo, progresista, hacia la realización plena de ciertos valores como la desaparición de la pobreza, la justicia social, el pleno ejercicio de derechos y libertades, etcétera, pero sobre todo, cuestiona a las instituciones, supuestamente encargadas de llevar a cabo esta misión. Como afirma Offe, ése ha sido el engranaje y la dinámica que ha amenazado los valores e identidades de la sociedad.

Ahora bien, para entender el aspecto reivindicativo de estos actores, es necesario examinar los valores que les subyacen. A este respecto es importante subrayar que dichos valores proclamados y defendidos por los nuevos movimientos sociales no son nuevos, sino que provienen del propio bagaje cultural contemporáneo.

Como ya se comentó previamente, lo novedoso de estos movimientos es proyectar al ámbito político, valores y temas que ya se encontraban en el espacio público, o bien en el espacio privado, pero de una manera tal, que la atención que recibían por parte del Estado (incluyendo su tutela jurídica), fue nula o insuficiente, de conformidad con las expectativas de los actores que las encabezan. Lejos de tratarse de un conflicto entre valores nuevos y viejos, como lo plantearía la teoría de la modernidad, se trata de un conflicto respecto del modo en que dichos valores deben de ser tutelados y promovidos. Un buen ejemplo lo representa la autonomía personal, la que, sin constituir un valor nuevo, plantea la duda respecto de si va a ser promovido meramente como un subproducto o covariante de instituciones dominantes, tales como los mecanismos de la propiedad y del mercado, de la política democrática de masas, de la industria nuclear, o de las instituciones de cultura y comunicación de masas.

Lo que está en juego es el equivalente a un “ya basta” por parte de aquellos actores que fueron desplazados o excluidos de los procesos económicos y políticos. Por tanto, lo que cuestionan es el modo en que se realizan los valores. Lo que se ha roto o desconfigurado, es la correspondencia entre ciertos valores, ya existentes en la sociedad, y los supuestos

mecanismos o instituciones para protegerlos o alentarlos. Desaparece la implicación lógica entre satisfacción de necesidades básicas y progreso técnico, entre autonomía y propiedad protegida y garantizada, entre identidad e ingresos dignos, es decir, entre expectativas y racionalidad de procesos (Offe). Es esta misma percepción de los conflictos y las contradicciones, la que provoca en los individuos la selección en favor de alguno de estos valores, y la movilización en un movimiento pacifista y no comunitario, por poner un ejemplo.

Esta aclaración es de importancia, pues es de utilidad para descartar la calificación de “posmoderno” o “premoderno” a estos movimientos, que poco contribuye a explicar su naturaleza.

Así, de manera por demás irónica, las organizaciones no gubernamentales y los nuevos movimientos sociales promueven una serie de valores “tradicionales”, como son la dignidad y la autonomía de la persona, la autenticidad de la persona, su identidad individual y colectiva, la integridad y calidad de las condiciones materiales de vida o la búsqueda de auténticas condiciones de igualdad y libertad en el campo económico y político, la paz, la seguridad, el entorno físico equilibrado, por mencionar tan sólo los más sobresalientes.

Una observación muy atinada de Offe, es en el sentido de que la naturaleza contemporánea de los valores subyacentes a estas nuevas formas de acción, desarma a sus contrincantes, pues se ven imposibilitados de articular una crítica independiente, o bien no les resta más que recurrir a la descalificación o distorsión de éstos.

Como puede suponerse, estos valores no carecen de tutela jurídica. El problema real es que la tutela jurídica con que cuentan no satisface a los actores, por estimarse insuficiente y en ocasiones hasta causante del propio problema.

El conflicto surgirá, entonces, del enfrentamiento o del no entendimiento, entre las pretensiones de cambio por parte de los actores —quienes desearían nuevas formas de tutela y promoción de sus valores—, y las pretensiones de concesión del Estado que no encontrará consenso “político” para la aceptación e incorporación de nuevas formas de tutela. Aceptar dichos cambios implicaría, para el Estado, el difícil reconocimiento de una transición estructural, con el innumerable conjunto de problemas políticos y administrativos que esto acarrearía. En este sentido, llaman la atención los procesos reformistas latinoamericanos denominados como

“Reforma del Estado”, los cuales hacen alusión simbólica a este reconocimiento de necesidades de cambio estructural, pero que normalmente se limitan a reformas parciales, que no tocan los pilares fundamentales del Estado.

2. *Actores y acciones*

Con amplia corroboración empírica, se conoce que la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales en México y en el mundo —sean éstas organizaciones pacifistas, de protección ecológica, grupos feministas, de defensa de derechos civiles, asociaciones comunales y vecinales, entre otras— están conformadas, de manera predominante, por miembros de lo que podría denominarse una “nueva” clase media, en el sentido de ser gente con un alto nivel de formación profesional, cierta seguridad económica, así como empleo en el sector de servicios profesionales (Lawson y Merkl).

Asimismo, este grupo no actúa de manera aislada, sino que se mezcla con miembros de otras clases, de forma más o menos estable, como los grupos periféricos o desmercantilizados. Estos grupos se caracterizan por estar constituidos por miembros cuya situación social no se define directamente por el mercado de trabajo, y que tiene una amplia disponibilidad de tiempo, como son las amas de casa, los estudiantes, o bien, los elementos de la vieja clase media, constituida por profesionales independientes o autoempleados (Offe).

No se trata de un conflicto de clase, sino de un conflicto temático, o, en su caso, de un conflicto de valores. Por esta razón, así como por el tipo de integración que estos movimientos tienen y por las tendencias de los últimos años, estas alianzas van en aumento.

Por otra parte, los movimientos sociales no están exentos de conflictos y luchas internas que, en muchas ocasiones, reproducen las tensiones que se presentan con el Estado, asumiendo rasgos autoritarios o ejerciendo prácticas clientelares.

Ahora bien, es importante señalar que los nuevos movimientos representan un cambio político sustantivo, pero no lo propugnan directamente. Al contrario, irrumpen en la escena política demandando aspectos parciales de funcionalidad o cambios muy específicos en la estructura de las instituciones existentes, en lugar de rechazos globales a los sistemas de referencia, como lo solían hacer los movimientos ideologizantes de extre-

ma derecha o izquierda. Esta forma poco convencional de hacer política, se explica por el tipo de actores que encabezan estos movimientos, gente con experiencia, conocedora de las prácticas convencionales y de sus pocas posibilidades de éxito. En México, el movimiento Barzonista o Alianza Cívica, por mencionar algunos ejemplos, podrían ser explicados de esta manera.

Este mismo componente subjetivo provoca que los nuevos movimientos sociales se conciban pragmáticamente, haciendo a menudo un uso selectivo de los logros técnicos, económicos y políticos del Estado. Cada uno de los llamados que hacen, se concibe sobre bases racionales altamente sofisticadas, relacionadas con algún efecto nocivo o perverso del desarrollo del Estado y con las posibilidades de cambio que la tecnología abre, como por ejemplo, la lucha contra la contaminación, tratándose de los movimientos ecológicos, o la lucha contra el centralismo, tratándose de movimientos que propugnan la descentralización.

Los nuevos movimientos sociales, lejos de establecer definiciones ideológicas infranqueables, que simultáneamente los marginen de toda actividad política del Estado, como las formas ortodoxas de protesta, optan por llamados concretos, pragmáticos, no ideológicos, en la búsqueda de una mayor incorporación, pero también de una auténtica satisfacción de sus demandas.

V. LAS NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN EN MÉXICO Y SU TUTELA JURÍDICA

A través de los apartados anteriores hemos sostenido la tesis de que las organizaciones no gubernamentales deben ser consideradas como parte de un fenómeno más amplio, conocido como “nuevos movimientos sociales”. Asimismo, se ha argumentado que el surgimiento de estos fenómenos está íntimamente vinculado con una crisis estructural del Estado contemporáneo, en contrapartida de las teorías modernizadoras. Cabe añadir que existen otras teorías que por motivo de espacio no hemos analizado, centradas en la cultura, en agentes internacionales o en los conflictos que se presentan al interior de las elites gobernantes.

Esta crisis estructural puede ser entendida, en última instancia, por el surgimiento de un nuevo paradigma político que implica un cambio fundamental de actores, relaciones y mecanismos para ejercer el poder político. Como los nuevos movimientos sociales y las ONGs forman parte de

estos cambios, su reconocimiento jurídico es muy limitado e incluso restrictivo.

Con el caso mexicano podemos, aunque brevemente, ilustrar tales argumentos de manera ejemplificativa.

A pesar de que las ONGs han tenido un crecimiento desmedido, con efectos muy significativos en la vida sociopolítica del país, curiosamente, el sistema jurídico ha permanecido inmutable. Hace dos décadas, las ONGs sumaban apenas un centenar. En contrapartida, en la actualidad existen 1,300, de acuerdo con el directorio de Organizaciones Civiles de la Secretaría de Gobernación; 2,000, de acuerdo con el Centro Mexicano de Filantropía; 3,500, de acuerdo con las estimaciones de la Secretaría de Desarrollo Social; 5,000, de acuerdo con el Frente de Apoyo Mutuo y hasta 10,000 de acuerdo con el grupo San Ángel.

No se sabe con precisión la influencia que este número indefinido de organizaciones, también indefinidas y variadas, tiene, pero se estima que es alto por el potencial económico que manejan. Son organizaciones que están en toda actividad pública, que obtienen recursos de fundaciones internacionales para todo tipo de acciones, desde observar procesos electorales hasta construir una biblioteca especializada en algún lugar remoto del país. Con precisión, un reportero dice que están en todo: asociaciones de enfermeras, centros de ayuda a niños con cáncer o jóvenes farmacodependientes, grupos de beneficio, alianzas para demanda de nueva vivienda, grupos de autoayuda, defensores de presos políticos, promotores de servicios. (Ver el reportaje de Daniel Moreno: "ONG, los nuevos protagonistas", en *Enfoque*, periódico *Reforma*, 25 de junio de 1995.) Cada una de ellas se estructura de manera diversa, atendiendo a sus valores y contenido específico de acción. Mientras que algunas nacieron estrechamente vinculadas con la Iglesia católica, otras viven de organismos internacionales, o simplemente de altruismo.

El desarrollo importante de estas organizaciones se dio en la década de los ochenta, asociado con la provisión de servicios educativos y relacionado con ciertos sectores de la intelectualidad progresista de la Iglesia católica. No obstante, cabe mencionar que algunas, como las organizaciones dedicadas a la protección de derechos humanos, tuvieron sus antecedentes en los movimientos de protesta en contra de la represión política de inicio de los setenta.

Los sismos y catástrofes sociales causados en 1985 promovió el fortalecimiento de estas organizaciones, incrementándose en número y ma-

nejo de recursos económicos, sobre todo en el área de servicios y actividad netamente social. En ocasiones se dieron esquemas de colaboración entre algunas de estas ONGs y el gobierno, para la reconstrucción de la ciudad de México.

Los acontecimientos políticos de 1988 tienen una relación importante con la proliferación de estas organizaciones en el área política. La alianza cardenista manifestó que la existencia de estas organizaciones no se podía limitar a cuestiones sociales, sino que también subyacían intenciones políticas de cambio. A partir de ese momento, se puede decir que inicia una revaloración profunda de la acción cívica, de la política partidaria y de la lucha electoral. (Ver el ensayo de Hernández, Luis, "En el país de Gulliver: ONG, democracia y desarrollo", en *Enfoque*, periódico *Reforma*, 25 de junio de 1995.)

Surgen, entonces, redes que agrupan a las organizaciones no gubernamentales, como Convergencia Democrática, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, la Red de Derechos Humanos o el Foro de Apoyo Mutuo, que ahora sí, como nuevos movimientos sociales, se convierten en claros ejemplos de acción ciudadana, distinguible de toda estructura institucional.

Frente a este panorama tan amplio, subsiste un silencio jurídico que no conviene, ni a los más recelosos observadores de estos movimientos. Legalmente, las ONGs no son sino agrupaciones privadas, sean sociedades, asociaciones de asistencia, comisiones, fundaciones, patronatos, etcétera. Esta falta de definición específica de su acción pública, contribuye precisamente a que el fenómeno sea difuso e indeterminado. La concepción legal implicaría su reconocimiento, así como su posible canalización, lo que al gobierno le ayudaría para sus procesos de ordenación fiscal y administrativa, pero, sobre todo, ayudaría a las propias ONGs para tener un marco de protección y actuación. En resumen, el reconocimiento de estas organizaciones serviría para definir la personalidad de éstas, contar con una tipología de sus actividades, en donde el Estado contaría con la posibilidad de promover, encauzar, así como también para inhibir e intervenir.

Sin embargo, este escenario es poco probable por los elementos anteriormente analizados. El Estado contemporáneo, como el mexicano, no cuenta aún con una respuesta determinada para hacer frente a estas organizaciones, ni mucho menos al conflicto que representan. No existen opciones teóricas ni prácticas que solucionen este dilema.

Queda un largo trecho de acción e interrelación de ONGs en México, antes que éstas se consoliden en la vida institucional, si alguna vez lo hacen. Si bien es cierto que en algunos otros países latinoamericanos las ONGs han tenido una presencia más duradera y consolidada, como Chile, Brasil o Perú, hay que recordar que ese fenómeno se explica en relación con la existencia previa de regímenes militares. Las ONGs, en muchos de esos casos, configuraron la única alternativa de expresión de la sociedad.

El desarrollo, o subdesarrollo, como prefiere decir un especialista del tema (ver del mismo Hernández Navarro su trabajo en colaboración con Fox, Jonathan, "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government", *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration* [ed. por Charles A. Reilly], Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1995) de las ONGs en México, ha estado determinado por el papel omnipresente del Estado. La acción de las ONGs sigue estrechamente vinculada a oficinas gubernamentales y sus consecuentes relaciones clientelares, lo que no ha permitido la independencia total de estos movimientos.

Finalmente, las dificultades de acceso al financiamiento, y lo que por muchos años constituyó la incapacidad para establecer alianzas y mecanismos de comunicación, también han explicado la dinámica de estos movimientos.

Ante el panorama actual tan incierto, sólo cabe esperar que los análisis de estos movimientos se incrementen en cantidad y en calidad, como una forma de entender el vertiginoso proceso de cambio al que asistimos, y frente al cual, el derecho no debe quedar rezagado.