

LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA EN LA DEFENSA
Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

SEGUNDO ESLABÓN

OTROS TÍTULOS DE ESTA SERIE:

- Num. 1. Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno.
- Núm. 3. La participación ciudadana en la integración de la autoridad.
- Núm. 4. La participación ciudadana en la gestión pública municipal.
- Núm. 5. La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal.

PRIMERA EDICIÓN, DICIEMBRE DE 2000.

© INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ISBN 968-7750-88-X

VIADUCTO TLALPAN NÚM. 100, COL. ARENAL TEPEPAN,
C.P. 14610, MÉXICO, D.F.

ILUSTRACIÓN PORTADA: MIGUEL CASTAÑEDA ESPARZA

IMPRESO EN MÉXICO/*PRINTED IN MEXICO*

DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	11
Organización ciudadana	13
Organizaciones políticas.....	23
Organizaciones sociales	29
Organizaciones civiles.....	33
Participación comunitaria	39

PRESENTACIÓN

Para el Instituto Federal Electoral (IFE), así como para los distintos actores que intervienen en el escenario político nacional, la tarea de lograr una participación cívica más amplia en las instituciones públicas y mejorar la confianza ciudadana en las autoridades gubernamentales ha adquirido un carácter prioritario sobre todo durante los años recientes. En ese sentido, el interés del Instituto por desarrollar programas de educación cívica en el espacio municipal atiende a las siguientes consideraciones:

1. La educación cívica constituye un área de actividad que compromete conjuntamente al Estado y a la sociedad civil, lo que la perfila como el mecanismo más útil para articular la relación entre ambas esferas; y
2. Es en el espacio municipal donde se generan y reproducen los procesos económicos, políticos, sociales y culturales más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades.¹

En este marco, el IFE emprendió la tarea de diseñar un programa de educación cívica centrado en valores, derechos y obligaciones ciudadanos vinculados con el ámbito municipal. En términos generales, el objetivo central de los programas de educación cívica, divulgación de la cultura democrática y formación ciudadana que desarrolla el IFE, es promover una participación libre, informada y responsable de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como extender y afianzar el ejercicio del voto razonado, libre y secreto entre la población.

El programa de educación cívica dirigido a los habitantes de los municipios conserva el objetivo central arriba citado. Este esfuerzo considera también la labor de organismos gubernamentales que

¹ "El Ayuntamiento es la primera autoridad política a la que el ciudadano tiene que recurrir. El Estado nacional y los estados de la Federación tienen una presencia distante para el ciudadano común y corriente. Es el municipio la primera institución política que envuelve y define la vida privada y pública de cualquier ciudadano. Es natural, por lo mismo, que el ciudadano vea en el municipio, en primer término, la comunidad en que él y los suyos se encuadran para vivir la vida en sociedad y, en segundo término, el órgano de poder sobre el cual tiende a influir y sobre el cual tiende a representarse él mismo", Arnaldo Córdova, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 344.

orientan su tarea al acontecer municipal, tales como el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y las comisiones de fortalecimiento municipal de las cámaras de Diputados y de Senadores, entre otras.

En la definición y el diseño del programa y, en particular, de su documento base, *Los Eslabones de la Democracia*, se ha contado desde un principio con la participación y el apoyo de organizaciones civiles y profesionales preocupadas y dedicadas a la cuestión municipal. Estas organizaciones son: la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.; la Asociación de Municipios de México, A.C.; el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., e Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. De igual forma, cabe destacar el importante apoyo otorgado por el doctor Tonatiuh Guillén, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, quien desarrolló los contenidos del documento original.

Asimismo, como parte de este trabajo con las organizaciones, y con el objeto de afinar y enriquecer su contenido así como hacer la presentación pública del programa, en junio de 2000 se realizó el "Seminario sobre Responsabilidad Ciudadana en la Democracia", que contó con la participación tanto de especialistas y estudiosos en la materia, como de autoridades municipales de diversas entidades del país.

La intervención de distintas instancias obedece a que el programa está concebido para desarrollarse *en y desde* los municipios, es decir, se orienta al conjunto de relaciones que los ciudadanos establecen en el ámbito municipal (incluyendo sus múltiples canales de expresión y organización), y lo hace desde una plataforma de divulgación que se ubica dentro del municipio.

Sobre esa base, la finalidad del proyecto es fortalecer y multiplicar las posibilidades de actuación de las entidades participantes, proporcionando información y desarrollando materiales para que cada una de ellas despliegue sus propias estrategias de acción, de acuerdo con sus respectivos intereses, ideas políticas y competencias legales.

Cabe señalar que se trata de un programa de formación y divulgación, por lo que abarca cursos, manuales, documentos de carácter académico, foros, talleres, conferencias, folletería, videos y promocionales que se darán a conocer preferentemente a través de medios de comunicación locales.

Los contenidos del programa buscan informar a los habitantes de los municipios acerca del conjunto de derechos y obligaciones

que comprende su calidad de ciudadano, enfatizando que además de un estatus jurídico, la ciudadanía es una noción de membresía y de inclusión participativa a la comunidad política. El propósito es que los ciudadanos y las ciudadanas que habitan en los municipios asuman su calidad ciudadana ligados a su condición de miembros de un Estado, de una entidad federativa y, particularmente, de un municipio. Todo ello constituye, en su sentido más amplio, el “*derecho a tener derechos*”. La ciudadanía nos da la oportunidad de contribuir a la vida pública de la comunidad municipal donde habitamos a través de la participación. Este derecho es inherente al reconocimiento jurídico constitucional del que goza cualquier ciudadano y ciudadana.

Con objeto de lograr mayor nivel de especificidad en el manejo de la información, ésta se ha estructurado alrededor de cinco ejes temáticos que son los denominados *Eslabones de la Democracia*. La formulación específica de los contenidos de cada uno de los eslabones contempla al ciudadano como su actor principal ante otros actores institucionales, políticos y sociales, subrayando en cada caso los derechos, las obligaciones y los valores que encierra cada eslabón. La idea general es que con esta propuesta inicial, además, podrían diseñarse estrategias de divulgación del proyecto en su conjunto o de cada una de sus partes de manera individual, sin demérito de los propósitos que se persiguen.

Con base en lo anterior, los contenidos se desarrollan de la siguiente manera:

Primer eslabón: Los derechos políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno. El objetivo es definir en qué consiste y cómo se adquiere la ciudadanía de acuerdo a lo establecido por las leyes, así como exponer la forma en que se estructura el gobierno a nivel municipal y cómo éste forma parte del sistema federal de gobierno de la República Mexicana. El ciudadano tendrá así un panorama general sobre el sistema jurídico nacional para que reconozca que sus derechos civiles y políticos están definidos por la legislación federal y que, a la vez, se encuentran contenidos y definidos en la legislación estatal y en la reglamentación municipal.

Segundo eslabón: La organización ciudadana para la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos. El derecho ciudadano a la asociación para participar en los asuntos públicos es otra de las formas esenciales de la democracia local. En este caso, el énfasis estribaría en la reivindicación en sí misma de esta

prerrogativa ciudadana. Si bien tomar parte en los asuntos públicos puede consistir en una iniciativa individual, es importante también valorar la asociación entre ciudadanos debido a su componente *colectivo*, el cual se refleja en los objetivos o metas de la asociación y en sus actividades. Es decir, tomar parte en los asuntos públicos es un derecho ciudadano, de naturaleza individual, pero se ejerce mejor –como esfuerzo y como objetivo– si la iniciativa es colectiva, mediante la asociación.

Tercer eslabón: *La participación ciudadana en la integración de la autoridad*. El objetivo de este eslabón es informar al ciudadano, e incluso prepararlo, acerca de los distintos papeles que puede desempeñar durante los procesos electorales, tanto del gobierno federal como de los ámbitos de gobierno local: estatal y municipal. En este sentido, se explica al ciudadano la importancia de su participación en la organización de las elecciones y cómo, de hecho, los organismos electorales están conformados en todos sus niveles por ciudadanos, desde los principales órganos de dirección y gobierno, hasta los que tienen que ver, por ejemplo, con las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo el día de la jornada electoral, es decir, las mesas directivas de casillas.

Cuarto eslabón: *La participación ciudadana en la gestión pública municipal*. El eslabón informa al ciudadano acerca de sus posibilidades de acción ciudadana para vigilar el desempeño de los funcionarios electos e, incluso, para participar en las acciones de gobierno en su ámbito local. Se le prepara así para participar nuevamente, con más convicción, tanto en el siguiente proceso electoral como en el gobierno.

Quinto eslabón: *La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal*. Finalmente, en este eslabón se enfatiza que la participación también es una obligación ciudadana y que la primera responsabilidad de las ciudadanas y los ciudadanos es con la propia democracia y con sus alcances sociales.

Los cinco eslabones de la democracia son un material que busca enlazarse en los ámbitos de discusión que ya se han abierto en el país sobre el significado que debe tener, hoy, la democracia practicada en los espacios locales. Sin embargo, esta democracia no hay que entenderla en abstracto. Lo que estos cuadernos pretenden es situar el papel del ciudadano en el contexto del municipio y de los mecanismos de participación democrática que pueden darse ahí. Pero no hay nada definitivo en ello. El lector

advertirá que democracia, municipio y ciudadano constituyen los elementos de una ecuación no resuelta del todo aún. Sólo el debate amplio podrá acercarnos a su solución.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA EN LA DEFENSA
Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

SEGUNDO ESLABÓN

INTRODUCCIÓN

Este segundo eslabón presenta las diversas modalidades que adquiere la participación ciudadana en la democracia, con especial énfasis en el espacio municipal. Para tal fin, la información se estructuró en cinco grandes bloques; el primero de ellos con información general sobre la *organización ciudadana* en el marco de la participación en general, y como consecuencia de la defensa y el ejercicio de los derechos de asociación y de petición que consagra la Constitución general de la República.

El segundo bloque toma en consideración a las *organizaciones políticas*, en particular a los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales y los observadores electorales. Un tercer capítulo se integra por *organizaciones sociales* que agrupan a ciudadanos que comparten una misma situación (obreros, campesinos, profesionistas, productores, empresarios, etcétera), con el propósito de defender los intereses y los derechos de sus miembros mediante propuestas que formulan al gobierno y a otros actores de la sociedad civil, por lo que puede afirmarse que tienen como fin último el beneficio mutuo. El cuarto bloque comprende a las *organizaciones civiles*, que son agrupaciones que trabajan en beneficio de terceros y que sin ánimo de lucro desarrollan tareas de asistencia social, promoción del desarrollo o defensa de causas diversas: derechos humanos, mujeres, medio ambiente, enfermos, discapacitados, etcétera.

Como se puede observar, estas cuatro partes aluden principalmente a iniciativas ciudadanas. Asimismo, en este eslabón se presenta un capítulo sobre las formas de participación ciudadana en el ámbito municipal.

ORGANIZACIÓN CIUDADANA ²

La idea de la participación suele tener mejor aceptación que la otra palabra empleada para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la representación. De hecho, el auge que han cobrado muchos de los mecanismos participativos en nuestros días no se entendería cabalmente sin asumir la crítica paralela que se ha formulado a ese otro concepto. Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos –dice esa crítica– para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones; participamos, en fin, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que las mismas realmente obedezcan a las demandas y a las expectativas de los distintos grupos que integran una nación. La representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia.

Sin embargo, representación y participación son términos que se requieren inexorablemente. Cuando aquella crítica a las formas tradicionales de representación democrática llega al extremo de reclamar una democracia participativa capaz de sustituirla, olvida por lo menos dos cosas: una, que la participación no existe de manera perfecta para todos los individuos y para todos los casos posibles, y dos, que la verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo. Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya –al menos de manera embrionaria– un cierto criterio representativo. En el orden democrá-

² Parte de la información de este tema se obtuvo del texto de Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, México, IFE, 1997.

tico, ambas formas se entrelazan de manera constante, en primer lugar a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la *participación ciudadana* se agote en las elecciones. Ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de dar vida a la participación democrática. Para que esa forma de gobierno opere en las prácticas cotidianas, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. Pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos. Hace tiempo que desapareció la posibilidad de volver a una especie de democracia directa, sin representantes entre la sociedad y el gobierno, sin partidos políticos y sin parlamentos legislativos. La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera, la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos.

Para saber si un régimen es democrático hace falta encontrar en él algo más que elecciones libres y partidos políticos. Por supuesto, es indispensable la más nítida representación política de la voluntad popular –y para obtenerla, hasta ahora, no hay más camino que el de los votos y el de los partidos organizados–, pero al mismo tiempo es preciso que en ese régimen existan otras formas de controlar el ejercicio del poder concedido a los gobernantes. No sólo las que establecen las mismas instituciones generadas por la democracia, con la división de poderes a la cabeza, sino también formas específicas de participación ciudadana. Si la representación y la participación se separaron como consecuencia del desarrollo político de la humanidad, las sociedades de nuestros días las han vuelto a reunir en el ejercicio cotidiano de las prácticas democráticas. El voto es el primer puente, pero detrás de él siguen las libertades políticas que también acuñó el siglo pasado y que se han profundizado con el paso del tiempo. De modo que, en suma, la democracia no se agota en los procesos electorales, ni los partidos políticos poseen el monopolio de la actividad democrática.

Ya desde principios de los años setenta, Robert Dahl había sugerido un pequeño listado para constatar que las democracias modernas son mucho más que una contienda entre partidos políticos en la búsqueda del voto. Entre ocho puntos distintos, sólo dos de ellos aludían a esa condición necesaria, pero insuficiente. Los otros seis se referían a la *libertad de asociación* de los ciudadanos para participar en los asuntos que fueran de su interés; a la más plena *libertad de expresión*; a la selección de los servidores públicos, con criterios de responsabilidad de sus actos ante la sociedad; a la diversidad de fuentes públicas de información; y a las garantías institucionales para asegurar que las políticas del gobierno dependan de los votos y de las demás formas ciudadanas de expresar las preferencias. Para Dahl, como para muchos otros, en efecto, la representación inicial ha de convertirse después en una gran variedad de formas de participación, tanto como la participación electoral ha de llevar a la representación ciudadana en los órganos de gobierno. Dos términos que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero que se necesitan recíprocamente: *participación*, que se vuelve representación gracias al voto, y *representación*, que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos.

En las sociedades democráticas la participación ciudadana es el binomio indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es, también, menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia. Enseguida revisaremos algunas de las razones que explican esa paradoja aparente: la participación como un método que da vida a la democracia, pero que al mismo tiempo suele complicar su existencia. ¿Por qué? En principio, porque una vez separada de la representación a la que debe su origen, la participación se vuelve irremediablemente un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones, para detenerlos. En otras palabras, la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Antes vimos que no sólo se participa a través de las elecciones, ahora hay que agregar que sin esa forma de participación todas las demás serían engañosas: si la condición básica de la vida democrática es que el poder dimane del pueblo, la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla reside en ejercer el derecho al sufragio. Es una condición de principio que, al mismo tiempo, sirve para reconocer que los ciudadanos han adquirido el derecho de participar en las decisiones fundamentales de la nación a la que pertenecen. Ser ciudadano, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades no democráticas que incluso pueden ser más complejas y apasionantes. No obstante, las que interesan aquí son las que pueden tener lugar en la democracia. Es decir, “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”.³

Quienes aportan esta definición sugieren, también, que en general se pueden reconocer cuatro formas de participación política de los ciudadanos: en primer lugar, la que supone el ejercicio del voto; en segundo, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o en favor de algún candidato en particular; una tercera forma de participar reside en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y, finalmente, las que se derivan de algún conflicto en particular. ¿En dónde está la diferencia de fondo entre esas cuatro formas de participación ciudadana? Está en la doble dirección que ya anotábamos antes: no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones. Aunque la participación ciudadana en general siempre se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales, nunca será lo mismo votar que

³ Sidney y Verba, *et al.*, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, 1978, p. 46, citado por Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, op. cit., p. 30.

dirigir una organización para la defensa de los derechos humanos, o asistir a las asambleas convocadas por un gobierno local que aceptar una candidatura por alguno de los partidos políticos. Pero en todos los casos, a pesar de las obvias diferencias de grado que saltan a la vista, el rasgo común es el ejercicio de una previa condición ciudadana asentada claramente en el Estado de derecho. Sin ese rasgo, la participación ciudadana deja de serlo para convertirse en una forma de rebeldía “desde abajo”, o de movilización “desde arriba”.

La participación ciudadana supone, en cambio, la combinación entre un ambiente político determinado y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma. Pero es preciso distinguirla de otras formas de acción política colectiva: quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa específica, contraria al estado de cosas en curso. Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de las leyes, de las instituciones y de las organizaciones que le dan forma a un Estado por métodos violentos. Pero tampoco lo son las movilizaciones ajenas a la voluntad de los individuos: las marchas que solían organizar los gobiernos dictatoriales, por ejemplo, aun en contra de la voluntad de los trabajadores que solían asistir a ellas, tampoco constituían ninguna muestra de participación ciudadana. Si en las rebeliones el sello básico es la inconformidad con el orden legal establecido y el deseo de cambiarlo, en las movilizaciones lo que falta es la voluntad libre de los individuos para aceptar o rechazar lo que se les pide: en ellas no hay un deseo individual, sino una forma específica de coerción. La participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación de las reglas del juego democrático y la libre voluntad de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos.

En el estudio de los sujetos sociales dentro de las transiciones es importante diferenciar entre el inicio de la transición y su fin, esto es, de la consolidación de la democracia. En el primer caso, los analistas de las transiciones han insistido que los sujetos sociales son actores que juegan un papel secundario, sólo se les reconoce su capacidad para erosionar la legitimidad de un régimen político, como fue el caso en Chile, Argentina y Uruguay. En esta primera parte del proceso los autores adjudican la primacía causal a los

acuerdos o desacuerdos entre las élites, más específicamente a la existencia de proyectos alternativos al régimen vigente y su adopción por sectores importantes de esas élites; en cambio, a los procesos de pérdida de legitimidad y a la acción de los sujetos sociales les otorgan un papel secundario.

Asimismo, en los estudios sobre las transiciones latinoamericanas se ha reconocido que los sujetos sociales, los movimientos sociales, han sido capaces de contribuir a las crisis de los autoritarismos, destruyendo su legitimidad y la operación de las instituciones, pero también se reconoce que su influencia en la construcción de las nuevas democracias ha sido limitada.

Estos enfoques, conocidos como minimalistas, tuvieron cierto éxito al afirmar que basta la acción de las élites para iniciar un proceso de transición, pero han sido insuficientes para explicar los procesos de consolidación del régimen democrático. En este último caso, la cultura política, la formación de un consenso de valores democráticos que dé soporte a la ciudadanía, la participación de los ciudadanos y de los sujetos sociales, y la construcción de nuevas instituciones que organicen el nuevo sistema político, son dimensiones indispensables para poder entender los procesos de una transición.

Considerando el panorama anterior, hay que enfatizar que en el espacio municipal las prerrogativas ciudadanas de participación y asociación tienen las mejores condiciones para ejercerse de manera cotidiana y con menor "distancia" entre el ciudadano, el gobierno y los gobernantes. La ciudadanía y lo local se alimentan así recíprocamente, desarrollando una forma específica de la relación entre Estado y ciudadano. La disyuntiva está entre reconocer la restricción que implica la forma de los partidos políticos o indicar la posibilidad de explorar formas asociativas más flexibles para organizar la representación política municipal. Es relevante reconocer en este sentido que la búsqueda de una mayor flexibilidad en las formas políticas de organización ciudadana es una necesidad contemporánea.

Por otra parte, el derecho ciudadano a la asociación para participar en los asuntos públicos es otra de las formas esenciales de la democracia local. En este caso, el énfasis estribaría en la reivindicación en sí misma de la prerrogativa ciudadana. Si bien tomar parte de los asuntos públicos puede consistir en una iniciativa individual, es importante también valorar la asociación entre ciudadanos debido a su componente *colectivo*, el cual se refleja en los objetivos o metas de la asociación y en sus actividades. Es decir,

tomar parte de los asuntos públicos es un derecho ciudadano, de naturaleza individual, pero se ejerce mejor –como esfuerzo y como objetivo– si la iniciativa es colectiva, mediante la asociación.

Hasta aquí el tema podría conservarse dentro de un parámetro abstracto, valorando la asociación ciudadana por sí misma y estableciendo su pertinencia, necesidad y derecho a participar en los asuntos públicos que la sociedad defina. La segunda parte son las formas de la asociación, en donde podrían desarrollarse los ejemplos que existen: desde las vecinales de colaboración a las obras o servicios públicos, asociaciones relacionadas con actividades productivas (cooperativas), hasta las de objetivos muy específicos, como los ambientales o la promoción de los derechos humanos. El tercer énfasis está relacionado con la localización espacial de estas asociaciones, que es municipal (o por delegaciones en el caso del Distrito Federal), lo cual hace que parte –o incluso la totalidad– de su interacción tenga por interlocutor a los gobiernos municipales y que su espacio de representación sean los intereses de la sociedad local.

Otro aspecto implicado en el tema de la asociación es su flexibilidad y variedad de formas para integrarse. En primera instancia, depende de los ciudadanos definir las características organizativas, sus objetivos y actividades (siempre y cuando se mantengan dentro del marco legal). El énfasis en esta capacidad ciudadana es relevante para distinguir entre las formas asociativas *dirigidas* desde los gobiernos y aquellas que se *derivan de la iniciativa ciudadana*. Los gobiernos promueven ciertas formas (juntas de vecinos, patronatos, comités de colaboración, consejos ciudadanos, etcétera), las cuales deberían difundirse como opciones *no excluyentes* de las que originen los ciudadanos (organizaciones urbanas, comités de lucha, asociaciones ecologistas, de amas de casa, de servicio social, etcétera). Lo que podría valorarse es precisamente la existencia de ambos tipos de asociaciones y además su *complementariedad*, es decir, su capacidad para tener actividades conjuntas en beneficio de la sociedad municipal, sin establecer competencia, sino cooperación. Tan importante es que los ayuntamientos fomenten ciertas formas de organización ciudadana, como que los ciudadanos promuevan sus propias formas.

En cualquier caso, el tema sobre los derechos de asociación y su adecuación en el ámbito municipal puede proponerse en el nivel de la conciencia ciudadana en las siguientes vertientes: a) el derecho a tomar parte en los asuntos públicos; b) el derecho a hacerlo de manera individual; c) el derecho y ventaja de hacerlo

de manera colectiva, y d) las posibilidades o alternativas no excluyentes de participar en las formas asociativas promovidas desde el gobierno o las originadas desde los propios ciudadanos.

Desde la perspectiva de la sociedad municipal, la diversidad de modos de asociación es amplísima. En el espacio municipal es donde tienen su asiento material, cultural, jurídico y mayor probabilidad de interacción cotidiana con el gobierno local. Precisamente, debido a su diversidad y amplitud, lo que está en el debate político es la *permeabilidad* de los ayuntamientos frente a las asociaciones ciudadanas, ya sea asumiendo sus objetivos o demandas, ya sea integrándolas al proceso de gobierno y de la gestión de los servicios o funciones públicas.

En el debate sobre la *permeabilidad* de los ayuntamientos, lo relevante es insistir en la valoración que desde los propios gobiernos y gobernantes se da (o debieran dar) a las asociaciones ciudadanas como formas complementarias del círculo de la democracia. La primera fase del círculo es la etapa electoral; la segunda, el ejercicio del gobierno, en el cual las asociaciones pueden ser parte activa, reconocida, asumiendo el valor de su contribución a los objetivos de la sociedad. Con los gobernantes municipales se buscaría así hacerlos más proclives y sensibles hacia una mayor apertura institucional con la ciudadanía, de concebir al gobierno como tarea colectiva, de tener a las asociaciones como fuentes (bases) de la pluralidad política y de la diversidad social.

Una vez que las asociaciones ciudadanas son valoradas como parte del proceso de gobierno, la segunda etapa es evolucionar del derecho de petición o de la colaboración a una obra material (donde usualmente se ubican), a la *integración* institucional de las asociaciones. Es decir, valorar a aquellos ayuntamientos que en su proceso de gobierno contemplan la consulta, la participación y la colaboración de las asociaciones ciudadanas. Usualmente esta vinculación se establece en la definición de la planeación del desarrollo municipal, mediante foros de consulta o reuniones públicas, lo cual puede retomarse como el ejemplo más común, a pesar de las condiciones provisionales en que se realiza. Lo interesante, en todo caso, es el proceso posterior, es decir, la relación a lo largo de la gestión de los ayuntamientos. En términos generales, lo relevante es establecer que no se trata simplemente de que las asociaciones *circunden* al gobierno sino que *formen parte* del proceso de gobierno, a través de distintas modalidades, adaptadas a las necesidades de cada municipalidad.

Cabe también destacar que el derecho a la asociación ciudadana para tomar parte en los asuntos públicos implica que los gobiernos contengan en su estructura esta posibilidad. No solamente en cuanto actitud de buena voluntad o como gesto circunstancial, sino como parte integral del proceso de gobierno. El escenario contrario –de impermeabilidad– correspondería a una tensión autoritaria entre sociedad y gobierno local.

Finalmente, la última “prerrogativa” ciudadana contemplada por el artículo 35 constitucional federal, correspondiente al derecho de petición, y a la obligación de la autoridad de atenderlo según lo estipula el artículo 8º del mismo ordenamiento, es sin duda la más elemental. No obstante, es también una de las funciones que usualmente se relegan por parte de las autoridades. En consecuencia, se podría destacar que el derecho de petición es parte del ejercicio ciudadano y que es responsabilidad de la autoridad su atención inmediata.

A continuación hacemos una exposición puntual de cada uno de los diferentes tipos de organización ciudadana, bajo la premisa de que estas formas de participación no se refieren únicamente a aquellas que son independientes o no derivan de la actividad gubernamental, sino que, además de éstas, consideramos a las formas más características de la democracia representativa y que son de interés para la ciudadanía en general, como lo representan los partidos políticos y otras formas de organización política. En esta relación quedan incluidas también, por supuesto, las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONGs), así como aquellas organizaciones con fines no abiertamente políticos, correspondientes a órdenes sociales, laborales, productivos y asistenciales, entre otros.

ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Los partidos políticos

Los partidos políticos surgieron en sus formas incipientes durante la segunda mitad del siglo XIX, pero no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se consolidaron como instrumento privilegiado de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes y de conformación de la representación política de la ciudadanía, comprometidos a la elaboración y propuesta de programas políticos viables, capaces de satisfacer las necesidades de la sociedad representada por ellos. La suma de proyectos elaborados por todos y cada uno de los partidos define, al menos en lo general, el proyecto de nación que una sociedad decide adoptar como rumbo.

Una característica de los partidos, y quizá la central, es que existen y se desarrollan en aquellas sociedades en las que la lucha por el poder se procesa en el campo electoral de la que son los actores principales. Así, los partidos requieren de acuerdos básicos que les permitan preservar el espacio electoral como el ámbito privilegiado de competencia, incluso cuando resulten derrotados.

Por su carácter representativo, los partidos son organizaciones que participan en muchas de las instituciones del Estado, desempeñando funciones sociales y políticas imprescindibles para una democracia. Entre estas funciones sociales podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. La socialización política implica un proceso de educación de los ciudadanos en la democracia.

Los partidos modernos deben practicar y promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso; para hacerlo cuentan con sus propios medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas.

La figura del partido político es imprescindible para la democracia, ya que hace viables las decisiones mayoritarias e impide excluir de los derechos a las minorías, permite el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes.

Una de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. En este último, los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del Congreso. En el caso del Poder Ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes ejercen la gran mayoría de los cargos públicos. Respecto al Poder Judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el Poder Ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

En México, los partidos están reconocidos en el artículo 41 de la Constitución Política, que los define de la siguiente manera:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos...

Asimismo, están reglamentados en el Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE, en los artículos 22 a 32, que describen las formas de organización y constitución de los partidos, así como los requisitos para obtener y mantener su registro como *partidos políticos nacionales* ante el Instituto Federal Electoral, lo cual les permite participar en las elecciones federales, estatales y municipales. Los derechos de los partidos políticos se establecen en el artículo 36 del COFIPE, y sus obligaciones se encuentran en el artículo 38. El Título Tercero de este Segundo libro del COFIPE, que abarca los artículos 41 al 55, establece y regula sus prerrogativas, el acceso a la radio y la televisión y define los mecanismos para su financiamiento.

Las agrupaciones políticas nacionales

De acuerdo con el artículo 33 del COFIPE "...las agrupaciones políticas nacionales (APN) son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada".

Los requisitos para obtener el registro como agrupación política nacional son, entre otros, los siguientes: contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas (artículo 35 del COFIPE).

La agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

- Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
- Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos;
- Omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos;
- Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en el COFIPE, y
- Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

De acuerdo con el artículo 34 del COFIPE "...las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No podrán hacerlo con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste".

Además, conforme a lo que indica la legislación, las APN son agentes que promueven la cultura política, las prácticas democráticas y una opinión ciudadana formada. Nos encontramos ante una instancia que de acuerdo con sus dimensiones incide de forma directa en el problema y diseño de la agenda nacional:

(...) las APN tienen como principal función cívica fortalecer la vida pública y deliberativa en el país. Es precisamente a partir de la deliberación de donde toma su fuerza la dinámica institucional de

la democracia que estamos construyendo en México. Pues mientras las posturas expresadas por los partidos políticos responden lógicamente a sus visiones integrales, las APN las circunscriben a un tema específico. Y no sólo en nuestro país, sino en varias partes del mundo, notablemente en las democracias europeas, han modificado sus estructuras de discurso y argumentación⁴ ante la pulverización de intereses y aspiraciones del electorado.

La observación electoral

La observación electoral es un recurso cuya práctica cumple o debe cumplir un doble propósito: desalentar, inhibir o en su defecto, exhibir métodos, prácticas y actos fraudulentos que terminan por atropellar el derecho ciudadano de elegir libremente a sus autoridades o representantes; y rendir testimonio sobre la legitimidad, autenticidad y credibilidad de las elecciones.

Los especialistas en la materia reconocen tres tipos de observación: *testimonial*, *mediadora* y *asistencial*. La testimonial limita su actuación al seguimiento del proceso días antes, durante y después de la jornada electoral y a la emisión de un juicio sobre su calidad y autenticidad. Cuando la observación abarca la mediación, lo hace a instancias de las partes interesadas con objeto de conjurar conflictos mayores. La asistencial proporciona auxilio de material técnico-administrativo para organizar y realizar los comicios, a la vez que supervisa (por su carácter, este tipo de observación exige contar con el beneplácito de partidos y autoridades, así como prolongar el ejercicio a todo lo largo del proceso).⁵

En nuestro país gran parte de la observación electoral ha sido realizada por organismos defensores de derechos humanos. Como antecedente podemos mencionar que para finales de los años ochenta estos organismos incrementaron de manera notable su número y actividad, logrando adquirir una gran notoriedad en el escenario político, debido –entre otras cosas– al activismo que comenzaron a desarrollar en tareas de observación electoral. Después de las elecciones federales de 1988, varias organizaciones de derechos humanos asumieron la defensa de los derechos políticos como condición para la defensa de su causa.

Por otra parte, entre 1990 y 1991, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados

⁴ Javier Oliva Posada, "Agrupaciones políticas nacionales. La política distinta", en *Nexus*, núm. 262, México, octubre de 1999, pp. 22-23.

⁵ René Delgado, "Observando a los observadores", en Jorge Alcocer y R. Morales, *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Americanos (OEA) emitió varias resoluciones en torno a los procesos electorales de varios estados de la República, en particular del norte del país. En una de estas recomendaciones la CIDH conminaba al gobierno mexicano a cumplir con los compromisos contraídos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollando las acciones necesarias para garantizar y proteger el ejercicio de los derechos políticos, de conformidad con los artículos 2, 23 y 25 de este instrumento internacional. Las resoluciones emitidas por la CIDH fortalecieron y respaldaron las actividades de las organizaciones de derechos humanos en la defensa de los derechos políticos. En este contexto, en 1991 surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en cuyo decreto de creación se excluyeron explícitamente de su competencia los derechos políticos y laborales.

La reglamentación de la observación electoral fue un avance logrado en la reforma al COFIPE de 1993, la cual restringió esta actividad a ciudadanos mexicanos.

...el gobierno empezó a considerar la conveniencia de aceptar también a observadores extranjeros (...) Finalmente el gobierno decidió extender esta invitación, al tiempo que solicitaba a la ONU que viniera a revisar la legislación electoral mexicana y a capacitar a los grupos de observadores nacionales (...) La evaluación de la Misión Técnica de la ONU en México (1994), sobre nuestro sistema electoral fue básicamente positiva: En términos generales puede afirmarse, desde la perspectiva estrictamente legal, que el proceso electoral mexicano se encuentra regulado con un muy alto grado de detalle en todas y cada una de sus fases, y que se le ha rodeado de garantías abundantes (...) En la opinión de la Misión, la estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas. Corresponde a los partidos y a la ciudadanía hacer su parte para que el conjunto funcione.⁶

De este modo, en 1994 la figura de “visitante extranjero” quedó establecida en el artículo 82 del COFIPE de la siguiente manera:

“El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas”.

⁶ José Antonio Crespo, *Votar en los estados*, México, Miguel Ángel Porrúa-Fundación Friederich Neumann-CIDE, 1996.

Actualmente la mayoría de las legislaciones estatales contienen disposiciones que regulan la observación electoral que han sido recogidas del código federal, en algunos casos con ciertas modificaciones.

ORGANIZACIONES SOCIALES

*Acerca de las diferentes formas de participación ciudadana en el espacio municipal.*⁷

Al referirnos a la participación ciudadana cabe hacer una distinción entre las estructuras de participación institucionales y la participación ciudadana autónoma. Pese a la inexistencia de un cuerpo jurídico que atienda a la heterogeneidad municipal, es posible afirmar que el marco jurídico municipal, en general, contiene referencias a formas y mecanismos de participación social local. Salvo casos aislados en donde la Ley Orgánica Municipal no considera la participación ciudadana y el único órgano de participación social que se contempla es el Comité de Planeación Municipal, se han identificado diferentes estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, de colonias, de subdelegaciones y de delegaciones, así como comisiones de planeación en las que participan urbanistas y diferentes profesionistas. Todas estas organizaciones vecinales y comunitarias demandan bienes y servicios urbanos, atienden las demandas más inmediatas de la ciudadanía y son sus intermediarios ante el gobierno local. Pero es interesante señalar que en algunos municipios se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía tales como las sesiones de cabildo abiertas o las audiencias públicas del alcalde y su equipo de gobierno. Asimismo, se advierte la fuerte presencia de organizaciones sociales autónomas en las que participan los sectores populares, que hacen del gobierno local el principal interlocutor de sus demandas (tierra, vivienda, servicios públicos).

Otra distinción importante se ha establecido entre la participación política (la cual suele medirse a través del voto) y la participación social. Respecto a la primera se advierte una paradoja interesante. Por un lado, en las elecciones municipales se registra un elevado índice de abstencionismo, lo cual es considerado un

⁷ Información tomada de Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa-ISISUNAM, 2ª. ed., 1996.

indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local en México. Por el otro, el elevado número de los conflictos postelectorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada) es una de las más importantes fuentes de ingobernabilidad.⁸ Parte de la explicación podría radicar en que la actuación de los partidos políticos en el nivel municipal está subordinada a las relaciones sociales tradicionales del ámbito local que restringen las posibilidades de hacer realidad la idea de que sea el municipio una escuela de la democracia. Pero, al mismo tiempo, lejos de reflejar ausencia de politización ciudadana, indica la complejidad de la percepción ciudadana respecto de la política. Al mismo tiempo, en el espacio local las fronteras entre la participación social y la participación política son difusas.

En este contexto, con el término *organizaciones sociales* se alude a aquellas que agrupan a ciudadanos que comparten una misma situación (obreros, campesinos, profesionistas, productores, empresarios, etcétera). Sus objetivos son la defensa de los derechos e intereses de sus miembros, mediante propuestas y/o demandas que formulan al Estado y a otros actores de la sociedad. Identificadas como entidades de beneficio mutuo, las organizaciones sociales también emprenden acciones de mejoramiento de las condiciones de vida de sus agremiados y de las actividades socioculturales.

Entre las organizaciones sociales que tienen actividad importante en el ámbito municipal destacan aquellas que son la expresión local de agrupaciones de carácter federal como los sindicatos de maestros, las cámaras de comercio, centrales obreras y campesinas, etcétera. Con ellas coexisten otro tipo de agrupaciones que responden a las características socioeconómicas de la localidad y que intervienen de manera más directa en la vida cotidiana de los municipios. Entre esta variedad de organizaciones se encuentran desde agrupaciones de comercio permanente y ambulante, hasta las que son resultado de la participación conjunta entre autoridades municipales y usuarios, y que operan como empresas (por ejemplo, para la administración de mercados, centrales de abasto y rastros).

Otro ejemplo de la relación entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales se puede observar en el servicio público de rastros, donde la autoridad municipal tiene que vincularse con

⁸ Cfr. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, Boletín Municipal "Artículo 115", varios números.

organizaciones que se dedican a la introducción de ganado, tablajeros y uniones ganaderas, entre otras. En particular, las uniones ganaderas (que agrupan a los productores de ganado) se consideran de interés público ya que intervienen en la prestación del servicio público de rastros en colaboración con las autoridades municipales.

ORGANIZACIONES CIVILES

La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones que incentiven el arraigo de una cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana que es fundamental para el florecimiento de la cultura democrática. El desarrollo democrático implica la participación organizada de los ciudadanos en la toma de decisiones, por lo que la sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social.

En México, al igual que en otras regiones del mundo, durante los últimos diez años las organizaciones civiles se han multiplicado con rapidez y han diversificado sus campos de acción. En 1985 se calculaba que este tipo de agrupaciones no rebasaba las mil, y la mayor parte de ellas se concentraban en el ámbito asistencial. Si bien la asistencia social ha permanecido como un campo de actividad preponderante, actualmente el proceso organizativo y el interés por participar en la vida pública se ha extendido a diversos ámbitos del acontecer nacional, enriqueciendo el escenario político y ofreciendo nuevas alternativas al desarrollo social.

Este fenómeno aparentemente novedoso, en décadas pasadas recibió distintas denominaciones: movimientos sociales, movimientos populares, grupos de interés o de presión, organizaciones de base, etcétera. Actualmente, el auge y la complejidad que han adquirido las diversas iniciativas de organización ciudadana han propiciado, aun entre los especialistas, enormes dificultades para construir una definición que aglutine a la amplia gama de organizaciones que integran este universo, con la suficiente claridad para hacerlas visibles y reconocibles para el resto de la sociedad y el Estado. De ahí que exista una variedad de términos para referirse a ellas: organizaciones no lucrativas, tercer sector, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

Cada una de estas denominaciones corresponde a diferentes puntos de vista y a diferentes interpretaciones de una misma realidad social.

Durante los últimos años la tendencia ha sido que las organizaciones civiles se agrupen en *redes* debido, entre otras razones, a las dificultades que enfrentan para acceder al financiamiento; a la necesidad de agilizar los mecanismos para el intercambio de información; al interés por articular programas *microsociales* con proyectos de alcance regional, nacional e internacional, y a la carencia de mecanismos de representación que les permita manifestar su postura ante una coyuntura específica. Algunos autores⁹ han señalado que se puede distinguir entre tres tipos de redes: especializadas, amplias y coyunturales.

- Las redes especializadas se aglutinan en torno a un tema común, realizan actividades de investigación, promoción, difusión y capacitación, e incluso llegan a diseñar propuestas alternativas de políticas públicas relacionadas con su área de interés. Ejemplos: Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular; Red Mexicana "Todos los Derechos para Todos"; Frente por el Derecho a la Alimentación; Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio; Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez.
- Las redes amplias se constituyen con la finalidad de fortalecer a las organizaciones civiles en su relación con el gobierno. Ejemplos: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo.
- Las redes coyunturales se forman para abrir canales de expresión de las organizaciones civiles en foros internacionales (Cumbre de la Tierra, ^{iv} Conferencia Mundial de la Mujer), o en circunstancias políticas relevantes, como los procesos electorales o el conflicto armado en Chiapas. Ejemplos: Foro Mexicano para Río 92; Alianza Cívica; Espacio Civil por la Paz; Hacia Beijing 95.

⁹ Natalia Armijo y Sergio García, *Organismos no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*, Foro de Apoyo Mutuo, México, 1995.

El marco jurídico de las organizaciones civiles

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla aspectos relacionados directa o indirectamente con las organizaciones civiles. Como parte de las garantías individuales, en su artículo 9º consagra el derecho de asociación y reunión con cualquier fin lícito. Asimismo, en el artículo 25 relativo a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, establece:

- Que el Estado llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general;
- La concurrencia de los sectores público, privado y social en el desarrollo económico;
- Que el sector público por sí o con los sectores social y privado, podrán participar para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo;
- Que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El artículo 26 constitucional señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, para lo cual deberá propiciar la participación de los diversos sectores sociales y recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. En correspondencia con este precepto constitucional, la Ley de Planeación, en su artículo 20, establece que la participación social se lleve a cabo por medio de Foros de Consulta Popular.

Respecto a las instituciones que tienen como finalidad la asistencia pública, se rigen por las leyes reglamentarias:

- Ley General de Salud.
- Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.
- Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

Las organizaciones no asistenciales están reguladas, entre otras, por las siguientes leyes:

- Ley de Cámaras de Comercio e Industria.
- Ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.
- Código Civil (artículos 2670 al 2687 que regulan las actividades de las Asociaciones Civiles).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (agrupaciones políticas nacionales y observadores electorales).

Por otra parte, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen ordenamientos específicos para la coordinación entre el gobierno y los sectores sociales, como por ejemplo:

- El artículo 32 señala algunas modalidades de coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social con los sectores de la sociedad en materia de desarrollo regional y urbano, así como para el bienestar social.
- El artículo 32 bis establece que la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca habrá de promover la participación social y de la comunidad académica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores privado y social para la protección y restauración del ambiente.

En resumen, se puede afirmar que existen dos figuras legales que pueden adoptar las organizaciones que desean constituirse formalmente: las asociaciones civiles y las instituciones de asistencia privada; las primeras se rigen por el Código Civil, mientras que las segundas están reguladas por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada (para el D.F. o de los estados según corresponda).

El marco fiscal

México cuenta actualmente con un marco fiscal para las organizaciones civiles, en el que se considera la *exención fiscal* del impuesto sobre la renta y la autorización para recibir *donativos* deducibles de este impuesto.

En el artículo 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta se *exime de este gravamen* a los siguientes tipos de organizaciones:

- Instituciones de asistencia privada, constituidas conforme a la ley de la materia.
- Asociaciones o sociedades civiles autorizadas para recibir donativos deducibles y que, sin designar individualmente a los beneficiarios tengan por objeto:
 - a) La atención de personas impedidas de satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
 - b) La atención en establecimientos especializados a menores, ancianos y discapacitados de escasos recursos;
 - c) La prestación de asistencia médica o jurídica de orientación social o de servicios funerarios a personas de escasos recursos;
 - d) La readaptación social, y
 - e) La rehabilitación de fármaco-dependientes de escasos recursos.
- Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o reconocimiento oficial.
- Asociaciones o sociedades organizadas con fines culturales, las dedicadas a la investigación científica o tecnológica, así como museos y bibliotecas abiertos al público.
- Asociaciones de padres de familia registradas de conformidad con la Ley General de Educación.
- Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines políficos, deportivos o religiosos.
- Asociaciones o sociedades civiles que otorguen becas.
- Asociaciones de colonos o condóminos.

De acuerdo con los artículos 70 A, 70 B y 70 C de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, las personas morales que están autorizadas para recibir *donativos* son las siguientes:

- Las instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia.
- Las fundaciones, patronatos y demás entidades cuyo propósito sea apoyar económicamente las actividades de personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles, cuando cumplan con los siguientes requisitos:
 - a) Destinen la totalidad de sus ingresos a los fines para los que fueron creadas;

- b) Al momento de su liquidación, destinen la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos deducibles, y
 - c) Estos requisitos deberán constar en el acta constitutiva de la persona moral.
- Las sociedades o asociaciones civiles que sin designar al beneficiario tengan como actividades las que a continuación se indican:
 - a) La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de discapacidad, se ven impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo.
 - b) La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo, y discapacitados de escasos recursos.
 - c) La prestación de asistencia médica o jurídica, de orientación social, así como de servicios funerarios a personas de escasos recursos, especialmente a menores, ancianos y discapacitados.
 - d) La readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas.
 - e) La rehabilitación de fármaco-dependientes de escasos recursos.
 - Las sociedades o asociaciones civiles:
 - a) Que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación.
 - b) Organizadas con fines culturales, siempre que su actividad consista en la promoción de las Bellas Artes.
 - c) Organizadas con fines científicos o tecnológicos, y se dediquen a la investigación de las ciencias, siempre que tengan como objetivo el desarrollo de la tecnología y se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas.
 - d) Constituidas con el fin de otorgar becas.
 - e) Las bibliotecas y museos abiertos al público.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA ¹⁰

En el ámbito municipal, más que en ningún otro, la participación comunitaria tiene como finalidad proponer iniciativas que satisfagan las necesidades de los habitantes en su conjunto; colaborar en la realización de obras y de prestación de servicios públicos de manera comprometida en busca del desarrollo individual y comunitario de los ciudadanos. En el largo plazo, una de las características más importantes de la participación comunitaria es su función generadora de redes de acción y de capacidad organizativa pues desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible la noción de interés general, incentivando a los individuos a intervenir en la gestión pública local. Es también un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de intervención de todos los ciudadanos fortaleciendo el tejido social.

Las tareas de acción comunitaria se pueden realizar a través de diversos medios como son: los *promotores voluntarios*, las *autoridades y organismos auxiliares* y los *medios de comunicación*. Al primer grupo pertenecen ciudadanos designados por el ayuntamiento, de preferencia jóvenes estudiantes que realizan su servicio social, para llevar a cabo las acciones que permitan la organización de la comunidad, a fin de fomentar la conciencia entre sus miembros así como el trabajo conjunto en el cumplimiento de los programas municipales.

Las autoridades auxiliares son, por ejemplo, los comités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN), consejos de colaboración municipal, consejos ciudadanos, comités comunitarios, asociaciones de colonos y juntas de vecinos, entre otras. Tienen la función de promover en la población del municipio la organización y participación en la formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos y actividades de interés común.

¹⁰ Información resumida del texto *Guías técnicas de capacitación municipal*, editado por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal en 1998.

Lo anterior sólo es posible si el ayuntamiento convoca y proporciona a los ciudadanos toda la información respecto de las actividades programadas y las que se estén realizando, para que éstas sean difundidas en sus respectivas localidades. Las funciones y características de estas autoridades auxiliares son las siguientes:

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

Tiene como propósito contribuir al desarrollo y fortalecimiento del municipio mediante la organización. Institucionaliza la consulta popular para la planeación democrática, formula y propone programas de inversión, gasto y financiamiento, así como la concentración de acuerdos de cooperación y colaboración, al igual que la elaboración de un registro continuo de la obra pública.

Consejo de Colaboración Municipal

Se integra por los presidentes de las juntas de vecinos de cada colonia, pueblo o localidad del municipio y tiene como propósito colaborar con el ayuntamiento en la administración y prestación de servicios públicos, proponer y opinar sobre los reglamentos y los estudios de planeación de desarrollo urbano, así como coordinar los trabajos de la Junta de Vecinos e informar a la comunidad sobre los resultados de su trabajo.

Consejo de Participación Ciudadana

Tiene como objetivo la promoción y supervisión de actividades relacionadas con los servicios públicos, los derechos humanos, la protección civil, la protección ambiental, etcétera.

Dirección de Participación Ciudadana

Tiene como objetivo institucionalizar la participación ciudadana; su creación y funcionamiento estarán determinados por el Reglamento Interno de la Administración Municipal.

Comité Comunitario

Es el encargado de coordinar la realización, supervisión, control, vigilancia y mantenimiento de los proyectos derivados del programa operativo anual, además de analizar y considerar las propuestas presentadas por las asambleas de su comunidad.

Comité de Manzana

Conformado por los habitantes de cada una de las manzanas de las localidades, tiene por objetivo participar en la ejecución de acciones de beneficio colectivo; en estos comités se elige un “jefe de manzana” que representará a sus vecinos en la Asociación de Colonos.

Asociación de Colonos

Se integra con los jefes de manzana a convocatoria del ayuntamiento.

Junta de Vecinos

Es la junta en que participan las directivas de las asociaciones de colonos, plantean necesidades, problemas y demandas de la comunidad al Consejo de Colaboración Municipal, conocen los programas de obras y servicios del ayuntamiento y proponen adiciones y modificaciones a los mismos, además de coadyuvar con la información, reporte de ilícitos y propuestas para mejorar el servicio de seguridad pública y las funciones de control y vigilancia.

Vocales de Control y Vigilancia

Tienen por objetivo procurar la transparencia, honestidad y eficiencia en el ejercicio de los recursos de la administración municipal. Sus funciones son, entre otras, obtener y generar información suficiente y oportuna acerca de la aplicación de recursos de la administración; contribuir para que las actividades se apeguen a la normatividad emitida para el funcionamiento de programas y planes, y vigilar la ejecución de obras a cargo de la autoridad o de comités de la comunidad.

En un plano más general existen diversas leyes de carácter federal que contienen disposiciones explícitamente referidas a la participación ciudadana en los municipios, como la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El artículo 50 de esta ley promueve la participación de la comunidad a través de Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública con el propósito de que pueda conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública, sugerir acciones concretas, realizar labores de seguimiento y denuncias o quejas sobre irregularidades.

Una vez organizados los comités comunitarios y las autoridades auxiliares, se canalizarán las demandas y necesidades de la población del municipio al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y a las diferentes unidades administrativas del ayuntamiento para que sean atendidas, sabiendo de antemano que concentrados los proyectos y acciones, la comunidad participará directamente ya sea con dinero, trabajo o materiales, en la realización de obras públicas o en la prestación de algún servicio público.

Los dirigentes de los organismos ciudadanos se eligen a través de un proceso democrático y normalmente duran tres años en su encargo; con su participación coadyuvan en el control y vigilancia de las actividades ejecutivas del ayuntamiento, encaminadas a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de servicios públicos, de obras prioritarias y de emergencias, entre otras.

Medios de comunicación

Además de las figuras mencionadas, la participación comunitaria se lleva a cabo también a través de los mecanismos de comunicación entre el ayuntamiento y la comunidad, a cargo de los medios de comunicación locales (radio, periódicos, televisión, entre otros), para la promoción de campañas y difusión de programas del gobierno o de los ciudadanos.

Estas formas de participación de la comunidad son parte de un sistema integrado de grupos de individuos relacionados entre sí, para cumplir ordenadamente ciertos objetivos previamente establecidos, pero no son los únicos. Como ya se ha mencionado, están también los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones sociales y civiles. Esta colaboración es muy valiosa en la realización de actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Por ello, es importante e indispensable que las autoridades y la población instauren estas áreas de vinculación y órganos para que se dé la participación de todos los ciudadanos que deseen hacerlo.

Derechos y participación de la mujer

Después de la Segunda Guerra Mundial, a través de las Naciones Unidas, varios países elaboraron un documento orientado a buscar la dignificación de la vida humana y a fijar reglas para una convivencia pacífica entre las naciones. Sin embargo, por más acuerdos de convivencia que se establecían en el ámbito

internacional y nacional las condiciones de opresión, marginación y discriminación hacia las mujeres no se modificaban. Por esta razón, se consideró necesario reinterpretar e insistir en los derechos ya existentes y/o formular nuevos a fin de responder a los problemas específicos de las mujeres, porque no obstante tener los mismos derechos, las experiencias de vida demuestran que las mujeres viven situaciones diferentes que hacen que experimenten los derechos y sus violaciones de distinta manera.

Ante esto, en los años setenta en muchos países el movimiento feminista presionó para que se aprobara la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación sobre la Mujer*, la cual entró en vigor en septiembre de 1981.

Con esta declaración, la Organización de las Naciones Unidas reconoce la necesidad de que se hable de los derechos específicos de las mujeres.

*Derechos específicos de la mujer*¹¹

- Derecho a decidir si quiere tener hijos, cuántos quiere, cuándo y con quién.
- Derechos reproductivos. Disponer de información y los medios para decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos.
- Derecho a la felicidad, a los sueños, a las fantasías, a la democracia en las relaciones entre las personas, al placer y a disfrutar del erotismo, a la libertad y a la autonomía en el ejercicio de la sexualidad.
- Derechos sexuales. Vivir una sexualidad placentera y responsable, buena en sí misma, vehículo fundamental de comunicación y amor entre las personas, que no tenga como fin la procreación.
- Derecho a la integridad corporal y a la autonomía en el control del cuerpo.
- Derecho a la salud sexual, a la información y servicios asequibles y seguros, necesarios para garantizar una vida sexual libre, tanto de enfermedades como de deficiencias.

¹¹ Véase Gloria Inés Mata Acosta y Concepción Torres Zaragoza, *Manual: Defensa y gestión de los derechos ciudadanos de las mujeres rurales en el ámbito municipal*, México, Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales, Academia Mexicana de Derechos Humanos, Movimiento Ciudadano por la Democracia, 2000.

- Derecho a la no violencia, a no ser explotadas en forma alguna, ya sea en trabajos domésticos o remunerados, así como a contar con servicios de seguridad social.
- Derecho a recibir un salario igual al de los hombres por el mismo trabajo.
- Derecho a participar activamente en las instituciones del gobierno, para lograr representación paritaria de hombres y mujeres.
- Derecho a recibir capacitación para fomentar liderazgo y poder de las mujeres.
- Derecho a la distribución equitativa de los recursos.
- Derecho a exigir que el gobierno tome medidas concretas para aumentar las oportunidades económicas de las mujeres e incrementar el acceso al trabajo.

Límites y avances en la participación de la mujer

Al analizar los diversos factores que inciden en la participación social de las mujeres, es posible distinguir entre aquellos que la favorecen y los que la obstaculizan.

Entre los factores que impiden su participación, existe la creencia generalizada de que la participación social de las mujeres implica un “descuido” del rol tradicional que se les ha asignado y esto crea un conflicto permanente en ellas pues, por una parte, desean participar en proyectos de carácter social y, por otra, aspiran a cumplir con su rol de madres y esposas de acuerdo a los modelos que se les han presentado como “ideales” (abnegación, dedicación de tiempo completo al hogar y a la familia, etcétera). Son, sobre todo, los propios esposos quienes se oponen a la participación de las mujeres, especialmente cuando perciben que ellas “están despertando” y tratan de romper la tradición y los condicionamientos milenarios sobre la subordinación de la mujer, expresados en mitos, creencias, prejuicios, tabúes y prácticas cotidianas a nivel individual y social.

El hecho de que al interior de un gran número de familias se impida la formación escolar de las niñas, las jóvenes y las mujeres en general, y de que los estudios profesionales sean considerados importantes sólo para los varones representa una clara limitación para el desarrollo de las mujeres. Sin embargo, existe gran dificultad para que las mujeres rurales reconozcan que la subordinación que se vive en el ámbito doméstico se relaciona con

una subordinación más amplia que abarca distintos niveles sociales y personales, y se concreta en mecanismos de presión social para que la mujer siga reproduciendo el rol tradicional.

Igualmente, el hecho de que se acepte y reduzca la participación de la mujer sólo en actividades consideradas como una extensión del ámbito doméstico (molinos de nixtamal, granjas de pollos, talleres de costura, huertos familiares o grupos religiosos), y que se limiten sus posibilidades de acceder a otro tipo de proyectos y, particularmente a puestos públicos, representan obstáculos derivados de un mundo patriarcal que se empeña en que la mujer siga conservando el papel que tradicionalmente se le ha asignado. Por su parte, este esquema se ve reforzado por el mensaje de los medios de comunicación que, de forma constante y atractiva, llega a una buena parte de las mujeres campesinas e indígenas para quienes la radio y la televisión constituyen algunas de sus principales distracciones.

Así, aunado a las variantes derivadas de su ciclo biológico y reproductivo, es necesario reconocer que la participación social de la mujer se encuentra determinada por la existencia de patrones socioculturales que hacen irregular su participación tanto en comunidades indígenas como en rurales o urbanas.

En lo que respecta a los avances en la participación social de las mujeres, hay que señalar que ante el empobrecimiento generalizado, de las áreas rurales en particular, así como el acelerado aumento de las agroindustrias y maquiladoras, las mujeres se muestran cada vez más interesadas en acceder a una mejor preparación (lectura, escritura, habilidades técnicas, capacitación en diversas áreas) y obtener ingresos adicionales, ya sea vendiendo su mano de obra, trabajando por su cuenta o participando en proyectos de carácter colectivo de distinto tipo.

Si bien la jornada de trabajo de las mujeres se intensifica al emprender proyectos nuevos (ya sean productivos o de servicios; al interior de grupos mixtos o formados sólo por mujeres), que agregan a sus labores domésticas y productivas una serie de nuevas responsabilidades, estas organizaciones o nuevas actividades son altamente valoradas por ellas.

En el caso de las organizaciones (sociales, productivas, políticas) constituidas exclusivamente por mujeres es notable la solidaridad que surge cuando perciben que se encuentran unidas a otras mujeres por una problemática común. Más aún, cuando al interior de estos grupos se analizan los problemas de género y,

a partir de las experiencias individuales, se llega al análisis global de la condición de la mujer, se desarrolla una serie de capacidades que las vuelven más combativas, más comprometidas y con más energía para continuar la lucha por su superación y para seguir animando la creación de nuevos grupos.

Estrategias para la organización social de las mujeres

Aunque no es posible ni conveniente diseñar una estrategia homogénea para la organización social, política y productiva de las mujeres debido a la gran diversidad de circunstancias y problemas en los que se encuentran, se hace necesario contar con principios generales que orienten el trabajo. En este sentido, se considera fundamental favorecer el desarrollo de la conciencia de género, etnia y clase social de las mujeres y su participación activa en el proceso de transformación social.

Resulta indispensable elaborar propuestas que surjan de sus necesidades más sentidas e importantes, tales como la salud, la alfabetización, económicas y productivas en general, para lo cual resulta indispensable un amplio conocimiento de su contexto social específico.

En la reflexión sobre las características de las organizaciones de las mujeres se ha destacado la importancia de la creación de espacios propios que favorezcan la recuperación de la palabra y la iniciativa de las mujeres, pero también la creación de un clima de confianza en el que logren transformarse las relaciones humanas y se evite la reproducción de los característicos esquemas de subordinación y marginación en diversos y múltiples ámbitos de la vida social.

Ahora bien, se ha observado que las mujeres que participan en organizaciones mixtas son tratadas, en muchas ocasiones, como objetos de manipulación. También es frecuente que después de una destacada participación en las organizaciones y en la lucha por sus demandas y propósitos, una vez logrados éstos, las mujeres vuelven a ser relegadas al rol tradicional del ámbito doméstico. De ahí la necesidad de que las organizaciones de mujeres mantengan su propia autonomía.

Al proponer la creación de espacios propios se busca contribuir al análisis crítico de la identidad de género y evitar la subordinación de las mujeres al interior de organizaciones mixtas. Esto no significa abandonar los grupos mixtos, por el contrario, se considera de gran importancia participar en ellos para continuar abriendo

espacios que se han reducido a la exclusiva participación de los hombres.

En ese sentido, resulta importante contribuir a la formación de organizaciones de mujeres con demandas propias en los niveles local, regional y nacional, que conservando su autonomía deben impulsar la integración de reivindicaciones específicas en programas y proyectos diversos.¹²

Formas de organización y participación en comunidades indígenas

Los pueblos y comunidades indígenas en México desarrollan prácticas de participación y organización social y política perfectamente distinguibles y diferentes a las de la sociedad nacional. Estas formas de participación y organización política se han desarrollado como una cultura que va de la mano con la evolución de la institución municipal.

Ello significa que existen otras formas de participación sobre las cuales la sociedad nacional no tiene mucha conciencia de su existencia, existen sociedades donde la distancia entre el ciudadano y el gobierno es mucho más corta y en donde el ciudadano tiene la posibilidad e incluso la obligación de ser parte del gobierno en algún momento de su vida, por lo tanto, ahí no existe la necesidad de crear nuevas instancias de participación (organizaciones civiles), porque el ciudadano participa directamente en la definición de la obra pública y en la ejecución de la misma. Estas sociedades son los pueblos y comunidades rurales e indígenas de nuestro país.

En la actualidad una gran cantidad de municipios establece normas y criterios de gobierno que se basan en un orden de niveles jerárquicos o comisiones de distinción que abarcan la administración pública, civil y religiosa de la comunidad, de creciente responsabilidad y prestigio.¹³

El sistema de cargos

La representatividad política está por tanto sujeta a mecanismos de elección basados en este modelo, como parte de una carrera de *servicio* público y no de *poder* público –como la que se basa en méritos políticos partidarios. Este modelo de

¹² Véase Irma Estela Aguirre Pérez, *et al.*, *De la práctica a la teoría del feminismo rural*, México, Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales, 1993.

¹³ Véase John Chance y William Taylor, "Cofradías y cargos: una perspectiva histórica de la jerarquía cívico-religiosa mesoamericana", *Suplemento de Antropología*, núm. 14, México, INAH, mayo-junio de 1987.

governabilidad se conoce como sistema de cargos o, en la jerga antropológica, como la estructura cívico-religiosa. Es común que las comunidades se refieran a ello como el “escalafón de servicios”, el sistema de servicios o el de “cargos y cooperaciones”.

Como eje de gobernabilidad local, la dinámica del sistema de cargos tiende a establecer mecanismos y principios jurídicos de acceso a la representación: se trata de un sistema jerarquizado o de escalafón que depura, ordena, legitima y clasifica la participación y las responsabilidades de los miembros hacia la colectividad. La regla básica de esta dinámica es que el nombramiento de personas para ocupar los distintos cargos –como en cualquier sistema electoral– es una decisión de la mayoría, pero en este caso como resultado de la edificación de consensos.

Una segunda característica de la dinámica de la elección dentro del sistema de cargos, con relación al nombramiento de las autoridades municipales, consiste en que si bien se cumple la noción del mandato, y por lo general el carácter representativo alude al principio de sustitución, el elector no delega su voluntad en el representante para que éste la interprete –como ocurre con los municipios, que se basa en el sistema de partidos políticos–, sino que es seleccionado para expresar la voluntad misma del cuerpo electoral, esto es, la *asamblea general comunitaria*.

La representación

Este principio de representación es un rasgo distintivo del sistema de elección por usos y costumbres: su naturaleza jurídica no considera indispensable la competencia partidaria para el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano ya que los elegidos deben ser fieles reproductores de la voluntad de la asamblea.

La anterior afirmación puede resultar polémica debido a que hoy en día y para muchos, un sistema democrático no se entiende sin la representación de los partidos políticos como grupos de interés en una sociedad en vías de modernización, donde las instituciones deben expresar los intereses de una sociedad diversificada y plural, en lo económico, en lo político, en lo ideológico. Por ello, existe la noción de que los usos y costumbres sólo pueden operar en sociedades que no llegan a niveles de diversificación de actividades económicas, por lo que al no alcanzar rasgos de modernidad, es lógico esperar que se mantengan los aspectos “tradicionales” de sus instituciones; o en el peor de los casos, el prejuicio de que por tratarse de sociedades

en vías de desarrollo y modernización, es un error mantener esas instituciones “tradicionales” porque ello equivale a mantener formas de gobierno antidemocráticas y atrasadas.

Al respecto, Velásquez¹⁴ presenta casos que responden a estos prejuicios o interpretaciones maniqueístas. La autora presenta casos de gobiernos municipales en Oaxaca, por ejemplo, en los que por posibles contradicciones internas –religiosas, agrarias o por tradición y cultura política–, les resulta más viable la representación vía partidos políticos, a pesar de tener características demográficas y de desarrollo que posibilitarían la construcción de consensos y la opción del régimen de *usos y costumbres*. Por el contrario, pueden presentarse casos de municipios que han alcanzado mayores rangos de *modernidad*, diversificación económica y de consumo, nuevos valores, pluralidad de expectativas, o cuyo número de habitantes dificultaría la puesta en escena de una asamblea; sin embargo, son municipios no exentos de problemas, que mantienen la vitalidad del sistema de cargos, los servicios comunitarios y la formas de nombramiento con base en los principios y mecanismos de elección por usos y costumbres.

Por otro lado, no hay garantía suficiente de que un cambio de instituciones de representación basadas en los usos y costumbres por la representación basada en partidos políticos equivalga automáticamente a “democratizar” a las sociedades *tradicionales* o en vías de desarrollo.

Desde cierta perspectiva, el sistema de usos y costumbres podría resultar *arcaico* pero no *antidemocrático*, ya que es quizás uno de los pocos sistemas electorales en el mundo que remite a las democracias antiguas, como la ateniense, en la que los ciudadanos lo eran precisamente porque decidían las cosas de la ciudad y no cabría ser lo uno sin participar en lo otro. En los municipios con fuerte presencia de los usos y costumbres, el ámbito de lo público es la dimensión fundamental de la vida de los ciudadanos y no necesariamente se reduce al ámbito del poder.¹⁵

Los comités de obra

El sistema de cargos tradicional se ve ampliado al incorporar cargos y esquemas de organización de carácter civil, como los

¹⁴ Véase María Cristina Velásquez Cepeda, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000.

¹⁵ Véase Antonio Cabo de la Vega, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994.

comités de alfabetización y escuela, de agua potable, de las mejoras materiales, de electrificación, de las fiestas patrias o juntas patrióticas; en síntesis, se abre camino a un nuevo estrato de cargos civiles enfocados a la gestión del desarrollo, que implicó la apertura del sistema a una mayor participación ciudadana en las funciones de representación de la comunidad, pero también una condicionante para poder recibir los “beneficios” del desarrollo. A pesar de ello, se considera que la promoción de estas formas de organización ha sido un aporte valioso para los campesinos y las comunidades indígenas del país, pues sembró la semilla de la defensa de derechos e intereses comunitarios en una lucha por el mejoramiento de sus condiciones de vida.

La asamblea comunitaria

El plano normativo sobre el que se construye la representación política y los principios rectores del sistema (la obligatoriedad, el servicio, la reciprocidad, el prestigio) entraña una condición básica: se realiza objetivamente como resultado de una interacción comunicativa entre los miembros de la sociedad, mediante la cual se plantea la organización y existencia de la sociedad misma y, por tanto, la continuidad o el cambio de sus instituciones.

Esta interacción comunicativa se desarrolla en varios espacios: por ejemplo, en la familia, en donde los miembros analizan y sopesan las posibilidades, las ventajas, las necesidades y el alcance de su participación en los cargos o en el *tequio* (ayuda mutua); en el trabajo o en la milpa, en donde se comenta y se hacen propuestas; en el cabildo, en donde se revisan los censos de servicios y se evalúa el desempeño de los cargos; en sesiones de consejo de ancianos; en fin, en la fiestas, en el mercado, en la tienda. De cierta forma la sociedad se prepara para la renovación de los cargos y para asumirlas, en el caso de quienes resulten elegidos.

Las asambleas son el eje de la relación entre gobernantes y gobernados, cuya regularidad muestra la necesidad de definir posiciones en torno a situaciones que son de interés colectivo y sobre las que puede surgir desacuerdo y conflicto social. Las tensiones históricas y el comportamiento defensivo de la sociedad indígena se expresan en una necesidad de restablecer un orden en constante peligro de resquebrajarse. De lo contrario no habría razón para esa regularidad o para el conocido “asambleísmo” del México indígena, e incluso rural. Es un escenario en el que los

actores principales son los problemas, los argumentos y el disenso, pero también la necesidad de mantener el pacto social que establece por norma la supremacía del estrato representado sobre el representante, a fin de resolver y concluir en un acuerdo o consenso.

En este sentido, la asamblea es un espacio que suscita la realización del deber ser de los gobernantes y el ejercicio de su mandato. Su incumplimiento o "la toma de decisiones sin consultar a la asamblea" deja vacío el espacio para resolver las tensiones internas, tanto de la localidad como con el exterior, y constituye una transgresión. Desde esa perspectiva, la regulación del poder la hace la asamblea y no el jefe político o el poder político.

Lo significativo de esta caracterización es que al interior de una asamblea se abordan intereses diversos, que desmitifican la concepción coercitiva de la asamblea o, en otro supuesto, de unión perfecta y armónica en los intereses comunitarios.

El trabajo comunitario

Otra forma específica de organización social muy extendida entre los pueblos y comunidades indígenas y rurales se refiere al *tequio* o trabajo comunitario, también conocido como ayuda mutua, manovuelta o cooperaciones.

"Se trata de actividades no remuneradas en beneficio de la colectividad, que realizan de manera voluntaria u obligatoria con cierta temporalidad o con motivo de alguna necesidad, son decididas por la comunidad o por sus autoridades formales o consuetudinarias y el incumplimiento tiene como consecuencia la imposición de ciertas sanciones sociales o jurídicas".¹⁶

Esta actividad, que como vemos es de carácter obligatorio en las comunidades indígenas, no necesariamente se cumple con el trabajo propiamente dicho, existe la opción de que ante alguna imposibilidad de una persona de dar *tequio* en la comunidad, dicho trabajo pueda ser sustituido por una cuota o cooperación económica que la propia comunidad establece. La ausencia o negativa de cumplimiento de esta participación en la comunidad suele ser castigada, muchas veces de manera muy severa, y puede ir desde la pérdida de sus derechos comunitarios, la imposibilidad de participar en el sistema de cargos, e incluso, hasta la expulsión (de la comunidad) o la cárcel.

¹⁶ José Roldán Xopa, "El *tequio*, una aproximación jurídica", en *Diálogo y debate*, publicación trimestral, año 3, núm. 11, México, enero-marzo de 2000, p. 100.

*La organización ciudadana en la defensa
y el ejercicio de los derechos civiles y políticos*
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2000.

La edición consta de 12,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de
Capacitación Electoral y Educación Cívica
del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL