

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

Construcción de la Relación Gobierno - Sociedad Civil



Melba Pría Olavarrieta

Secretaría de Relaciones Exteriores
mpria@sre.gob.mx

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: José Fernández Santillán

Mayo de 2005

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo I: Antecedentes “Teórico – Históricos”.	6
1.1. Concepto de sociedad civil	6
1.2. Caracterización de la sociedad civil	11
1.3 Actores y organizaciones de la sociedad civil	13
1.4. Globalización, mercado, democracia y sociedad	16
1.4.1. Democracia y mercado	16
1.4.2. Democracia y sociedad civil	20
1.4.3. Globalización y sociedad civil	24
1.5. Gobierno y sociedad	25
1.5.1. Una visión participativa del quehacer público	28
1.6. Conclusiones	30
Capítulo II: Construcción de la Relación Gobierno – Sociedad Civil	31
2.1. Democracia y mercado en el sistema político mexicano	34
2.2. Relación gobierno-sociedad civil: Corporativismo 1940-1982	38
2.3. El tránsito a la democracia y la participación de la sociedad civil	44
2.3.1. Crisis económicas, sociales y políticas	49
2.3.1.1. La crisis económica de 1982.	49
2.3.1.2. El terremoto de 1985	50
2.3.1.3. Las elecciones de 1988	51
2.3.1.4. La emergencia del EZLN. 1994	53
2.3.1.5. La crisis económica de 1994	54
2.4. Sociedad civil y cambios en el marco jurídico	55
2.5. Limitaciones y alcances de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas	61
2.6. Conclusiones	65
Capítulo III: Problemas, Coincidencias e Instrumentos para Construir una Nueva Relación.	67
3.1. Gobernabilidad y participación social.	67

3.1.1. Gobernabilidad democrática	68
3.1.2. La participación ciudadana	70
3.2. La situación actual de las organizaciones en México	73
3.2.1. Temas, ubicación y cobertura	73
3.3. Las relaciones entre sociedad y gobierno	74
3.4. Propuestas instrumentales	77
3.4.1. Comunicación	79
3.4.2. La rendición de cuentas	80
3.4.3. Los políticos y los líderes de las organizaciones sociales	82
3.4.4. Planeación estratégica	85
3.4.5. Responsabilidad social	85
3.5. Conclusiones	87
A Manera de Conclusiones	88
Bibliografía	92
Anexo 1 A. Fortalezas y Debilidades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizaciones nacies (con menos de 5 años de experiencia)	98
Anexo 1 B. Organizaciones en proceso de consolidación (más 5 y hasta 10 años)	99
Anexo 1 C. Organizaciones o redes consolidadas (más de 10 años)	101
Anexo 1 D. Del Gobierno	103
Anexo 2. Pirámide de la Responsabilidad Social	105

INTRODUCCIÓN

Existe una creciente participación de la sociedad civil en diversos aspectos de la vida nacional. Su valía es reconocida para incidir en la instrumentación y ejecución de diversos programas y políticas públicas. Asimismo, sus acciones han sido fundamentales para detonar y reforzar los procesos democráticos que vive nuestro país. Esta participación ha traído consigo que el gobierno busque mayores interrelaciones con las diversas organizaciones para generar los consensos sociales y aprovechar este empuje organizado de la sociedad.

El presente trabajo busca, basado en un análisis conceptual y antecedentes de mediano plazo en México, fundamentar los vínculos entre gobierno y sociedad civil caracterizando las principales problemáticas surgidas y alternativas para crear una política pública de participación social. Asimismo, establece la importancia que ha tenido el proceso de transición democrática en México con sus consecuentes cambios en el marco legal, que han dado pie a generar nuevos canales y mecanismos de comunicación, negociación y diálogo entre ambos.

La investigación está dividida en tres capítulos:

- I. Antecedentes teórico - históricos sobre la relación entre gobierno y sociedad. Busca establecer, las principales posiciones teóricas sobre la sociedad civil y los aspectos fundamentales para entenderla. Busca también establecer una relación conceptual con el proceso de globalización, el papel del mercado y su ubicación e importancia dentro del proceso democrático.
- II. Evolución de la participación con el cambio democrático en México. Busca realizar una caracterización del sistema político mexicano desde la época de los ochenta hasta nuestros días, en lo referente a sus relaciones con la sociedad civil. Analiza la relación entre el corporativismo y la apertura a la participación de las organizaciones sociales. Este capítulo revisa las diversas políticas

públicas gubernamentales de participación de la sociedad civil, organizaciones que intervienen y establece una controversia entre reglamentación y control, por una parte y fomento, por otro. Asimismo, en el caso de las organizaciones busca caracterizar sus formas y mecanismos de incidir en las políticas públicas.

- III. Problemas, coincidencias, e instrumentos para construir una nueva relación. Derivado del análisis de la caracterización de la sociedad civil, tanto conceptual como su evolución a partir de la década de los ochenta en México, de un sistema corporativista a uno más democrático, incluyente y de menor cooptación de las organizaciones de la sociedad civil, este capítulo establece las principales enseñanzas de dicha relación.

Busca apuntar hacia formas para la construcción de una mejor relación entre gobierno y sociedad civil. Analiza las fortalezas y debilidades tanto de las organizaciones como del gobierno mexicano, así como las propuestas de instrumentos que pueden utilizarse para fortalecer esta relación.

Por último, las conclusiones intentan establecer de forma sucinta, los principales elementos que han incidido para la construcción de la relación entre gobierno y sociedad civil, las principales dificultades y, propone, consideraciones que podrían ser tomadas en cuenta por ambos para fortalecer la relación con vistas a su fortalecimiento actual y futuro.

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES “TEÓRICO - HISTÓRICOS”

1.1. Concepto de sociedad civil

A lo largo del Siglo XX, los esfuerzos encabezados por la sociedad civil se han concentrado en los derechos individuales, el derecho a la vida privada, la asociación voluntaria, la pluralidad y la libre empresa. Pero más específicamente, el resurgimiento de la sociedad civil de los últimos 25 años se ha dado en el marco de esfuerzos y movimientos de liberalización y democratización. En Polonia se les conoció como “la oposición democrática”; en Francia, como la “Segunda Izquierda”; en Alemania, los “Verdes Pragmáticos” y en América Latina la “Nueva Izquierda Democrática”. Pero estos son sólo algunos ejemplos, y de ninguna manera son representativos de todo el espectro de la sociedad civil, ni en la teoría, ni en la práctica.

El concepto de sociedad civil no se ha mantenido estático. Muy por el contrario, a lo largo de la historia moderna ha evolucionado y ha sido el reflejo del estado que guardan los debates sociales y políticos de las respectivas épocas y sociedades. Por ello, el presente capítulo busca, más que hacer una revisión exhaustiva del concepto, recuperar algunos de sus elementos principales, los cuales nos permiten comprender el valor de la sociedad civil en las democracias modernas.

Como lo señalan Cohen y Arato¹, el debate teórico contemporáneo plantea a la sociedad civil como una utopía autolimitada en la que caben distintas formas de democracia, así como derechos civiles, sociales y políticos que deben ser compatibles con la diferenciación moderna de la sociedad. Es un concepto diverso y heterogéneo que incluso puede ser controversial y ambiguo. Es en esa medida que las discusiones en torno a la sociedad civil

¹ Cohen y Arato (2001, p. 11).

deben tomar en cuenta el contexto histórico, social, político y cultural en el que se lleva a cabo el debate. La sociedad civil no es una, sino muchas.

Bobbio señala que el concepto de sociedad civil se conforma de manera negativa respecto al Estado, es decir, que la sociedad civil generalmente es entendida como aquella esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, o conjunto de aparatos que en un sistema organizado ejercen el poder coactivo². La sociedad civil es el espacio intermedio que interactúa con las otras esferas del sistema social “es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos (...)”³.

Por otra parte, el concepto ha mantenido dos elementos esenciales: en primer lugar, la gran dicotomía entre Estado y sociedad; y en segundo, la separación entre la vida familiar del individuo y su acción en la esfera política. El concepto de sociedad civil ha sido utilizado para separar al gobierno de la sociedad, y distinguir sus ámbitos de acción y objetivos como dos entes con finalidades diferentes que confluyen en el punto en que se negocian intereses, posiciones, demandas. También designa al conjunto de organizaciones, grupos y actores que actúan en una esfera intermedia entre el Estado y el mercado, pero que realizan diversas intermediaciones con éstos.

No menos importante es la concepción de sociedad civil como el conjunto de relaciones sociales, “(...) de cadenas o redes de relaciones –formadas para el bien de la familia, la creencia, el interés y la ideología”⁴. Sociedad civil es “la red entera de relaciones sociales espontáneas que reside fuera de las instituciones del orden político y del deber legal”.⁵ Al respecto, Cohen y Arato⁶, partiendo de la interrelación entre sociedad civil y movimientos

² Bobbio (1989, p. 39).

³ Bobbio (1989, p. 43).

⁴ Bahmueller (1996, p. 63).

⁵ Bahmueller (1996, p. 63).

⁶ Cohen y Arato (2001, pp. 16-17).

sociales, aclaran que la sociedad civil no debe ser vista como algo pasivo, sino como el contexto y producto de actores colectivos que se construyen a sí mismos. Para estos autores, es a través de su estudio como mejor se pueden abordar los análisis sobre las nuevas y antiguas formas de acción colectiva.

En la evolución del concepto es importante destacar los preceptos de Gramsci, quien la ubica como formadora importante de la opinión pública, al incidir de manera directa en la formación ideológica e inclusive en la consolidación de grupos políticos. Gramsci señala que la sociedad civil se encuentra en el campo de los llamados aparatos ideológicos, en las organizaciones por medio de las cuales se elabora y difunde lo cultural y que sirve como eslabón entre la economía y la política⁷.

En ese sentido, la sociedad civil se conforma por dos planos superestructurales. Primeramente, por escuelas, medios de comunicación social, familia, iglesia, partidos, sindicatos, asociaciones culturales y profesionales. Éstos son los organismos privados, instituciones y medios que defienden y transmiten valores, costumbres y modos de vida. La función principal de este aspecto de la sociedad civil es la formación del consenso, la persuasión, y la dirección de la hegemonía. En segunda instancia, Gramsci define el otro aspecto de la sociedad civil como aquella sociedad propiamente política en donde se ubican los órganos de dominio para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza, la coerción y la dominación. En otras palabras, “sociedad civil es el lugar en el que se distribuye el poder y donde tienen lugar los cambios sociales, la lucha de posiciones y las variaciones en la correlación de fuerzas”⁸.

Cohen y Arato, encuentran en la sociedad civil dos componentes principales: Por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención

⁷ Alonso (1996, pp.13-14).

⁸ Alonso (1996, pp.15-16).

ciudadana en la operación misma del sistema. Por otra parte, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, y que vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados⁹.

Arato y Cohen definen la sociedad civil como el marco institucional de un mundo moderno de vida estabilizado por derechos básicos y que incluye en su ámbito las esferas de lo público y lo privado¹⁰. Para estos autores, el fortalecimiento de la sociedad civil depende de que en la esfera pública puedan discutirse, efectivamente, asuntos de interés colectivo. Pero además, requiere que existan los medios institucionales que vinculen a la sociedad civil y la esfera pública con las instancias políticas representativas y el aparato del Estado¹¹.

Los autores centran su atención en los nuevos movimientos sociales que buscan la democratización política y societal, ya que consideran que a través de ellos es posible hacer realidad “los potenciales positivos de las sociedades civiles modernas”¹². Para llegar a esta conclusión, los autores analizan los conceptos de sistema y mundo de vida de Habermas.

Para Habermas, una de las principales características de la sociedad moderna –o sistema social– es la separación entre esferas: la económica, la política y la cultural –denominada “mundo de vida”. La evolución de la sociedad moderna es entendida como un proceso paulatino de diferenciación mediante el cual el “sistema” va dividiéndose en subsistemas que responden a lógicas o racionalidades propias e independientes unas de otras. El subsistema económico gira alrededor del dinero; y el subsistema político, en torno al poder. Por otra parte, el mundo de vida es la esfera en la que se lleva a cabo la acción comunicativa¹³, es la esfera donde la cultura es el elemento esencial y donde priva la racionalidad subjetiva¹⁴.

⁹ Olvera (1996, pp. 39-40).

¹⁰ Olvera (1996, p. 40).

¹¹ Olvera (1996, p. 40).

¹² Cohen y Arato (2001, p. 556).

¹³ La acción comunicativa se refiere a la interacción de por lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extraverbales) entablan una relación interpersonal.

¹⁴ Fernández (2003, p. 218).

Cohen y Arato reconstruyen la teoría hebermasiana y ubican a la sociedad civil en la esfera del mundo de vida, ahí dónde se institucionalizan significados, solidaridades y competencias acumulados. Esta esfera cuenta con instituciones y formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción, y es en ellas donde se funda la sociedad civil¹⁵. La sociedad civil actúa para defender el mundo de vida de las otras esferas. Mediante “la existencia de instancias civiles diferentes a las instancias políticas se abre la discusión pública sobre distintos aspectos de la vida asociados desde instancias que no tienen que ver con la esfera estatal...”¹⁶

Sin embargo, los autores agregan que el concepto de sociedad civil, a diferencia del mundo de vida, también implica relaciones verticales o intermediaciones entre individuos y grupos, grupos e instituciones sociales; y entre instituciones sociales e instituciones políticas –e incluso económicas- globales¹⁷. El concepto de sociedad civil es dual, puesto que no sólo se refiere a las instituciones a través de las cuales se construye el mundo de la vida contemporáneo y que están moldeadas por el desarrollo de la racionalidad cultural. En su otra dimensión, la sociedad civil se refiere a la agregación de relaciones que da lugar a los movimientos sociales. A decir de Cohen y Arato “los nuevos movimientos sociales consideran a los modelos culturales, las normas y las instituciones de la sociedad civil como los principales elementos en juego en el conflicto social. (...) Los esfuerzos por influir en las estructuras económicas y en la política de Estado también tienen un importante papel en estos movimientos.”¹⁸

Esta conceptualización de la sociedad civil nos lleva también a redefinir el espacio público, como aquel en el que confluyen los diversos actores para expresar o conciliar sus intereses. Es ahí en donde actúa la sociedad civil, en donde realiza la citada defensa del mundo de vida y desde donde además busca influir en las decisiones de gobierno. Fernández

¹⁵ Olvera (1996, p. 38).

¹⁶ Fernández (2001, p. 4).

¹⁷ Cohen y Arato (2001, pp. 529-531).

¹⁸ Cohen y Arato (2001, p. 584).

Santillán¹⁹ señala que la esfera pública no es el Estado, sino el espacio social no determinado por el poder del Estado. Es un espacio autónomo e independiente de las racionalidades política y mercantil en donde se integran las opiniones individuales que sirven de contrapeso al estado.

Este razonamiento requiere analizar la relación entre sociedad civil y democracia. Bahmueller establece que la sociedad civil juega un número indispensable de roles en el orden democrático liberal: integra a los individuos aislados al orden social a través del ofrecimiento de caminos para el contacto social, las alianzas y la cohesión; dispersa el poder a través de la creación de numerosos centros de pensamiento, acción y lealtad que son independientes al Estado; suplementa los programas gubernamentales, proveyendo servicios similares por su cuenta; desempeña una función de mediación entre los individuos y el Estado; educa a los ciudadanos para la democracia²⁰.

1.2. Caracterización de la sociedad civil

Una definición más operativa de sociedad civil es la proporcionada por Larry Diamond, y que retoma Fernández en su texto²¹. Diamond la define como el reino de vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, autónoma frente al Estado, protegida por el orden legal e independiente de las instituciones políticas formales. La sociedad civil involucra a los ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública y que por lo tanto, limitan el poder estatal, y participan para influir en la definición de las políticas públicas y para legitimar a las autoridades cuando éstas cumplen sus funciones en el marco de la ley.

La sociedad civil es dinámica y heterogénea. En ella distinguimos a la multiplicidad de los grupos cívicos –mejor conocidos como organizaciones no gubernamentales u

¹⁹ Fernández (2003, p. 211-212).

²⁰ Bahmueller (1996, p. 67-70).

²¹ Fernández (2001, p. 3).

organizaciones de la sociedad civil- tales como asociaciones de servicio, grupos filantrópicos, grupos culturales, organizaciones religiosas, sindicatos, organizaciones deportivas, grupos juveniles, como veremos más adelante y que han dado vida a movimientos sociales que han buscado la liberalización política, así como dar respuesta a demandas sociales no atendidas por el Estado.

“...Las principales características de estos organismos civiles son, aparte de no pretender con su acción conseguir lucro o ganancia, el que no intentan usurpar ninguna representatividad, que se han ido integrando alrededor de proyectos específicos, que defienden su autodeterminación e independencia, y que se han convertido en un fenómeno de dimensiones muy amplias. Sus mismas necesidades los han ido conduciendo a tejer consistentes redes regionales, nacionales y mundiales...”²²

Diamond proporciona un listado bastante completo de grupos formales e informales que conforman la sociedad civil:

- 1) económicos (redes de asociaciones de productores y de comerciantes);
 - 2) culturales (religiosos, étnicos, comunales, y otras instituciones y asociaciones que defienden derechos colectivos, valores, fe, credos, y símbolos);
 - 3) informativos y educacionales (dedicados a la producción y difusión de conocimientos, ideas, noticias e información);
 - 4) de interés (designado para avanzar o defender los intereses comunes de orden funcional o material de sus miembros, como trabajadores, pensionados, profesionales, etcétera);
 - 5) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad);
 - 6) orientados temáticamente (movimientos a favor de la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reforma agraria o protección de los consumidores),
- y

²² Fernández (2001, p. 24).

7) cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático a través del monitoreo de los derechos humanos, educación y movilización electoral, observación, lucha contra la corrupción...’’²³

“...La sociedad civil no puede ser asumida como una categoría residual donde se puedan depositar los sobrantes que no encajan en el Estado o en el sistema político. Los grupos pertenecientes a la sociedad civil están relacionados con actividades de orden público. Esas asociaciones están ligadas al Estado por formas de mediación plurales, pero ellas no buscan su inscripción en el Estado; más bien tratan de obtener de él concesiones, beneficios, modificaciones en las políticas públicas y rendición de cuentas de la gestión gubernamental en determinadas áreas...’’²⁴

1.3 Actores y organizaciones de la sociedad civil

Uno de los componentes básicos de la sociedad civil son las llamadas organizaciones no gubernamentales, mejor conocidas en la actualidad como organizaciones de la sociedad civil u organizaciones sociales. Éstas defienden intereses, demandas o posiciones ideológicas específicas y buscan influir en las decisiones del gobierno y en la formulación de políticas públicas. Las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en actores clave ya que a través de ellas ha tenido lugar la formación de redes, coaliciones y movimientos sociales que han detonado su creciente importancia a nivel mundial y su influencia en el nivel local, nacional e internacional. Ello es el resultado de cuatro procesos fundamentales que a continuación se enlistan²⁵:

- El avance de la democracia en el mundo facilitando un proceso de mayor apertura a la participación de la sociedad.

²³ Fernández (2001, p. 3).

²⁴ Fernández (2001, p. 3).

²⁵ Karns and Mingst (2004, p. 226-228).

- El rápido avance en las comunicaciones que facilita el intercambio de información y la difusión de posiciones y defensa de temas.
- El surgimiento de nuevos temas producto de la globalización en el cual una acción a nivel nacional se puede convertir en un tema internacional cuando varias organizaciones o actores se apropian de sus principios.
- El reconocimiento por parte de organismos internacionales de la participación de organizaciones no gubernamentales a través de espacios o foros para su actuación.

En la medida en que se suman dichos elementos, podemos distinguir en el ámbito internacional, una nueva categorización de actores y sus organizaciones²⁶:

- 1) Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).- Son organizaciones voluntarias y organizadas por individuos privados, operando a nivel local, nacional o internacional.
- 2) Redes y coaliciones transnacionales.- Vínculos formales e informales entre ONG's y grupos específicos que sostienen una ideología sobre cierto tema.
- 3) Redes de alcance transnacional.- Un tipo de red transnacional dedicada a dirigir la promoción de una causa específica.
- 4) Movimientos sociales.- Individuos trabajando en grandes grupos por un cambio social.
- 5) Redes de Políticas Globales.- Redes de gobiernos, organizaciones internacionales, corporaciones multinacionales, profesionales vinculados con la búsqueda de una política común.
- 6) Expertos, Comunidades Epistemológicas.- Expertos surgidos de instituciones gubernamentales, institutos de investigación, organizaciones internacionales, la comunidad no gubernamental.
- 7) Corporaciones Multinacionales.- Actores privados haciendo negocios en tres o más países y cuya meta es la obtención de utilidades.

²⁶ Karns and Mings (2004, p. 214)

Estas organizaciones llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar e implementar acuerdos internacionales.

Uno de los aspectos más controversiales y problemáticos de la relación de las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos, es sin duda, cuando dichas organizaciones buscan influir en el diseño y elaboración de las políticas públicas. Este rol implica la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas y frecuentemente es negado por los gobiernos, de ahí que la ola de transiciones democráticas en el último cuarto de siglo haya afectado incluso a los países democráticamente consolidados.

Se debe comprender que una sociedad democrática no lo es lo suficiente cuando no abre los canales de participación a la sociedad civil y sus organizaciones. Estas nuevas redes, coaliciones y movimientos sociales apuntan también al cambio democrático, puesto que demandan transitar hacia nuevas formas de democracia que permitan la participación efectiva de la sociedad. Ya no basta con participar en los procesos electorales, ahora es necesario llevar la participación, y con ella el poder de decisión, a otros niveles de las estructuras sociales y políticas de los Estados.

El nuevo contexto global permite reconocer y prever la participación creciente de actores sociales que presentan propuestas de solución a los problemas e intereses comunes y dar respuesta institucional, por parte de las instancias gubernamentales a las demandas de las organizaciones sociales. Ya sea mediante esquemas de asociación, de apoyo o bien desarrollando acciones colectivas, las organizaciones de la sociedad civil se han incorporado cada vez a nuevas acciones y han tomado diversas áreas temáticas.

La sociedad civil se asume como un conjunto de organizaciones, grupos y actores que buscan llenar espacios en los que el Estado no actúa o lo hace de forma deficiente, o sin la representatividad de los intereses sociales, así como ejercer un espacio en el cual influyan en el poder del Estado.

Se puede asumir que las organizaciones de la sociedad civil buscan influir y ejercer un contrapeso al poder absoluto del Estado, estableciendo procesos de apertura e integración de las necesidades y opiniones de la sociedad en las acciones y políticas de Estado. Sin embargo, esta acción no es homogénea y muchas de las veces carece de estructura y organicidad.

A pesar de su creciente peso, la diversidad de la sociedad civil influye sin duda en que su papel de intermediación frente al Estado se debilite, o tenga sólo una influencia parcial. Esta tendencia está siendo reforzada porque partes importantes del Estado y del mercado ofrecen resistencia a las acciones de la sociedad civil y buscan cooptarla o bien, nulificarla. Ello ha generado el surgimiento de prácticas coercitivas por parte de algunos gobiernos, que si bien ya no se ejercen de forma regular, si alientan políticas poco incluyentes o que disfrazan políticas autoritarias.

Con la finalidad de lograr los equilibrios de poder, se requiere el desarrollo de una sociedad civil fuerte y de un Estado cada vez menos autoritario y más incluyente.

1.4 Globalización, Mercado, Democracia y Sociedad

1.4.1. Democracia y Mercado

La ola de transiciones democráticas que tuvo lugar sobre todo en Europa del Este, ha conducido a que una buena parte del debate internacional se concentre en atender las

semejanzas entre la democracia y el libre mercado. Las coincidencias entre estos sistemas no son casuales, por el contrario, se derivan del hecho de que ambos son consecuencia directa del liberalismo, cuyo punto de partida para explicar a la sociedad es el individuo, o mejor dicho, el valor ético de la libertad individual. Pero aún cuando entre el libre mercado y la democracia procedimental –valga la acotación– existen muchas semejanzas, “también son muchas las diferencias sustanciales”²⁷, porque si bien “todos los países democráticos tienen órdenes económicos capitalistas, no todos los países con órdenes económicos capitalistas son democráticos”.²⁸

Esta discrepancia puede ser entendida cuando se observa que el liberalismo concibe al Estado desde dos vertientes. Por una parte, es partidario de un Estado mínimo, o sea, que gobierne lo menos posible mediante la limitación de sus funciones. Por otra, vislumbra un Estado basado en el respeto a los derechos fundamentales del individuo; en otras palabras, con poderes limitados. En esa medida es posible encontrar Estados fundados en el respeto a los derechos del individuo sin que sean minimalistas en sus funciones (como el Keynesiano, por ejemplo), y los que siendo minimalistas –aquellos en los que el poder político no interfiere en los asuntos económicos– no están fundados en el respeto a los derechos individuales (como lo serían los dictatoriales y con economías de libre mercado sin intervención estatal)²⁹.

El liberalismo como doctrina económica y como doctrina política, busca no solamente fomentar las libertades individuales, sino establecer un sistema de reglas para la coexistencia de esa multiplicidad de libertades. En otras palabras, el Estado liberal, en sus dos acepciones, presupone la existencia de una multiplicidad de intereses en competencia que se regulan a través de un sistema de decisiones múltiples establecido por un marco legal que respete los derechos de los individuos. El Estado democrático liberal debe hacer posible la coexistencia de una amplia diversidad de intereses, derechos y libertades individuales mediante la formulación de reglas prácticas de conducta tanto para el sistema

²⁷ Bobbio (2001, p. 137).

²⁸ Dahl (1991, pp. 114-115).

²⁹ Bobbio (1990, p. 11).

económico –capitalismo- como para el sistema político –democracia-³⁰. Sólo en la medida en que el Estado asegure al mismo tiempo la libre circulación de las ideas y de los bienes, se puede hablar de un paralelismo entre democracia y libre mercado, o bien entre el mercado político y el mercado económico.

Más allá de sus coincidencias filosóficas, en la práctica se ha observado que la expansión de la democracia a nivel mundial (la tercera ola de Huntington) ha ido de la mano de la promoción del sistema de libre mercado. Se parte del supuesto de que la liberalización económica promueve el crecimiento y el desarrollo económico, lo que a su vez debería generar condiciones propicias para el florecimiento de la democracia, reducir la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida, contribuyendo de ese modo a reducir la intensidad de los conflictos sociales y políticos. Esto no siempre ha sido así y de las inequidades y la tensión entre democracia y libre mercado se han intensificado las acciones de la sociedad civil.

Otra razón para aparejar democracia con libre mercado es que los sistemas democráticos se basan en la existencia de marcos legales que consagran en una ley fundamental el derecho a las libertades individuales, entre ellas, el derecho a la libre expresión, asociación e información. En los sistemas democráticos liberales existe una complementariedad entre la libertad de asociación y expresión, los principios de autodeterminación y responsabilidad individual, y la libertad de llevar a cabo transacciones económicas mediante las cuales se intercambian también derechos de propiedad.

El sistema de libre mercado se funda en la interacción y competencia de individuos que establecen relaciones económicas a partir de decisiones tomadas de manera voluntaria. El reconocimiento de estas libertades básicas genera sinergias en los ámbitos político y económico que se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, el libre flujo de información económica y empresarial lleva a que este intercambio trascienda el ámbito del mercado y

³⁰ Bobbio (2001, pp. 127-129).

toque otros temas de interés para la sociedad. “La libertad de información económica amplía el ámbito democrático de la sociedad”.³¹

Como se dijo anteriormente, la democracia y el libre mercado requieren de un marco legal que garantice sus condiciones mínimas de funcionamiento e interacción. Al permitir que las personas actúen, tomen decisiones y creen nuevas formas de riqueza, el marco legal en una democracia con libre mercado debería generar la estabilidad que de pie al desarrollo de la economía y al adelanto de la sociedad. Sin embargo, en ningún país el sistema de mercado constituye la totalidad del sistema económico. La economía también incluye las actividades de gobierno, como los servicios de educación pública, defensa, transporte público, un banco central y otras funciones que generan bienes públicos.

Por otra parte, en la medida en la que la distribución de los recursos disponibles en una sociedad se lleva a cabo a través del mercado económico, es decir, que los individuos acuden al mercado para satisfacer sus necesidades, el capitalismo de mercado crea un amplio estrato intermedio de propietarios que buscan fundamentalmente autonomía de las esferas del Gobierno, cuyos derechos económicos, civiles y políticos están resguardados por el Estado de Derecho. Por lo cual, se refuerzan sistemas políticos democráticos fundados en la existencia de gobiernos con funciones y atribuciones limitadas, que dejan espacio para la aparición de la ciudadanía.

No hay que olvidar que la economía capitalista de mercado daña la igualdad política cuando existen disparidades entre la posesión de bienes económicos y la posibilidad de influir políticamente. Debido a la desigualdad en recursos sociales, algunos ciudadanos obtienen una influencia significativamente mayor que otros sobre las decisiones políticas y las acciones del gobierno³². Por ello, para cumplir con su cometido de traer bienestar económico y social, el sistema económico capitalista debe también contar con sistemas legislativos y gobiernos democráticos que lleven a cabo regulaciones que permitan

³¹ Sullivan (1996, s-p.)

³² Morales (2001, s-p).

distribuir los beneficios entre la población, y que realicen funciones y actividades económicas que no se producen a través de la iniciativa privada. El mercado capitalista, inevitablemente genera desigualdad en los recursos políticos de que pueden disponer los ciudadanos, y estas asimetrías cuestionan la base ética de la democracia, que es precisamente la igualdad política entre ciudadanos.

En este sentido es que se refuerza el papel del ciudadano como actor social y político relevante, dando paso al surgimiento de una sociedad civil que reclama autonomía; primero respecto al Estado, reclamo a su derecho para interactuar con el Gobierno en el proceso de toma de decisiones; y segundo, frente al mercado en la medida en que busca no solamente limitar sus ámbitos de influencia sino participar en la orientación de la economía.

1.4.2. Democracia y Sociedad Civil

Especialmente desde la desaparición del bloque socialista en la década de los 90, el concepto actual de democracia no puede estar disociado de la categoría “sociedad civil”. Las transiciones políticas que tuvieron lugar en la Europa del Este llamaron la atención del mundo porque fueron impulsadas desde la emergencia de movimientos sociales sin parangón, en estados que habían venido ejerciendo un férreo control tanto de los espacios públicos como de los privados. La transición fue posible gracias a la aparición de redes sociales que, habiendo funcionado al margen del control estatal, generaron espacios para ejercer la crítica hacia los gobiernos y partidos en el poder. “Esto es, el levantamiento popular se produjo después de un largo trabajo clandestino; en él se usaron los recursos que pudo dar la imaginación para construir redes entre los individuos, las familias, los amigos y las organizaciones no vinculadas con el régimen (...) Régimen que no permitió la formación de asociaciones civiles alternativas a las oficiales, ni de partidos políticos que no fueran el propio”.³³

³³ Fernández (2001, p. 1).

La sociedad civil, no sólo es una categoría teórica, sino, sobre todo, son grupos que desde la sociedad demandan a los sistemas políticos actuales atención hacia temas de su interés. Pero el reclamo por generar espacios para actuación de la sociedad civil no solamente es visible en sociedades en transición democrática, sino también aparece en las democracias consolidadas. Estas sociedades intentan reconfigurar los espacios de participación tanto en el ámbito político como en el económico, en la medida en la que se busca que el espacio de desenvolvimiento de la vida social regrese a una escala manejable, particularmente en aquellos países cuyas economías están insertas en el mercado internacional globalizado y, que por consiguiente, cuentan con ámbitos políticos que han perdido -en alto o bajo grado-, su nivel de independencia respecto a los acontecimientos externos.³⁴

La vida democrática genera la aparición de organizaciones que cumplen la función de intermediación entre la vida pública y la vida privada; y la de mediar la relación entre el ciudadano y el Estado. En este tenor, el concepto de sociedad civil pone un énfasis en la asociación voluntaria de los individuos a través de organizaciones diversas, bajo el argumento de que las decisiones deben ser formuladas localmente y sin la interferencia ni del Estado ni de las burocracias estatales.³⁵

El reclamo de la sociedad civil es también el reclamo por lograr democracias participativas. Esta relación surge en la medida en la que en los sistemas democráticos liberales exista un espacio de autonomía en el que los ciudadanos recuperan su capacidad de actuación frente a las esferas del Estado y del mercado, en el cual y mediante su participación -directa o indirecta- pueden no sólo prevenir cualquier abuso de poder³⁶, sino influir además, en la orientación de cada uno de estos ámbitos.

Cabe agregar que esta idea de sociedad civil no significa el retorno a la noción de que el bienestar de la comunidad está por encima de individuo. Por el contrario, el concepto moderno de sociedad civil está intrínsecamente ligado a los preceptos de libertad individual

³⁴ Bell (2000, p. 388).

³⁵ Bobbio (1990, p. 39).

³⁶ Bobbio (1990, p. 39).

que subyacen en la democracia moderna, en la medida en que se funda en el principio de tolerancia y en la necesidad de que las comunidades plurales establezcan acuerdos acerca de las reglas procedimentales para gobernar dentro de un marco constitucional.³⁷

“El surgimiento de la sociedad civil también puede explicarse como una respuesta a la invidencia del Estado (...) pero también como una acción de defensa en contra del desbordamiento del mercado. El proyecto democrático de la sociedad civil no es invadir los espacios del poder público y de la economía, sino reconocerle a cada uno su propio valor y establecer con ellos mecanismos de mediación [...] La relación entre democracia y sociedad civil se ha vuelto tan estrecha que ahora, cuando se recurre a la ‘sociedad civil, se le hace coincidir con una serie de aspiraciones, entre las destacan: una institucionalidad política democrática, un nuevo modelo de desarrollo económico y la práctica de la tolerancia para permitir el avance de una cultura abierta a la pluralidad’”.³⁸

El concepto de sociedad civil nos remite a la idea de que el poder reside en el pueblo, en los ciudadanos que manifiestan su voluntad, ya no solamente a través del voto, sino mediante otros canales como lo son la opinión pública y la actuación en organizaciones de la sociedad que inciden en actividades que otrora estuvieron reservadas para el Estado, o bien, que no habían sido atendidas ni por los gobiernos ni por el mercado.

“... Las democracias modernas giran en torno a: a) el principio de la mayoría relativa; b) los procedimientos electorales y; c) la transmisión del poder que supone la representación...”³⁹

“...El principio democrático postula en su expresión pura y máxima todo el poder a todo el pueblo, pero dicho principio establece sólo un derecho nominal y no sirve de ayuda para hacer coincidir la titularidad con el ejercicio del poder. De ahí que se necesitan los principios intermediarios de los que hablaba Constant. El principio intermediario

³⁷ Bell (2000, p. 388).

³⁸ Fernández (2001 p. 3).

³⁹ Sartori (2000, pp. 43-46).

descubierto hasta el momento es la representación...que reduce el poder a menos poder, puesto que en un sistema representativo nadie detenta un poder absoluto...”⁴⁰

La democracia comprende así un conjunto de reglas y procedimientos en los que predomina la voluntad de la mayoría, pero donde se respeta la de las minorías.

Esto es, la existencia de la sociedad civil en la actualidad implica la búsqueda de la ampliación de la democracia, llevándola a todos aquellos ámbitos en los que se ejerce el poder en la toma de decisiones que influyen en la vida de los pueblos. La sociedad civil obliga a repensar la democracia, ya no sólo en términos de la universalización del voto, sino en el sentido de replantear la manera en la que se toman las decisiones, mediante el poder desde arriba, o el poder desde abajo.

“...Cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país, se debería investigar no si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho. Hasta que los dos grandes bloques de poder que existen en lo alto de las sociedades avanzadas, la empresa y el aparato administrativo, no sean afectados por el proceso de democratización...el proceso de democratización no podrá considerarse realizado plenamente...”⁴¹.

Asimismo, el carácter democrático de una sociedad depende de la capacidad de manejar las distintas demandas emanadas de la diversidad de intereses y situaciones de las personas, más que de la separación o superposición de las esferas institucionales; depende, pues, de que exista una vinculación entre las esferas de decisión de los gobiernos, y la base social representada por la sociedad civil⁴², y de contar con gobiernos que distribuyan poder y estatus de forma equitativa y que proyecten esta equidad hacia el espacio económico.

⁴⁰ Sartori (2000, pp. 54-58).

⁴¹ Bobbio (2001, p. 35).

⁴² Morales (2001, s-p.).

En resumen, sociedad civil y ciudadanía son conceptos inseparables y fundamentales para la democracia, en donde la sociedad civil trasciende el ámbito político que compete al ciudadano y se convierte en el motor principal de la democratización económica, social y política. La sociedad civil es impulsora de la democracia en la medida en que, al tomar un papel activo y participativo, crea condiciones para estimular las iniciativas locales, el control de la esfera pública y la cogestión del bienestar.⁴³

1.4.3. Globalización y Sociedad Civil

Con la desaparición del bloque socialista, la década de los noventa marcó el fin de la era bipolar y trajo consigo la conformación de un nuevo orden mundial complejo caracterizado por la estrecha interconexión de las dinámicas económicas y políticas; así como por la concurrencia de las más diversas interacciones entre agentes estatales y no estatales al nivel transnacional.

Con el nuevo orden mundial también llegó el reconocimiento de que el nuestro es un mundo irremediabilmente globalizado en el que se entretajan los ámbitos económico, político, social, tecnológico y cultural, y en el que además de los Estados nacionales aparecen nuevos sujetos y problemáticas que van más allá de la soberanía y seguridad de los Estados. La reconfiguración del escenario internacional implicó también la aparición de “problemas globales” en la medida en que las problemáticas críticas trascendieron las jurisdicciones territoriales nacionales, como por ejemplo, la volatilidad financiera, los desastres ambientales, el terrorismo, las drogas, la pobreza, etcétera. El nuevo orden mundial y la globalización plantean nuevos retos a los Estados-Nación, ya que les imponen la necesidad de consolidar estructuras y reglas de convivencia internacionales basadas en el imperio de la ley, no sólo para regular las relaciones entre Estados, sino para dotar de algún grado de orden a las dinámicas económicas, políticas, sociales, tecnológicas y culturales mundiales.

⁴³ Ramírez (2004, p. 9).

La globalización puede ser definida, entonces, como el “proceso de creación de un sistema de dimensiones mundiales en el que ningún acontecimiento, proceso o acción significativa queda circunscrita al área geográfica en que ha tenido origen y viceversa. Acontecimientos, procesos y acciones al nivel global del sistema repercuten deliberada o involuntariamente sobre todos los sistemas locales”⁴⁴. La globalización es un proceso mediante el cual se intercambian bienes, capitales, información, valores, símbolos e ideas.⁴⁵ Y es precisamente en este intercambio donde el papel de la sociedad civil se vuelve fundamental, no únicamente a partir de la actuación de sociedades civiles específicas a los Estados nación, sino mediante la conformación de una “sociedad civil global” porque “los mercados y los flujos financieros no son los únicos que se integran cada vez más: existen alianzas y redes de cooperación flexibles que también fortalecen la capacidad de las asociaciones cívicas y de los movimientos sociales para participar y ejercer su influencia (...) en la gestión de los cambios mundiales.”⁴⁶

La expansión de la democracia en el mundo, generó sinergias para la acción de una sociedad civil más informada, participativa y responsable que ha recuperado el espacio público, nacional y mundial, para discutir y participar en el diseño de soluciones de los problemas globales.

1.5 Gobierno y Sociedad

Desde el origen de la Ciudad-Estado, en la Grecia antigua, la sociedad civil se identificó como todos aquellos habitantes de la ciudad que, acreedores a ciertos derechos, adquirirían compromisos ineludibles que identificaban a todo griego como miembro de su polis. En aquel tiempo, la ciudadanía se vinculaba a una responsabilidad con el Estado que, más allá del pago de un tributo, tenía que ver con la defensa territorial y la participación colectiva en

⁴⁴ Attina (2001, p. 160).

⁴⁵ Cardoso (2005, s-p).

⁴⁶ Cardoso (2005, s-p).

la toma de decisiones mediante asambleas que, subordinándose a las leyes y no a las personas, consagraban el espíritu democrático del gobierno.

No fue sino hasta el siglo XVIII D.C., a principio de la edad moderna, cuando en Europa, primero en Inglaterra, con la revolución Industrial y luego en Francia, con su revolución, se retoman los principios griegos y establece el concepto de Estado, concluyendo así con el régimen feudal, mediante la homogeneización de las normas en un territorio determinado y garantizando la seguridad física de los ciudadanos. Rosseau y Hobbes son dos de los principales autores de estos conceptos. Hobbes en su obra “Leviatán”, señaló que, al tomar en cuenta el estado de naturaleza en el que viven los hombres, guiados por su egoísmo y propia satisfacción, es necesario que se entreguen al Estado para que los defienda de sí mismos. Razones que, aunque hoy sonarían autoritarias, dieron paso al origen de lo que finalmente se entendería como Estado-Nación que hoy conocemos.

La relación Gobierno - Sociedad se ha desarrollado con diferentes matices a través de la historia, estos matices tienen que ver con los sistemas de gobierno imperantes. Sin embargo, nunca antes habían prevalecido, de manera tan generalizada, los regímenes democráticos como forma de gobierno en el mundo, razón por la cual ha cobrado especial relevancia la participación social.

En un sistema democrático moderno, el debate acerca de la participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales se centra en la idea de mantener un equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno. Esta discusión es, en términos prácticos, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. Podría decirse, que de ello depende, no sólo la gobernabilidad del sistema político, entendida como el balance entre las demandas sociales y la capacidad para ser atendidas, sino, como veremos más adelante, la propia gobernanza que pretende abarcar el estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

Desafortunadamente, ni siquiera en los países más desarrollados la administración pública

logra satisfacer las demandas de la población, por una limitación sencilla: la escasez de recursos. Por tanto, la pretensión de los gobiernos debe asumirse de manera realista, en función de sus posibilidades y no de sus deseos, lo que difícilmente podrá ser compatible con la visión de la mayoría de la población cuyas solicitudes, a pesar de urgentes, se han visto relegadas por intereses particulares.

Más allá de lo señalado, los gobiernos deben tener muchos más recursos a su alcance que el presupuesto. Sin duda, éste es uno de los medios públicos de mayor importancia, pero cuentan además con una serie de facultades de carácter reglamentario y administrativo sobre las cuales también se refleja el mandato popular. Al final de cuentas, son una fuente importante de legitimidad, en la medida en que generen consensos sociales. Por tanto, “...los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que posee un gobierno están íntimamente ligados a la legitimidad de sus actos a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los ciudadanos para poder funcionar, y sin el cual sería prácticamente imposible mantener aquellos equilibrios que llevan a la gobernabilidad de un sistema...”⁴⁷.

En el último siglo, el ciudadano, cada vez más involucrado en los deberes del Estado, ha dejado de ser un obediente súbdito, para convertirse en un persistente demandante de derechos y de calidad en los servicios.

Primero fueron los límites que los ciudadanos impusieron a la autoridad de los gobernantes, en busca de nuevos espacios de libertad. Fue aquel primer proceso que condujo, precisamente, a la confección de un nuevo concepto de ciudadano y a la creación de un ámbito privado para acotar la influencia del régimen anterior. Más tarde vinieron los derechos políticos que ensancharon las posibilidades de participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. Y por último, los derechos sociales los que le pedían al Estado que no sólo se abstuviera de rebasar las fronteras levantadas por la libertad de los individuos -los derechos humanos-, sino que además cumpliera una función redistributiva de los ingresos nacionales en busca de la igualdad. De modo que, en nuestros días, las

⁴⁷ Merino (1999, p. 47).

funciones que desarrolla el Estado no solamente están ceñidas al derecho escrito, sino que además han de desenvolverse con criterios democráticos y sociales. Vivimos, en efecto, la época del Estado social y democrático de derecho.⁴⁸

Hoy lo que antes se entendía como obligaciones unilaterales de los gobiernos se han ido sustituyendo por políticas públicas de proyección, análisis y ejecución conjunta con las OSC's. Políticas públicas en el más amplio sentido del término; es decir, acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Pero que lo son, además, porque exceden los ámbitos cerrados de la acción estrictamente gubernamental.

Tradicionalmente, la participación fue definida como incorporación, integración, inclusión, es decir, como "acoplarse o agregarse", considerándose en términos políticos como la movilización de masas, sin embargo, este concepto ha ido modificándose a la misma velocidad que la sociedad. Hoy, el sentido de participación tiene que ver con una expresión de igualdad en oportunidades y calidad en el cumplimiento de las demandas, lo que políticamente se expresa como representación ejerciendo una influencia cada vez más efectiva en los asuntos públicos.

1.5.1 Una visión participativa del quehacer público

Es interesante analizar cómo, incluso tras la descarga de críticas que la corriente neoconservadora ha desatado en su contra, el Estado sigue siendo el principal articulador de la sociedad. Aún las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's), acusadas de ser las ejecutoras del consenso de Washington⁴⁹, han aceptado la inoperancia de las políticas

⁴⁸ Valadéz (2001, pp. 17-34).

⁴⁹ La primera formulación del llamado "consenso de Washington" fue hecha por John Williamson en 1990, y se refiere a los diez temas de política económica, en los cuales, el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos están de acuerdo: 1) disciplina presupuestaria; 2) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); 3) reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados; 4) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; 5) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6) liberalización comercial; 7) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8) privatizaciones; 9) desregulaciones; y 10) garantía de los derechos de propiedad.

unilaterales de gobierno, estableciendo, la participación de la ciudadanía en los procesos económicos, políticos y sociales como una variable fundamental para el éxito de los proyectos.

La responsabilidad de los gobernantes constituye, una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. No sólo en términos de su capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas, sino del buen uso de los recursos legales que los ciudadanos depositan en sus representantes políticos. Es una palabra con doble significado, que lamentablemente no tenemos en el idioma español responsabilidad como “responsiveness”, en el sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas; y también como “accountability” la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental. Y en ambos frentes es esencial la participación ciudadana para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana y para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.⁵⁰

Existen argumentos muy débiles para que los gobiernos excluyan a la sociedad civil de la gestión pública, pues más allá de la legitimidad que tuviesen las políticas implementadas, en las condiciones de desigualdad social en que se pretenden desarrollar las mismas, el riesgo de asistir sin un consenso o participación democrática es prácticamente el fracaso. Sin embargo, no solo el gobierno tiene la responsabilidad de abrir espacios a la discusión, análisis y elaboración de políticas, las organizaciones de la sociedad civil también deben cumplir ciertos compromisos al pretender incidir en los proyectos gubernamentales. Para Nicolas Tezner, mientras que la defensa de la sociedad civil a priori es necesaria en los Estados totalitarios por ir unida a una reivindicación de libertad y de la simple existencia de la esfera privada, en nuestras democracias descansa sobre una confusión entre lo que es ahora y la sociedad que podría ser.⁵¹

⁵⁰ Merino (1999, p. 49).

⁵¹ Tenzer (1991, p. 83).

Lo que nos lleva a pensar que el papel de la sociedad no es un papel aislado sino que depende también de los instrumentos que desarrolle con el Gobierno para su articulación. Es fundamental que el gobierno establezca mecanismos sobre temas específicos que permitan la participación autónoma y no contaminen su “independencia”

1.6 Conclusiones

La sociedad civil ha adquirido en los últimos años una identidad propia tanto conceptual como en los hechos. Esta identidad ha partido de una definición que la ha ubicado en una esfera independiente al Estado y al mercado pero que ejerce intermediaciones con éstos.

La construcción de esta relación no ha sido fácil, ya que si bien en términos teóricos existe una diferenciación muy acotada; en términos reales la relación del gobierno con las organizaciones, y su actuación en un sistema democrático y en la esfera del mercado ha traído diversas complejidades.

Dicha complejidad se debe a la misma actuación de las esferas del Estado y de la Sociedad Civil. Por una parte, el estado continúa ejerciendo una acción coercitiva respecto a la actuación de la sociedad civil, utilizándola solamente para brindar servicios o para actuar en áreas que se considera útil. En términos de gobiernos democráticos, la participación de la sociedad civil, si bien ha sido incluida y ampliada, existen aun canales institucionales insuficientes o inclusive que acotan la participación de la misma.

Debido a la diversidad de la sociedad civil, esta ejerce actuaciones en múltiples ámbitos, pero su incidencia sigue siendo limitada y muchas veces cooptada o dirigida. Se requiere una sociedad civil y organizaciones más fuertes, con mayores espacios y mayor reconocimiento e influencia en las políticas públicas.

CAPÍTULO II

CONSTRUCCIÓN DE LA RELACIÓN GOBIERNO – SOCIEDAD CIVIL

El sistema político mexicano de la actualidad es el resultado de una continua dinámica de encuentros y ajustes entre el régimen gestado después de la Revolución Mexicana y los distintos actores sociopolíticos que han surgido desde finales del siglo XIX. Todos los regímenes han buscado dar respuesta a diversas demandas, pero sobre todo, a la demanda de justicia social. Las transformaciones que han tenido lugar en la sociedad mexicana condujeron a la conformación de una sociedad civil que demanda, impulsa y ocupa mayores espacios de participación en la toma de decisiones, en un país que desde 1929 hasta el año 2000 estuvo gobernado por el Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores.

Como apunta Lorenzo Meyer⁵², la existencia del peculiar sistema político mexicano, fundado en un sistema de partido único -generalmente reticente a aplicar los principios del liberalismo político- se explica porque se construyó sobre un suelo social y cultural caracterizado por profundas desigualdades cuyo origen se remonta a la época colonial, e incluso prehispánica. Estas raíces dificultaron la construcción de un sistema político liberal y democrático, ante la existencia de una cultura política propia de súbditos y no de ciudadanos y una sociedad dividida en castas, clases y regiones. A decir del mismo autor “el liberalismo decimonónico (...) puso su energía en lo económico y convenientemente olvidó lo político hasta que la revolución mexicana lo desechó a favor de algo aparentemente más acorde con el suelo histórico mexicano y con la demanda de justicia social: el corporativismo y el populismo”⁵³.

El sistema político gestado a partir de la Revolución logró generar un sentido de integración nacional y un nacionalismo que recuperó –por lo menos simbólicamente- el valor de la

⁵² Meyer (1994, p. 22).

⁵³ Meyer (1994, p. 22).

mayoría indígena y mestiza, rural y pobre por la vía del ejido, el sindicato y la escuela rural⁵⁴. Estas instituciones tenían como misión fundamental traer justicia social, sin embargo la revolución mexicana, no logró resolver el problema de la equidad.

Pero aún a finales del Siglo XX, la instauración de un sistema político plenamente democrático se ha dificultado por el corporativismo, la polarización social, el subdesarrollo económico e incluso la corrupción. Meyer lo expone con claridad: “Ni en el siglo pasado ni ahora, el grueso de la sociedad mexicana emprendió la marcha hacia el liberalismo motu proprio. Hoy como ayer, a la sociedad más que ir la llevan. Históricamente el proceso político de México no ha trascendido por los canales democráticos más que ocasionalmente. Las estructuras formales son democráticas desde el siglo XIX, pero la práctica ha sido la de variaciones del autoritarismo”.⁵⁵ Incluso durante el porfiriato, el liberalismo fue aplicado en México primordialmente en el ámbito económico y no buscó acotar el poder gubernamental. Es en esa medida que se entiende que la Revolución Mexicana, al poner fin al gobierno de Porfirio Díaz, buscara fórmulas más acordes con la cultura política y el tejido social de aquel entonces. Es decir, respondió a las demandas sociales con la construcción de instituciones basadas en una presidencia fuerte, con mucho más poder que las otras instancias del gobierno y del Estado como lo son el Congreso, el poder judicial, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales.

De ese modo se gestó un sistema de partido de Estado -Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional- que ejerció control incluso sobre las organizaciones laborales, empresariales, instituciones educativas y medios de comunicación y que obtuvo legitimidad y base social fundamentalmente a través de una política de masas.

Aunque existió formalmente, la división de poderes no se ejerció en la práctica ni funcional ni territorialmente y aún cuando existieron otros partidos políticos la oposición partidista

⁵⁴ Meyer (1994, p. 24).

⁵⁵ Meyer (1994, p. 22).

fue más formal que real. Otro elemento igualmente importante fue el fortalecimiento de una cultura política clientelar que entendía que la política debía dejarse en manos de los “profesionales” y que no ponía valor al concepto de ciudadanía. Es en ese contexto que durante el periodo posrevolucionario, la existencia de una presidencia fuerte fue entendida como necesaria para garantizar la estabilidad y “paz social” que el país seguramente requería para recuperar el tiempo perdido después de décadas de descomposición social y política. El modelo construido, si bien se alejó de los preceptos de división de poderes y competencia política democrática, si logró garantizar el crecimiento económico y llevar a México hacia la modernización.

Sin embargo, hacia la década de los sesenta era ya evidente que el régimen posrevolucionario no había resuelto el problema de la pobreza y la equidad, y que gracias a sus éxitos, había logrado crear una generación de mexicanos que demandaba nuevos derechos políticos. El sistema político mexicano había perdido su eficacia al verse mermada su capacidad para procesar las demandas y conflictos sociales. La sociedad mexicana cambió y con dicho cambio se modificaron también las relaciones de la sociedad civil con el gobierno. Pasó de ser, por ejemplo, una sociedad analfabeta a una más educada y con ello había logrado reducir su grado de indefensión ante un poder gubernamental centralizado, corporativo y presidencialista, lo que sumado al mayor acceso a los medios de información y a las noticias sobre los movimientos sociales internacionales, potencializó su capacidad para organizarse e impulsar los cambios democráticos.

Desde los ochenta, la participación política de los mexicanos va en aumento. Entre los factores que contribuyeron se encuentran los cambios en el entorno internacional provocados por la desintegración de la URSS. El fin de la era bipolar no sólo trastocó los equilibrios políticos internacionales, sino que generó cambios ideológicos que afectaron los entornos nacionales en todo el mundo, en especial en Europa del Este y en América Latina. Este nuevo entorno abrió una ventana de oportunidad que fue aprovechada por los movimientos sociales para impulsar cambios políticos en sus respectivas naciones y que permitió poner fin a los regímenes autoritarios que imperaban.

Entre estos cambios destaca el reconocimiento de que la democracia es el mejor y más deseable sistema político; lo cual no solamente fue enarbolado como una demanda social. Más aún, la ventana de oportunidad se dio cuando internacionalmente se gestó una corriente de opinión que, dotada de un fuerte sentido de pragmatismo, convirtió a la democracia en la única fuente de legitimidad para los gobiernos contemporáneos. México no escapó de esas tendencias, por lo que en la década de los noventa se caracterizó por la aceleración del tránsito a la democracia plena, así como por la ampliación de los espacios de participación política en los que fueron incluidos los nuevos actores agrupados en la sociedad civil.

2.1 Democracia y Mercado en el Sistema Político Mexicano

Entre 1940 y 1970, época conocida como “el Milagro Mexicano” la economía mexicana creció a un 6% anual promedio, construyó una sociedad urbana y modernizó todos los órdenes de la infraestructura. Teníamos un país caracterizado por el intervencionismo y el tutelaje estatal, elementos que se mantuvieron constantes hasta principios de la década de los ochenta, época en la que claramente el milagro ya se había esfumado.

Aún después del Milagro y si bien a lo largo de cuatro décadas cada gobierno poseyó rasgos característicos, el modelo de desarrollo seguido hasta 1982 mantuvo algunas constantes señaladas por Aguilar Camín⁵⁶:

- Una industrialización fincada en la mano de obra barata, con salarios inferiores al aumento de la productividad, sindicatos eficaces en el control de sus agremiados, estabilidad interna de precios y proteccionismo comercial, generador de altas ganancias.
- Expansión de las grandes empresas concentradoras de las ganancias –y con ellas de la riqueza- en un mercado dinámico de clases altas, compartido por la burocracia bien pagada y la expansión relativa de los grupos medios: un mercado de elite con fuerte

⁵⁶ Aguilar (1989, pp. 29-30).

consumo, que tuvo efectos reales en la diversificación de la oferta industrial y la ampliación general del mercado.

- Los bienes de producción necesarios para alimentar ese circuito de producción y consumo, con una industria volcada hacia el mercado interno y no hacia la exportación y con divisas generadas por las exportaciones agrícolas, el turismo, primero; por la deuda externa, después.
- El aval político y el regulador económico del modelo fue el Estado. Administró el descontento y la desigualdad, garantizó ganancias y mano de obra pacífica, infraestructura pública y servicios, educación gratuita, subsidios al consumo y la producción. Y el mayor insumo de todos: estabilidad política.

Pero este modelo de desarrollo arrojó desventajas, que después de acumularse lo llevaron a su agotamiento. México debía enfrentar la descapitalización del campo, la alta concentración de la riqueza, la segregación social, un sector industrial protegido, desintegrado, dependiente, una gigantesca deuda externa, una economía transnacionalizada y un sistema bancario en auge y crecimiento gracias a los tratos fiscales preferenciales que recibía a cambio de otorgar facilidades para financiar el gasto público.⁵⁷

La nacionalización de la banca en 1982 fue el último acto en la etapa de expansión del Estado Mexicano, por lo que después de esa fecha, la tendencia ha sido justamente a la inversa. Es decir, se ha venido reduciendo su papel en el ámbito social, se ha privatizado la industria nacional y se han establecido políticas de liberalización económica. De esta manera no solamente se fortalecieron los grupos oligopólicos nacionales y transnacionales, sino que las estructuras político-organizativas que habían dado sustento al pacto político vigente se han venido desmantelando sistemáticamente. En suma, a partir del sexenio 1982-1988, en México ha tenido lugar una transformación tendiente a acotar las funciones del Estado y a contraerlo mediante la disminución del gasto público y la privatización de la economía.

⁵⁷ Aguilar (1989, p. 30).

El cambio en el modelo económico y político surgió de la crisis ocasionada por lo que se dio en llamar “la quiebra del estado” que se manifestó a principios de la década de los ochenta a través de la inflación galopante, alto déficit público y endeudamiento externo, recesión productiva, especulación monetaria, déficit en la balanza comercial, fuga de capitales y dolarización de la economía.

El crecimiento sostenido se había terminado, los consensos entre las cúpulas política y económica se habían mermado considerablemente. Esto generó un ambiente propicio para emprender las medidas de reforma estructural de la economía impulsadas desde las agencias internacionales de financiamiento como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Éstas incluyeron el saneamiento de las finanzas públicas, el recorte del déficit e inversión estatal, el drástico recorte de los gastos sociales, el control salarial, la flexibilización de la legislación laboral a favor del sector empresarial, la reprivatización y la desregulación de la economía y el regreso al mercado, una corriente mundial caracterizada por el fin del Estado Keynesiano o Estado social, y el despegue del estado neoliberal.⁵⁸

Este giro en la orientación de la política económica ocurrió paralelamente a las fuertes reacciones por parte de los sectores económico y financiero nacionales e internacionales cuyos intereses habían sido particularmente afectados por la nacionalización de la banca de 1982. A ellos se sumaron otros grupos empresariales que habían sido excluidos de la cúpula, así como grupos de clase media que a causa de la severa crisis económica vieron frustradas sus expectativas y posibilidades reales de movilidad social y económica. De esta manera, el escenario nacional se transformó porque al reducirse el tamaño del Estado fueron quedando vacíos los espacios que éste cubría tradicionalmente.⁵⁹

Estos nuevos grupos económicos y sociales habían venido gestándose por décadas, y fueron el resultado natural del desarrollo de la clase media que surgió durante el milagro

⁵⁸ Aguilar (1989, p. 29).

⁵⁹ Aguilar (1989, p. 22).

mexicano. Esta clase media, fruto más tangible del milagro, demandaba cambios para construir un futuro en el que fuese incluida en la toma de decisiones.⁶⁰

El sistema corporativo que había resistido cuatro décadas comenzó a dar vistas de fractura justamente por los más beneficiados por el modelo anterior: clase media y empresarios. Por una parte, segmentos del sector empresarial se reorganizaron a través de agrupaciones paralelas a las tradicionales y cuestionaron seriamente al régimen. Demandaban poner límites reales a las facultades del Estado sobre la economía y reclamaban el acceso a la toma de decisiones. Por otra, la pérdida del poder adquisitivo ocasionada por la hiperinflación y el desempleo, reactivó los reclamos sociales que habían estado latentes desde 1968.

La aplicación de medidas económicas impopulares durante el sexenio 1982-1988, alimentó la demanda de la sociedad mexicana para poner límites al Estado, permitir el surgimiento de una sociedad más participativa y con plenos derechos, pero sobre todo, alimentó la oposición al autoritarismo presidencial y el cuestionamiento del sistema corporativo que le había dado sustento. Este fue también el parteaguas para la aparición de la sociedad civil mexicana, entendida no solamente como una unidad contestataria al estado, sino como un actor configurado desde el ciudadano como individuo y no ya como miembro de algún racimo corporativo.

En la década de los ochenta se conjugaron las energías acumuladas por la sociedad para reclamar más democracia, derechos ciudadanos en vez de arreglos cupulares, división de poderes y fin del presidencialismo, voto y elecciones libres en lugar de clientelismo y cooptación.

⁶⁰ Aguilar (1989, p. 28).

2.2 Relación Gobierno-Sociedad Civil: Corporativismo 1940-1982

El sistema político mexicano moderno es el resultado de las configuraciones que tuvieron lugar a lo largo de nuestra historia, pero más específicamente durante el periodo posrevolucionario y la transformación motivada por la inserción del país en el entorno global a partir de la década de los ochenta.

La larga permanencia en el gobierno del Partido Revolucionario Institucional, imprimió todas sus características al sistema político mexicano. Este sistema de partido casi único se caracterizó por ser presidencialista y corporativo, con un Estado fuerte con una innegable influencia en la manera en la que la sociedad mexicana estaba organizada. Ni la modernización del país, ni la transición a la democracia han logrado eliminar del todo estos rasgos fincados por el régimen posrevolucionario, producto a su vez de una historia y cultura ancestral de control.

El fin del Siglo XX dejó un México en transición producto de un largo, y para muchos lento, proceso de cambio. Según lo plantea Aguilar Camín⁶¹, la transición mexicana, entendida como el paso hacia un país modernizado a través de transformaciones demográficas, políticas, económicas y sociales, se basa en ocho tendencias principales:

1. Un descenso relativo del peso del Estado y un ascenso relativo del peso de la sociedad.
2. El paso del acuerdo al litigio entre las cúpulas gobernantes del Estado y las representaciones corporativas del capital y el trabajo.
3. El vaciamiento del control estatal en el campo y la progresiva rebelión civil en las ciudades.
4. El paso de un régimen de “presidencialismo absolutista”, a un régimen de “presidencialismo constitucional”, y de un sistema de partido dominante, a un sistema de partidos competitivos que permita la alternancia democrática en el poder.

⁶¹ Aguilar (1989, pp. 16-17).

5. El tránsito definitivo del país rural al país urbano y de un agudo proceso centralizador, a la constitución de una nueva periferia descentralizada.
6. El ingreso de una nueva fase larga de integración a la economía mundial, que a su vez inicia una revolución productiva y tecnológica.
7. Una reconcentración de la desigualdad
8. La constitución de un “pueblo nuevo” -una nueva mayoría nacional social, mental, política- que suple, aunque en parte repite a la anterior.

El régimen del que México está transitando se basa en un sistema corporativo de relaciones, en el que no son los individuos aislados, sino grupos reconocidos jurídicamente por el Estado los que promueven sus intereses y median ante los poderes públicos. Las estructuras sociopolíticas nacionales fueron diseñadas para favorecer el trato directo entre el Estado y las corporaciones y organizaciones gremiales, pero siempre en su calidad de instituciones.

Otro rasgo característico del corporativismo mexicano ha sido la institucionalización de los “favores” y los “privilegios”, mecanismo aceptado y previsto en este tipo de maquinaria política. Como lo apunta Arnaldo Córdova “la contrapartida es el trato con las organizaciones obreras, campesinas y de clases medias: la negociación de demandas se lleva a cabo al nivel de dirigentes y sin saltar por ningún concepto los marcos institucionales establecidos. La alianza, desde la época del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se concibe como unión y compromiso entre el Estado y las organizaciones, mediante los cuales ciertos puestos públicos, curules, subsidios, prestaciones para obreros, tierras o créditos para los campesinos, se otorgan a cambio de actos de adhesión al Estado o de fidelidad para el régimen. En el trato, sin duda, queda incluida la utilización de toda clase de recursos ofrecidos por el juego político directo, desde la presión y la amenaza velada, hasta el escamoteo de los términos de las negociaciones y la compra o el soborno de los representantes obreros y campesinos”.⁶²

⁶² Córdova (1989, p. 43).

Pero más allá de las estructuras corporativas y sus métodos en el trasfondo está una organización social de enorme complejidad. La sociedad mexicana, se construyó sobre estructuras de parentesco, convivencia vecinal y gremial y una rica vida solidaria fundada en principios religiosos altamente reguladores. Pero también, la sociedad mexicana ha sido construida sobre la inequidad en la distribución de los ingresos y la riqueza social. La pobreza y la exclusión han sido los problemas más importantes a lo largo de la historia de México como nación.

El sistema corporativo tuvo el mérito de garantizar “la estabilidad política y social de México, en la que el estado constituyó el eje en torno de cual giran los más diversos intereses sociales”⁶³. Pero el precio de esta “tranquilidad” fue la imposibilidad de gestar una sociedad civil, autónoma y organizada, libre para decidir y fuerte para anteponerse a un Estado empeñado en controlarla.

Durante siete décadas, los intereses de los ciudadanos se atendieron únicamente en la medida en la que fueron negociados por los círculos de dirigentes encargados de representarlos y sólo en función de su pertenencia a un sector determinado (obrero, campesino, empresarial, etcétera). Vale la pena resaltar que una de las herramientas principales para lograr la llamada “paz social” que generó el régimen priísta desde 1929 y particularmente desde 1941, es que “a diferencia de otros sistemas también autoritarios, al mexicano no le interesa excluir a quienes quieren y pueden tener fuerza política, sino atraerlos y encuadrarlos dentro de sus filas”⁶⁴, y cuando ello no daba resultado, se echó mano de los aparatos del Estado para ejercer el control -incluso violento- que logró apagar los esfuerzos ciudadanos que demandaban mayor autonomía frente al Estado y más derechos democráticos.

La historia mexicana moderna registra acontecimientos que fueron determinantes para la transformación del sistema político, entre los que destacan: el movimiento obrero de 1958-

⁶³ Córdova (1989, p. 44).

⁶⁴ Aguilar y Meyer (1990, p. 217).

1959 que fue el primer síntoma del debilitamiento del sistema corporativo; el movimiento del 68 que marcó el enfrentamiento ante un sistema social y político claramente autoritario; la apertura y el diálogo (1971-1976) y; luego, a la reforma política institucional (1978-1982). Por supuesto, las elecciones presidenciales de 1988 fueron un punto de no retorno en la vida política nacional, no solamente por lo que significó en términos de los equilibrios entre los partidos – por el posterior surgimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que no solamente unificó a la izquierda mexicana, sino que la trajo a una contienda electoral que por primera vez prometía posibilidades reales de triunfo, y que decidió continuar su lucha política por la vía de las instituciones, dejando atrás formas radicales de participación -, sino porque a partir de ese momento, fue más que evidente que en México, las sociedad civil mexicana sabía movilizarse en un esfuerzo por hacer valer sus derechos democráticos.

El movimiento obrero de 1958 y 1959, encabezado por los ferrocarrileros, fue un golpe importante para el régimen ya que por primera vez, se había perdido control sobre las centrales obreras y los sindicatos nacionales de industria, los cuales había sido pilares de la estabilidad política del México moderno⁶⁵. Este movimiento surgió debido a dos factores principales. Por una parte, al rezago salarial producto del aumento de la inflación que trajo el “desarrollo estabilizador”, modelo económico aplicado en la época. Por otra, siendo la más importante en términos políticos, el surgimiento de movimientos disidentes al interior de sindicalismo oficial.

Fue así como, de manera inédita, desde el centro estratégico del régimen se cuestionó la eficacia y legitimidad de la dirigencia obrera. Los ferrocarrileros, maestros, telefonistas, telegrafistas y electricistas reorganizados en torno a nuevos liderazgos reclamaron mejores condiciones salariales y sobre todo mayor autonomía. Las huelgas fueron controladas mediante el uso de la policía y el ejército, el arresto y posterior encarcelamiento de los líderes y la designación de nuevas dirigencias sindicales afines al gobierno. A lo largo de la

⁶⁵ Aguilar y Meyer (1990, p. 217).

siguiente década hubo otros movimientos sociales como el de maestros en 1962, de doctores en 1964 y de estudiantes en 1968 y 1971.

No obstante, el movimiento estudiantil de 1968 –y cuyas secuelas continuaron hasta entrada la década de los setenta- es emblemático por que los actores producto del propio desarrollo del país desafiaron al régimen. Los acontecimientos trajeron a la escena principal a los estudiantes, actores urbanos que habían quedado desatendidos por el corporativismo mexicano. El 2 de octubre evidenció que el Estado Mexicano –centralista, presidencial y corporativo- no tenía fórmulas, moldes, expedientes de trato y control.⁶⁶

Años más tarde, después de los esfuerzos por parte del gobierno de Luis Echeverría por cooptar a la oposición remanente del movimiento estudiantil tuvo lugar otro acontecimiento, que aún sin haber sido violento marcó otro giro en la estructura corporativa del Estado mexicano. En 1975, se creó el Consejo Coordinador Empresarial, que aglutinó a un sector empresarial que por primera vez se salía de las negociaciones a puertas cerradas entre la cúpula empresarial y el gobierno. La conformación del CCE representó una forma alternativa de organización que se anteponía a las tradicionales estructuras como lo eran las cámaras industriales, de comerciantes y de ejecutivos de finanzas.

El sector empresarial, principal beneficiario del modelo de desarrollo adoptado por los gobiernos mexicanos –banqueros, empresarios, comerciantes- “reorganizaron sus instrumentos políticos y fraguaron el “golpe de estado financiero” de 1976: una decisión concertada de baja inversión, fuga de capitales, ánimos conspirativos, campañas de rumores”⁶⁷.

Posteriormente (1977-1978), en el ámbito político, el Gobierno de José López Portillo dio cauces legales a las inquietudes que habían venido expresándose en los años anteriores de manera muy diversa, algunas de ellas violentas (guerrilla urbana y rural). Hasta entonces, la

⁶⁶ Aguilar (1989, pp. 26-27).

⁶⁷ Aguilar (1989, p. 27).

eficacia política del Partido Revolucionario Institucional se debía a su amplia capacidad de inclusión. Sin embargo, esto tuvo como consecuencia que hubiera pocos incentivos para desarrollar identidades y organizaciones políticas alternativas. A pesar de ello, el Partido Acción Nacional (PAN) sí logró mantener un espacio y señas ideológicas propias, algo que no sucedió con las agrupaciones de izquierda que se mantuvieron dispersas y sin estructuras organizativas sólidas hasta la década de los setenta.

La reforma política que emprende el gobierno, y cuyo ideólogo principal fue el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, culminó con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) promulgada en 1977. La LOPPE reconoció legalmente a todas las corrientes ideológicas y dio impulso a los partidos políticos de oposición al generar un régimen jurídico en el que los partidos políticos fueron considerados entidades de interés público además de regular las distintas etapas del proceso electoral.

Asimismo, la nueva legislación estableció el registro de nuevos partidos condicionándolo al resultado de las elecciones. Reglamentó y dio acceso a todos los partidos políticos a los medios de comunicación y amplió el número de representantes de la Cámara de Diputados de 300 a 400, de los cuales, 300 eran elegidos por mayoría relativa y cien por el principio de representación proporcional. Como resultado de esta ley, se logró incrementar el espectro partidista de cuatro a nueve opciones, y logró la aparición de siete asociaciones políticas⁶⁸.

Para las elecciones de 1982, el espectro político se conformaba de la siguiente manera:

- a) Cuatro partidos preexistentes a la reforma: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

⁶⁸ Astorga (1998, s-p.).

- b) Tres nuevos partidos: Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), y el Partido Demócrata Mexicano (PDM);
- c) Dos bajo la modalidad de partido con registro condicionado: el Partido Social Demócrata (PSD), y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)

La LOPPE marca el inicio formal de la liberalización del sistema político mexicano, y fue el primer mecanismo legal que intentó acotar el dominio casi total del Partido Revolucionario Institucional en la vida política de México. Como señala Luis Carlos Ugalde, “La transición mexicana no fue un cambio pactado en todos los ámbitos del arreglo institucional. Se dio como producto de cambios graduales en la legislación a través de reformas electorales, con un pacto en su momento culminante –la legislación de consenso de 1996— pero que dejó varias asignaturas pendientes”⁶⁹.

2.3 El Tránsito a la Democracia y la Participación de la Sociedad Civil

La tercera ola democrática que tuvo lugar en el mundo en la década de los ochenta convirtió a la democracia en la principal fuente de legitimidad de los gobiernos. Esta ola también tocó a México y le planteó uno de sus mayores retos históricos: transitar a la democracia, no sólo en términos de la competencia político-electoral sino, sobre todo, en la idea de generar un sistema político más incluyente y democrático para todos los actores - fuesen estos ciudadanos aislados, organizaciones o movimientos sociales. El reto era establecer el marco legal y dar los pasos institucionales, dentro del propio sistema político, para eliminar prácticas corporativistas y generar cauces para una sociedad civil con mayor autonomía y capacidad de actuación.

Sin embargo, podemos asumir que frente a este reto, los gobiernos en turno no salieron del todo airosos. Esta década marcó el surgimiento del neoliberalismo como política de Estado, que basada en las fuerzas del mercado, en la racionalidad presupuestal y administrativa y en

⁶⁹ Ugalde (2004, s-p.).

el desmantelamiento de la costosa burocracia, dio origen a una nueva relación entre el gobierno y los actores sociales, políticos y económicos del país.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, se entiende por transición “la acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto”. Sin embargo, si le agregamos el adjetivo “democrática” el concepto se torna de alto contenido político y su definición se presta a diversas interpretaciones y debates en curso. La transición democrática es el paso de un régimen autoritario a uno plural y competitivo; un cambio de régimen, que trae consigo la modificación de la estructura política de un Estado.

En estricto sentido, toda vez que existió un régimen “democrático” en México antes del proceso electoral de 2000, lo que se vive en el país en este momento es consecuencia de la “alternancia” del partido en el poder. Lo que explica el porque, a diferencia de todos los países de Europa del este, la construcción de un efectivo sistema de partidos no implicó la salida del partido “oficial”. Sin embargo, sería muy desafortunado entender como plenamente democrático un gobierno en un sistema de partido hegemónico como el que se vivió durante 70 años.

Para José Woldenberg, “La transición a la democracia en México es un periodo histórico (...) la transición no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un protagonista privilegiado ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos una campaña electoral, por importante que sea. La transición es la suma de todo eso y mucho más.”⁷⁰ El arribo a un sistema electoral confiable, le ha costado (y sigue costando) mucho a los mexicanos. Ha sido un proceso largo, en un país donde, tradicionalmente, las elites tuvieron control del poder económico y político, haciendo uso y abuso de lo que esto conlleva.

Más allá de lo anterior, es necesario establecer el contexto en que se han llevado a cabo estos avances. En las últimas tres décadas, el Estado mexicano sufrió una transformación

⁷⁰ Woldenberg (2002, p. 21).

sin parangón en la historia nacional, a nivel demográfico, pasó de ser fundamentalmente rural, con el 63% de la población viviendo en el campo (1970), a ser eminentemente urbana, con el 61% habitaba las ciudades. Por otro lado, los datos en educación también se modificaron, en 1970 el 23.7% era analfabeta, mientras que para el 2000 desciende al 9.5%, año en el que el 93.8% de los niños en edad escolar acudieron a la primaria.⁷¹

Simultáneamente, a nivel global, se dieron ajustes en las estructuras económicas, y México no se abstraigo de ello, entre 1970 y 2000, las exportaciones crecieron de 1,290 mdd. a 66,612 mdd. y las importaciones se elevaron de 2,501 mdd. a 56, 425 mdd. Cifras que se lograron gracias a inclusión en el GATT y consecuente apertura a los mercados, pero principalmente a la firma del TLCAN y el impacto de la economía estadounidense.

Las administraciones del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), y sobre todo la del Presidente Carlos Salinas (1988-1994) adoptaron el paradigma neoliberal para conducir los destinos de México. Durante estos gobiernos, la intervención del Estado en la economía disminuyó, se desreguló la actividad de amplios sectores económicos, se alentó la inversión privada nacional y extranjera, se apoyó al sector exportador y se promovió la integración comercial de México con otros países. Lo anterior, tuvo repercusiones sensibles en el comportamiento social. El ingreso a una economía abierta tuvo un impacto en la distribución de la riqueza, elevando el nivel de desigualdad y sus consecuentes efectos sociales negativos.

La aplicación de estas políticas tuvo un impacto no contemplado por sus ejecutores, esto es, la aparición de nuevas organizaciones sociales, civiles, gremiales y sectoriales a todo lo largo del país, que sumadas a los movimientos sociales y a las acumuladas demandas ciudadanas, fueron impulsando el tránsito hacia la democracia. Esto se explica en primer lugar porque la política neoliberal excluyó a todos aquellos actores económicos que carecían de los recursos, conocimientos o vínculos comerciales para competir en una economía mundial abierta. En segundo lugar, otorgó apoyos y privilegios a aquellas

⁷¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000, s-p.).

empresas y grupos financieros que tenían mayores oportunidades de responder a los retos de la apertura comercial y la desregulación económica, aumentando con ello la diferenciación de los actores económicos. Y por último, acentuó la centralización de la toma de decisiones en el gobierno federal, reduciendo aún más la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para participar.⁷²

Fue en estos últimos 20 años, quizá por esas transformaciones demográficas, económicas y culturales, una serie de eventos, vinculados a la actuación gubernamental, estimularon el surgimiento de organizaciones y movimientos sociales de carácter permanente, que buscaban incidir en las instituciones. Es entonces cuando surge el 27% de las organizaciones actuales.⁷³ El sismo de 1985 y la movilización ciudadana contra el sistema, canalizada a través de la candidatura a la Presidencia de la República del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, son dos referentes que se constituyen en síntomas de una creciente participación ciudadana en los asuntos públicos del país.

El surgimiento de organizaciones de la sociedad civil se ha dado de manera incremental, y su efecto en el cambio democrático es indiscutible. El sistema de partido hegemónico se agotó. Así, en las circunstancias comentadas, a finales del siglo XX surgió una nueva sociedad civil, independiente de la iglesia, del gobierno o de los partidos políticos, como grupos de presión y resistencia frente al sistema, pero que de alguna manera comenzaron a dialogar con las instituciones ejerciendo influencia y participando en la discusión de temas fundamentales en la transición como es el sistema de competencia electoral.

Este contexto, dio como resultado un nuevo escenario: un sistema de partidos políticos en rápido proceso de desarrollo y competencia electoral y un régimen político, basamentado en el partido oficial, en un proceso de rápida descomposición cupular que lo exhibió como un instituto político inhabilitado para representar las demandas ciudadanas. Así la sociedad civil reacciona ante esas evidencias, los medios de comunicación se disocian del discurso

⁷² González (1995, p. 101).

⁷³ Instituto Nacional de Desarrollo Social (2005, s-p.).

homogéneo, geométrico, único e indivisible propio de las dictaduras para dar a la sociedad imágenes y opiniones diversas y contrastantes, correspondientes con la heterogeneidad de la sociedad mexicana. Aún cuando en México la sociedad civil no corporativizada ha estado acotada, controlada, mediada o proscrita y excluida según sea el caso, su contribución al proceso de transición democrática ha sido definitivo: como espejo, como detractor, como pensante, como disidente etc., el actor sociedad civil ha sido clave para la construcción del discurso transicional.

Ahora bien, esta sociedad civil que, en los ochenta y noventa actuó como bloque de resistencia y generó canales de vinculación entre las instituciones y la población en general para llevar a cabo los cambios deseados, formó una nueva generación de organizaciones, promotoras del desarrollo comunitario que desarrollaron habilidades para conseguir fondos internacionales, por un lado, pero que reaccionaron a favor del cambio democrático y el estado de derecho del país. Adicionalmente surgió un sector no lucrativo que comenzó a constituir fundaciones y asociaciones con el objeto de financiar proyectos, principalmente en la zona sur-sureste del país así como grupos de empresarios del norte que comenzaron a promover la responsabilidad social.

Son dos las interpretaciones sobre este fenómeno: la gubernamental y la proveniente de las propias organizaciones. La primera lo atribuye al cambio gestado desde el Estado, cuando el gobierno impulsó reformas para abrir el juego político a otros actores, lo que a su vez dio pie al surgimiento de numerosas organizaciones y a una mayor participación democrática. Desde el punto de vista del gobierno, la economía de mercado propició una mayor participación de la sociedad civil a través de organizaciones sociales y privadas, ya que se crearon los marcos institucionales que fomentaron su presencia en actividades que antes habían estado reservadas al Estado. La otra vertiente señala que fue la misma presión de los movimientos sociales la que dio origen al cambio democrático, y con ello, a nuevas formas de organizar la participación ciudadana. Pero a decir verdad, la transición democrática es atribuible tanto a la presión de la sociedad civil, como al cambio y fortalecimiento de las instituciones.

2.3.1. Crisis Económicas, Sociales y Políticas

La emergencia de movimientos y organizaciones de la sociedad civil, paradójicamente, no sólo está ligada a la mayor apertura democrática, sino ha sido la reacción a fenómenos de crisis. Difícilmente podemos decir que el gran surgimiento de organizaciones de la sociedad civil que se ha dado en México a partir de los ochenta haya sido resultado de un proceso acucioso de desarrollo y organización de la sociedad civil. Más bien, se ha dado como resultado de diversas circunstancias en las cuales una de gran importancia han sido los periodos de crisis ya que “...a raíz de la crisis... la sociedad recupera o construye su independencia y comienza a construir su autonomía, al mismo tiempo que recupera, ejerce o construye su capacidad...”⁷⁴

A continuación, se hace un esbozo de los efectos de la crisis económicas, sociales y políticas en la configuración de la sociedad civil mexicana durante las décadas de los ochenta y noventa, cuyo principal signo fue –como se señaló anteriormente–el aumento sustancial de la acción de la sociedad civil organizada.

2.3.1.1.La Crisis Económica de 1982.

La crisis de 1982 moldeó de manera profunda las acciones y políticas gubernamentales y también influyo de forma directa para modelar los movimientos sociales. En materia económica, después de la devaluación del peso en 1982, el Estado aprendió al menos las siguientes lecciones en política económica: debía racionalizar el gasto público y buscar menor dependencia de los ingresos petroleros. La primera política llevó a un modelo basado en el neoliberalismo que procedió a racionalizar la estructura de la administración pública mediante la venta de empresas y el consiguiente retiro del Estado de áreas no prioritarias.

⁷⁴ Coloquio Internacional (2004, s-p.).

La sociedad, por su parte, severamente golpeada en su poder adquisitivo por las crisis y ante las consecuentes reducciones en el gasto social que tuvo efectos directos en los niveles de pobreza, inició el cambio de un estado pasivo a uno activo.

“...A partir de la crisis de 1982, varias de las barreras que venían bloqueando la emergencia y desarrollo de las organizaciones civiles comenzaron a erosionarse aceleradamente. Adicionalmente, en los años ochenta cuando el gasto estatal en áreas sociales tales como salud y educación fue reducido considerablemente, se registró un debilitamiento de las tradicionales estructuras corporativistas, abriéndose mayores espacios para las organizaciones civiles en estos campos...”⁷⁵

Sin embargo, el desmembramiento del corporativismo seguía enfrentando dos grandes obstáculos: el Estado continuaba generando políticas corporativistas y, la sociedad civil aún no se encontraba preparada ni tenía planeada sus formas de organización y resistencia.

2.3.1.2.El Terremoto de 1985

Uno de los acontecimientos que dio lugar al surgimiento de una sociedad civil más organizada en México, es decir, grupos constituidos de manera formal o no, pero que buscaban incidir no solamente en el ámbito altruista, sino además en políticas de gobierno, fue sin duda el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Este acontecimiento fue un parteaguas en la vida cívica de México. La ciudad de México fue testigo de la organización espontánea de sus habitantes, quienes se movilizaron para prestar labores de rescate, auxilio y apoyo logístico a las miles de cuadrillas de voluntarios que trabajaron entre los escombros. La movilización ciudadana presenciada en la Ciudad de México tuvo efectos sociales que se extendieron a todo el país, ya que “permeó muchos proyectos, tanto sociales como civiles, y cambió las actitudes de ciudadanos y ciudadanas que (...) pasaron a la

⁷⁵ Méndez (1998, p. 25).

elaboración de propuestas para solucionar, desde lo local, los problemas públicos.”⁷⁶ Esta extraordinaria movilización fue detonada en vista del vacío oficial y la lenta reacción del gobierno, y de esta manera, por primera vez en la experiencia cívica del México moderno, la sociedad civil se organizó y logró suplir a las autoridades que mostraron una muy baja capacidad de respuesta ante el desastre acaecido.

La organización espontánea de la sociedad civil tuvo resonancia en todo el país. Surgieron diversas organizaciones de ciudadanos que buscaban, en primera instancia, apoyar a otros ciudadanos de forma altruista en campos fundamentalmente de la salud y alimentación, pero con el paso del tiempo, logró consolidar la forma jurídica e inclusive muchas de estas adoptaron estructuras organizacionales sólidas, tales como las promotoras de vivienda social.

Se iniciaron nuevas prácticas sociales basadas en una mayor movilización ciudadana, que demostraron que la ciudadanía podía suplir muchos campos en los cuales el gobierno no intervenía. Demostró también las capacidades de organización y de autogobierno de los ciudadanos que, al hacerse cargo de las zonas devastadas para atender la emergencia con una actividad incesante y colectiva, rebasaron a las autoridades y tomaron el control de varias zonas de la ciudad. A partir de esta experiencia, surgen decenas de organizaciones ciudadanas y movimientos sociales que tres años después, tendrían un papel protagónico en los movimientos ciudadanos prodemocráticos que sacudieron al país en 1988⁷⁷.

2.3.1.3.Las Elecciones de 1988

Este año marca el inicio de lo que se conoce como la caída del sistema de partido hegemónico, caracterizado por el cuestionamiento al régimen político derivado de la crisis

⁷⁶ Foro de Participación ciudadana y gobernabilidad, (2004, p.4)

⁷⁷ Ramirez Cuevas (2005, s-p.)

de legitimidad y del sistema electoral. Ello dio pie a la subsiguiente serie de reformas políticas que abrieron paso a la transición democrática en México.

El proceso electoral de 1988 convirtió las elecciones presidenciales en el escenario de la lucha ciudadana en contra del Partido Revolucionario Institucional y el régimen político existente. Durante dicho proceso, al interior del PRI hubo una importante ruptura cuando la llamada "Corriente Democrática" se separó de sus filas y buscó alianzas con grupos de la izquierda mexicana organizados en torno a partidos y organizaciones políticas independientes. Esta división fue apoyada por diversas organizaciones sociales, dadas las condiciones creadas por el amplio deterioro en la situación social y económica de la población producida en gran parte por la política neoliberal y también por la fuerte organización de la sociedad civil surgida del terremoto de 1985.

Carlos Salinas fue electo Presidente de México para el período de 1988-1994, el régimen priísta tuvo que enfrentar una fuerte deslegitimación debido a las punzantes acusaciones de fraude electoral. A partir de 1991, los partidos de oposición empezaron a ganar gubernaturas estatales hasta llegar a tener 10 de 31 estados.

El nuevo "cardenismo", como movimiento político nacional surgido a raíz de las elecciones de 1988 optó por canalizar sus demandas por la vía de las instituciones, dejando en claro que la sociedad civil mexicana había decidido transitar a la democracia por la vía electoral.

El candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas, optó por inhibir los brotes de insurrección y convocó a formar un partido político nacional (el Partido de la Revolución Democrática (PRD)) que pudiera organizar a todos los sectores sociales y políticos que se manifestaron en las urnas por el cambio.⁷⁸

“...En este periodo, las OCS maduraron en estrecha relación con las luchas contra las políticas neoliberales, desde formas primarias y elementales de resistencia, desde las

⁷⁸ Sandoval (1998, s-p.).

iniciativas surgidas frente al dolor de los sismos, hasta grandes esfuerzos de articulación social como los paros cívicos nacionales, compartiendo las esperanzas despertadas por los partidos de izquierda de carácter nacional, pero sobre todo, al calor del nuevo movimiento de masas que fue portador de una nueva profecía: llevar a la presidencia al hijo del general Cárdenas. Así pues, por obvias razones, las OCS en México se constituyeron desde la exclusión, al lado de los movimientos reivindicativos, en las esperanzas despertadas por proyectos políticos incluyentes (...)⁷⁹.

Se generaron fuertes resistencias al modelo neoliberal y presiones muy importantes al sistema político para una mayor democratización. Estas presiones sirvieron para impulsar posteriores cambios políticos, como la reforma electoral de 1996 que dio lugar a que en 1997 los partidos políticos de oposición obtuvieran una mayoría de 264 escaños en la Cámara de Diputados, frente a los 238 del PRI. En 1997, el Partido de la Revolución Democrática también quedó al frente de la Ciudad de México y su líder y candidato, pasó a ser el Jefe de Gobierno del centro político del país.

2.3.1.4. La Emergencia del EZLN. 1994

Uno de los grandes acontecimientos que marcó la relación entre los movimientos sociales y las organizaciones civiles con el Estado, fue la emergencia en el escenario nacional del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ya que se constituyó como una presión fundamental no solamente para buscar el respeto de los derechos de los pueblos indios, sino también para promover la democracia.

Así el primer día de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el 1º de enero de 1994, salió a la luz pública el movimiento zapatista. Afirma Castells que “...los zapatistas hicieron un llamamiento a los mexicanos para que apoyaran la

⁷⁹ Reygadas (2001, p. 26).

democracia que encontró un fuerte eco en los sectores de clase media urbana de una sociedad mexicana que ansiaba la libertad y estaba cansada de la corrupción sistémica”⁸⁰

Los zapatistas crearon un suceso en los medios de comunicación para difundir su mensaje, mientras trataban desesperadamente de no verse arrastrados a una guerra sangrienta. Este movimiento, si bien altamente criticado en la opinión pública mexicana, se convirtió a través de internet, en un movimiento global en la defensa de los derechos indígenas, contra el neoliberalismo y a favor de la democracia. Este impacto, permeó amplios sectores que mostraron su simpatía. Tanto intelectuales como grupos populares y clases medias mostraron su apoyo a los valores del movimiento. El movimiento zapatista marca una etapa importante para las organizaciones de la sociedad civil, que encuentran nuevas formas de lucha a través de los medios y que buscan aprovechar los principios de la globalidad adoptando sus banderas para influir en el ámbito local, o asuntos locales convertidos en importantes en el ámbito internacional.

2.3.1.5. La Crisis Económica de 1994

El famoso “error de diciembre” de 1994 moldeó de forma importante la reacción social y dio origen a la emergencia de movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil. Esta crisis provocó el surgimiento de diversas asociaciones de deudores, principalmente el Barzón, como un frente amplio ante las autoridades públicas y banqueros... cuya característica esencial fue la de aglutinar asociaciones y organizaciones sociales del movimiento de deudores⁸¹. Dicha organización fue asimilada por movimientos sociales en diversos ámbitos como el ambientalista y el de derechos humanos, y no sólo por aquellos relacionados con aspectos económicos.

⁸⁰ Castells (2001, p. 8).

⁸¹ González (1995, p. 109).

2.4. Sociedad Civil y Cambios en el Marco Jurídico

Un conjunto de factores sociales, estructurales e institucionales hicieron imposible el sostenimiento del antiguo régimen. En el año 2000, el Partido de Acción Nacional triunfó en las elecciones presidenciales y de esta manera se produjo la alternancia en el ejecutivo federal. La alternancia había llegado ya al nivel de los gobiernos estatales y municipales. A lo largo de ese proceso, fuera de los reflectores que concentran la atención de la opinión pública y al margen de la lucha por el poder, la sociedad civil impulsó y participó en diferentes áreas de fuerte incidencia en el proceso transicional.

Específicamente en lo que toca a las organizaciones sociales, fueron la Ley Federal para Organizaciones Civiles, la Reforma del Estado, así como la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, las que dieron la pauta para la participación de la sociedad civil en temas como el agua, medio ambiente y seguridad pública, así como otros en los que la participación gubernamental es reducida, e incluso había sido inexistente.

“...A partir de la crisis financiera de principios de los ochenta, las Organizaciones Civiles desempeñan en México un papel cada vez más importante en tareas relacionadas con la asistencia social, la promoción del desarrollo o el fomento educativo, que en lo fundamental eran reservados a la acción del Estado. En el marco de la crisis, las medidas tendientes a modificar el papel interventor del Estado en la economía han contribuido, junto con la preferencia de las fundaciones y organismos de financiamiento internacional, por auspiciar la actividad de pequeñas entidades, a estimular la actividad de esas organizaciones. Se reconoce a las OSC mayor posibilidad de contacto con la diversidad que plantea la heterogénea problemática relacionada con la pobreza y la marginalidad, mayor flexibilidad para detectar los problemas y atacarlos, así como el hecho de que contribuyen a fortalecer las instancias de mediación de la sociedad, a enriquecer la acción organizativa y a fomentar la participación social, características indispensables para impulsar el desarrollo...”⁸²

⁸² Gordon (1998, p. 41-42).

Con las reformas al artículo 26 constitucional en 1982 y la Ley de Planeación en 1983, se sentaron las bases para el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismo que permitió la institucionalización de diversos mecanismos de participación social para las organizaciones. Como resultado de dicha modificación, el artículo 26 establece que la planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales, y deberá recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Asimismo, el capítulo Tercero de la Constitución⁸³ señala que “los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, expresarán sus opiniones en foros de consulta popular, para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y de los programas”.

Como resultado de estos cambios en la legislación, el Primer Plan Nacional de Desarrollo elaborado a través de la consulta pública, fue el del periodo 1983-1988 durante el sexenio de Miguel de la Madrid. A partir de 1983, cuando la reforma al artículo 25 constitucional reconoció la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento, las declaraciones que sostienen la pertinencia de la participación privada en los asuntos públicos aparecen con regularidad en documentos oficiales como los Planes Nacionales de Desarrollo, pero a pesar de ello, las condiciones para el desempeño presentan dificultades.

Uno de los principales conflictos que hubo entre las organizaciones y el gobierno surge a raíz de las restricciones fiscales para convertirse en donatarias autorizadas. En 1990, por ejemplo, como reacción a la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1989, nació Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia (participaron 150 representantes de 120 organizaciones sociales) con el fin de promover una legislación fiscal justa. Como afirma Rafael Reygadas, en ese proceso de articulación las organizaciones sociales fueron definiendo su identidad como entidades de interés público y no sólo por mejores

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

condiciones fiscales, sino que pugnaron por una nueva legislación que estableciera su relación con el gobierno.⁸⁴

El Centro Mexicano para la Filantropía⁸⁵ estimaba que en 1994, más de la mitad de las organizaciones de la sociedad civil no gozaban del beneficio de ser donatarias autorizadas y, para el año 2000, existían aproximadamente 5000 donatarias autorizadas en todo el país. Actualmente ha habido modificaciones al respecto y se han logrado registrar más de las que tradicionalmente lo hacían, sin embargo, existe la percepción entre las organizaciones de que la legislación sigue siendo rígida y ambigua.

En octubre de 1995 más de 400 organizaciones de la sociedad civil y redes de las mismas presentaron a la Comisión de Participación Ciudadana⁸⁶ un proyecto de ley de promoción de las actividades sociales y de desarrollo, planteándola como la “ley reglamentaria” del artículo 25 constitucional. En tal proyecto se solicita una mayor participación en la política pública y un tratamiento fiscal más favorable⁸⁷.

“Durante 1996 y especialmente 1997 se dieron varios debates acerca de la ley en las que participaron diversos representantes de OSC, redes e IAPS, así como de dependencias gubernamentales. El resultado final fue un proyecto de ley que incorporaba varios puntos

⁸⁴ Reygadas (1998, p. 153-232).

⁸⁵ Manuel Arango (2002).

⁸⁶ Durante las Legislaturas LVI y LVII, existió una Comisión Especial de Participación Ciudadana en la Cámara de Diputados. Fue hasta el 2 de octubre de 2000 cuando la LVIII le dio el carácter de permanente con el objeto de “atender rubros tan importantes como el análisis de la conveniencia de incorporar al sistema político mexicano formas de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular”. El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos también señaló que “La democracia participativa es un tema de obligada referencia en los momentos actuales de la sociedad contemporánea, que ante la irrupción democratizadora de ciudadanos mejor informados y más activos en el ejercicio de sus prerrogativas, exigen ampliar los horizontes de la democracia representativa, la cual se ciñe a los procesos electorales, insuficientes para colmar la aspiración de la ciudadanía en el cuidado y perfeccionamiento de las cuestiones públicas”. Finalmente, el 19 de noviembre de 2003, el Pleno de la Asamblea General aprobó un Punto de Acuerdo para ampliar el marco competencial de la Comisión de Participación Ciudadana, a efecto de que pueda intervenir de manera más decisiva en el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Fuente: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

http://www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/participacion_ciudadana/ProgTrab.htm

⁸⁷ Méndez (1998, p. 32).

de las OSC pero con cambios y adiciones en cuestiones importantes. El marco de dicha ley era establecer diversos derechos y obligaciones en el cual a las OSC informales no se les exigiera demasiado para impedir que continuaran desarrollándose. Asimismo, el proyecto expuso tres tipos de status cada uno con un grupo diferente de derechos –incluyendo fiscales y de acceso a los recursos gubernamentales- y responsabilidades. Sin embargo este proyecto de ley no pudo ser aprobado en los últimos meses de la legislatura y esperó a ser discutido por el nuevo congreso inaugurado en septiembre de 1997...»⁸⁸

Este proyecto de ley es cristalizado hasta el 9 de febrero de 2004 con la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. De acuerdo a la versión gubernamental expresada a través de la página de internet que alberga la Ley, ésta constituye la herramienta principal para garantizar el derecho de las organizaciones de la sociedad a participar en el diseño de políticas públicas y acceder a los estímulos y apoyos del gobierno federal que faciliten y fortalezcan el desarrollo de sus actividades. Asimismo, señala, institucionaliza los principios de transparencia y rendición de cuentas sobre las actividades que emprenden conjuntamente gobierno y sociedad.

Derivado de esta ley, se establecen dos órganos de consulta, uno gubernamental y otro civil; así como una normatividad para instaurar un registro federal de organizaciones. El 14 de mayo del 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial (interministerial) de carácter permanente en la que participan la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, por la parte ciudadana, se establece un Consejo Técnico Consultivo, como un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, cuyo objeto es el de proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de

⁸⁸ Méndez (1998, pp. 33-34).

las políticas y acciones de fomento. Dicho consejo se integra por un servidor público designado por la Comisión, quien lo preside, nueve representantes de organizaciones de la sociedad civil elegidos mediante convocatoria abierta (propietarios y suplentes), 2 representantes del poder legislativo (uno por cada cámara con sus respectivos suplentes). El Consejo tiene entre sus funciones: analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil; así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación; e impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano en materia de participación social.

Hasta aquí podemos señalar que ha habido un gran esfuerzo del gobierno federal, mismo que se ha multiplicado en varios estados y en dependencias del Ejecutivo. Sea el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la emisión del Acuerdo por el que establecen los lineamientos para la participación de organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior, publicado el 2 de marzo de 2005 en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, antes de iniciar este análisis es preciso realizar algunas consideraciones sobre los problemas que presenta la Ley.

En primera instancia, parece ser una ley selectiva que obliga a las organizaciones a constituirse legalmente. La Ley pareciera ignorar diversas cifras que señalan que en México, por razones técnicas, las organizaciones de la sociedad civil no se constituyen. Algunas cifras de la UAM y de Indesol señalan que en promedio no más del 20% de las organizaciones que operan se encuentran formalmente constituidas. Esta ley cierra el paso a toda organización que no esté constituida formalmente, con lo cual contradice su esencia, es decir, una ley de fomento no cierra puertas en primera instancia, sino establece los mecanismos para el crecimiento

La Ley pareciera suscribirse a la simple dotación de recursos, al menos así es entendida en el seno de muchas organizaciones y lo que es más, así es asumida por muchas de las dependencias de gobierno, es decir, dotar de recursos para proyectos. No tiene un marco

claro para el fortalecimiento interno de las organizaciones de la sociedad civil, es decir, deja a las dependencias y entidades la acción en sus respectivas competencias, pero ni siquiera enumera las posibilidades de capacitación o procesos de profesionalización de organizaciones, ni los apoyos que las dependencias podrían proporcionar. Ni la Ley, ni su reglamento son claros en lo referente a la participación de las organizaciones en el proceso de diseño y formulación de políticas públicas, ya que no establecen derechos, obligaciones, ni mecanismos de participación.

El acuerdo emitido en marzo de 2005⁸⁹ por la Secretaría de Relaciones Exteriores es mucho más claro en cuanto a acciones de fomento, ya que establece los instrumentos institucionales para el diálogo, reflexión y presentación de propuestas de las organizaciones en temas de política exterior, así como los mecanismos de transparencia gubernamental conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Cabe señalar que esta Secretaría ha generado este instrumento que abre el diálogo, la participación y la información para organizaciones de la sociedad civil, no obstante que el Artículo 89 Constitucional, Fracción 10 atribuye la facultad de dirigir la política exterior al C. Presidente de la República, y por ende, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al Secretario de Relaciones Exteriores. Lo anterior representa un instrumento innovador que establece directrices para la participación social en temas de política exterior, y puede constituirse en un ejemplo para que otras instancias gubernamentales promuevan políticas públicas que sean incluyentes de la participación.

Por último, el carácter transversal del tema de la participación de organizaciones no se puede remitir a una ley solamente, ya que a nivel federal existen otras leyes relacionadas que establecen normatividad respecto a la participación social en sectores y áreas específicas, como lo son: desarrollo social, asentamientos humanos, agricultura, salud, protección civil, derechos humanos, pueblos indígenas, entre otros. De igual manera existen seis leyes de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad al nivel estatal

⁸⁹ D.O.F. (02 de marzo de 2005, pp. 13-14).

y numerosas leyes relacionadas (Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz).

2.5. Limitaciones y Alcances de la Sociedad Civil para Incidir en las Políticas Públicas.

Manuel Canto Chac propone la siguiente definición de políticas públicas: "...Son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad..."⁹⁰. Pero la sociedad civil es diversa no solamente en términos de proyectos y valores, sino en las formas mediante las cuales se estructuran estos valores y proyectos. En otras palabras, la sociedad civil es intrínsecamente plural, y por lo tanto, no existen en ella impulsos o intereses únicos⁹¹.

Las organizaciones de la sociedad civil se circunscriben al ámbito social y no buscan representar a la totalidad de intereses de una sociedad. No obstante ello, su actuación se expande mucho más allá del beneficio de sus propios miembros y busca beneficiar a espectros mayores de población rebasando criterios de clase o territorialidad. Por ello, los grupos que integran la sociedad civil mantienen una competencia entre sí no sólo por fondos o poblaciones objetivo; sino por intereses, ideologías y proyectos, dando pie a las más diversas formas de acción de individuos, grupos, organizaciones e instituciones.

Hasta ahora, señala, Canto la mayor apertura la participación de la sociedad civil en las políticas públicas es en lo relativo a la implementación de la asistencia, no así en la definición de la agenda⁹². Existen experiencias en las que las organizaciones fungen como evaluadoras de las políticas públicas, por ejemplo en casos en donde se promueve la

⁹⁰ Canto (1998, p. 10).

⁹¹ Canto (1998, p. 12).

⁹² Canto (1998, pp. 10-11).

rendición de cuentas por parte de los órganos de gobierno, o mediante la figura de la Contraloría Social.

A pesar de esta incidencia limitada en la formulación de políticas públicas, no se debe menospreciar el papel que han venido representando las organizaciones, ni la influencia que han tenido en la reforma de las instituciones públicas. Esta capacidad aunque incipiente aún de incidir en la formulación de las políticas públicas, pero sobre todo en la reforma institucional se debe, en mucho, a que las organizaciones de la sociedad civil tienden a organizarse en torno a redes que las dotan de una gran capacidad de adaptación, amplias capacidades operativas y de movilización social, así como influencia institucional.

Por ejemplo, como retoma Jorge Cadena⁹³ en el caso de la defensa de los derechos humanos en México, se puede afirmar que las reformas jurídicas e institucionales que llevaron a la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de comisiones análogas en los estados y el Distrito Federal fueron desarrolladas a partir del trabajo de organizaciones y las redes en las que se articularon. En ese mismo sentido, señala que la demanda y defensa de procesos electorales libres, limpios e imparciales también condujo a la formación de numerosas organizaciones locales que posteriormente se integraron en redes como el Movimiento Ciudadano por la Democracia y Alianza Cívica, las cuales –al igual que las redes pro defensa de los derechos humanos- coadyuvaron al ciclo de reformas jurídicas e institucionales que culminaron con la creación del Instituto Federal Electoral y sus similares en los estados y el Distrito Federal y, después, a su “ciudadanización” en los años siguientes. La influencia de las organizaciones en estas transformaciones políticas, jurídicas e institucionales tiene como uno de sus indicadores más notables al hecho de que buena parte del personal que ahora trabaja en estas instituciones provino de estas organizaciones y redes civiles.

Estas tendencias se ven reforzadas por dinámicas internacionales similares que apuntan a fortalecer el papel de las organizaciones civiles como un actor relevante en los escenarios

⁹³ Cadena (2004, p. 10).

políticos nacional e internacional, mediante las políticas de cooperación para el desarrollo que promueven gobiernos extranjeros y organismos internacionales, así como la proveniente de entidades y empresas privadas multinacionales. Y son justamente estas agencias de cooperación las que llevan la batuta en la definición de los temas de la agenda. Paulatinamente, las organizaciones sociales y organismos no gubernamentales han ido incrementando su participación en el ámbito internacional. Este aumento no se refleja únicamente en su asistencia a foros internacionales convocados por la ONU y otros organismos internacionales, o incluso por su integración a las delegaciones gubernamentales o sus órganos consultivos. Más aún, el alcance de la participación de las organizaciones se ve reflejado también en el hecho de que fungen como generadoras de propuestas alternativas a las presentadas por los gobiernos, tanto a través de informes, como mediante la organización de foros paralelos a los oficiales y el desarrollado acciones de cabildeo. De esta manera sirven de contrapeso a la actuación de los gobiernos. El resultado de estas acciones es visible cuando logran generar la presión internacional que obliga a los gobiernos locales a dar atención a problemáticas que de otra manera ignorarían⁹⁴.

Las organizaciones civiles mexicanas no escapan a estas tendencias, muy por el contrario, han establecido ligas con organismos, redes y organizaciones de otros países. Esta vinculación ha probado ser una medida efectiva para fortalecer la capacidad de interlocución al nivel local en la medida en que dota a las organizaciones de recursos financieros – de otro modo, inalcanzables -, capacidad técnica y logística, y conductos reales para incidir en la opinión pública, especialmente cuando los canales de participación política al nivel nacional están cerrados. Ejemplo de ello son la Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio y sus vínculos con la Alianza Social Continental; la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos y sus vínculos formales con la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo y el Ejército Zapatista de

⁹⁴ Cadena (2004, p. 17).

Liberación Nacional y sus vínculos informales con numerosos grupos solidarios en diversos puntos del globo⁹⁵.

Las transformaciones políticas e institucionales impulsadas por la sociedad civil mexicana, han generado un entorno diferente al cual la propia sociedad civil debe adaptarse. Es decir, muchas organizaciones sociales fueron creadas ad hoc en un ámbito social y político restrictivo y poco democrático, conduciendo acciones en contra de prácticas e instituciones autoritarias, corporativistas y clientelares. En la actualidad el escenario político ha dado cabida a la alternancia, por lo que las organizaciones civiles enfrentan la necesidad de cambiar y adaptarse a las nuevas condiciones del país.

El trabajo de las organizaciones se está reorientando para abordar temas incluidos en las agendas internacionales de los gobiernos y organismos multilaterales. Las organizaciones están pasando de la denuncia a la propuesta, en un esfuerzo por lograr una efectiva participación en el diseño e instrumentación de políticas públicas, y es así como sus agendas se convierten en agendas públicas. Es decir, que las problemáticas por ellas abordadas, son retomadas en las discusiones con las instancias gubernamentales y de otros sectores de la sociedad.

Elio Villaseñor⁹⁶ plantea tres líneas estratégicas que posibilitarían la elaboración de una política de inclusión ciudadana en el espacio público nacional:

1. Avanzar hacia un cambio de régimen político y de modelo económico sin separar la lucha por la democracia de los demás temas de la Agenda Social y Civil;
2. Provocar cambios legislativos y de políticas adecuados para que la participación ciudadana llegue hasta la toma de decisiones sobre el rumbo del país; es decir, luchar por la democratización de las políticas públicas.

⁹⁵ Cadena (2004, p. 18).

⁹⁶ Villaseñor (2005, s-p.).

3. Generar, al interior de las propias organizaciones sociales y civiles, la cultura de lo público. Es decir, que en todo lo que elaboren y propongan busquen la participación plural de diversos sectores sociales; aprendiendo a dialogar con los demás actores sociales, y romper con la inercia de la autoexclusión.

En síntesis, las organizaciones de la sociedad civil han sido impulsoras de proyectos sociales, económicos y educativos y con ello han contribuido a la democratización del país. Simultáneamente, al crearse y constituirse en redes sientan las bases para las transformaciones institucionales y facilitan la conformación de nuevas formas de articulación de la sociedad civil.

2.6. Conclusiones

El sistema político creado a partir de la Revolución Mexicana es el producto de una compleja dinámica de acontecimientos y relaciones entre los diferentes actores sociopolíticos. Se construyó sobre un suelo social y cultural caracterizado por una cultura política propia de súbditos y no de ciudadanos y sobre profundas desigualdades que se remontan a siglos atrás.

La Revolución Mexicana construyó un régimen político que giró en torno al corporativismo y el populismo, a partir de un fuerte sentido de pragmatismo que lo llevó a diseñar un sistema más acorde con el suelo histórico mexicano y con la demanda de justicia social. La estabilidad social producto de este diseño institucional, también creó una sociedad civil que con el tiempo fue demandando mayores espacios dentro del régimen corporativo. A ello contribuyó también la presencia de crisis económicas, sociales y políticas.

Gran parte de las organizaciones de la sociedad civil han surgido de forma espontánea ante las decisiones y posiciones adoptadas por el gobierno, tales como la aplicación de políticas neoliberales que redujeron de forma importante el gasto social. El abandono del estado

tutelar y corporativista -con el consecuente dismantelamiento del aparato gubernamental y las instituciones y prácticas que lo sostenían-, dio origen a nuevos movimientos y organizaciones sociales que empezaron a ocupar los espacios desatendidos por el gobierno, y simultáneamente fueron ampliando sus ámbitos de participación democrática.

Así, la participación social pasó de ser un fenómeno altruista a uno por la defensa de derechos, valores o protección de recursos. El surgimiento de nuevas temáticas propiciado por la globalización, la articulación en redes internacionales respecto a éstos, así como las crisis internas, influyeron de forma decisiva en la generación de nuevas formas de organización en México. Asimismo, la apertura democrática y la modificación del marco jurídico dieron lugar a mayores espacios para la participación modificando de forma directa la relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada.

CAPÍTULO III

PROBLEMAS, COINCIDENCIAS E INSTRUMENTOS PARA CONSTRUIR UNA NUEVA RELACIÓN

3.1. Gobernabilidad y Participación Social

El papel de la sociedad civil ha ido cambiando. La relación del gobierno con la sociedad, ha adoptado diversas modalidades, tanto para uno como para el otro. Desde regímenes autoritarios que vieron a la sociedad civil como una forma de lucha con intereses contrapuestos, hasta aquellos regímenes que ven en la sociedad civil a un aliado para enfrentar problemas y encontrar soluciones a éstos. Desde el autoritarismo disfrazado que utiliza a la sociedad civil y la hace ver como un todo contrapuesto a las fuerzas institucionales y al mercado, hasta la nueva gobernabilidad democrática que busca formas de concertación con la sociedad en el aspecto económico, social, político, ideológico y cultural. Este proceso de transformación de las relaciones conduce a ver a la sociedad civil de forma diferente, una en la que el diálogo con los ciudadanos y la participación social no son un simple ejercicio de apertura democrática gubernamental, sino una práctica cotidiana e imprescindible para la gobernabilidad. La sociedad civil ha encontrado nuevos caminos, nuevas formas que le permiten incidir en la toma de decisiones, encauzar diferentes intereses y adquirir cada día mayor importancia en el proceso de las decisiones públicas.

Entendida como una diversidad de grupos con significados y objetivos diferentes -y no como un todo genérico-, la sociedad civil ha adquirido una nueva dimensión en su composición, espacios y mecanismos de actuación. Esta proyección es producto de sus propias conquistas y también el resultado de los cambios implicados en el proceso mismo de democratización. En este sentido, es importante establecer hasta que punto y de que manera este actor ha sido parte actuante en la transición democrática en México. Igualmente importante es esclarecer su papel en la construcción del futuro mexicano.

A continuación, me referiré a la aplicación en México de los conceptos de gobernabilidad democrática y participación ciudadana, que son elementos fundamentales para que se de un mayor juego democrático y una mayor participación de la sociedad civil.

3.1.1. Gobernabilidad Democrática

Como lo vimos en el primer capítulo, un concepto muy citado hoy en día es el de la gobernabilidad democrática, el cual alude a la relación entre todos los actores sociales. En la gobernabilidad democrática se construyen los equilibrios entre las demandas sociales y la capacidad que tienen los gobiernos para atenderlas. Esto inevitablemente lleva también a procurar un amplio estado de derecho, así como la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

Es un hecho que muchas metas sociales requieren asociación entre gobierno y sociedad. El concepto de gobernabilidad surge, en gran medida, de una creciente demanda de la sociedad civil por ser incluida en los asuntos públicos y de la comprensión de que la gobernabilidad no se construye únicamente desde las instituciones gubernamentales. Por el contrario, es el puente entre los actores que trabajan por y en ella misma, y por ello lleva implícita la participación de la sociedad.

El Banco Mundial establece que la gobernabilidad democrática no significa lo mismo que gobierno, "...Gobierno significa las instituciones formales de gobierno y de control del estado, mientras que 'gobernabilidad democrática' incluye al sector privado y a la sociedad civil. Esta representa la relación entre el gobierno y los gobernados, acompañada de temas de transparencia y empoderamiento, particularmente para aquéllos que comúnmente son marginados..."⁹⁷ Este concepto reconoce que existe el poder dentro y fuera de las instituciones formales de gobierno. Se entiende así la gobernabilidad como un proceso en el

⁹⁷ Kalpana (2000, p. 121)

cual las decisiones se adoptan sobre la base de relaciones complejas entre muchos agentes con diferentes prioridades y en cuya conciliación descansa el buen gobierno de un país.

Esta noción recupera la naturaleza pública de las políticas, entendida ésta como el énfasis en la legalidad de la actuación, en la representatividad de los gobiernos, la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, la rendición de cuentas y el acceso del ciudadano a la información, así como el aseguramiento de la orientación de las políticas al interés público⁹⁸.

En el caso mexicano, sin embargo, es cada día más frecuente que el gobierno emplee el término gobernabilidad como sinónimo de condiciones adecuadas para el desarrollo; es decir, como la existencia de armonía y equilibrio entre los sectores para propiciar un clima favorable para todos. Si bien esta concepción refleja el concepto básico de equilibrio, se origina de una premisa que le resta legitimidad. Esto es, el discurso asume al gobierno como el único órgano garante de la gobernabilidad y deja a la sociedad como un simple espectador. Recurrentemente, el gobierno mexicano –aún cuando alude a la idea de gobernabilidad- no incluye a las organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio de gobierno.

Por ejemplo, la formulación de las políticas públicas está basada en sus propias decisiones, y no se realiza mediante mecanismos de consulta, o bien, cuando los utiliza, los emplea más como medios para legitimar sus decisiones que como verdaderos foros de inclusión y discusión previa a la formulación de tales políticas. Situaciones como las descritas dan pie a importantes críticas a los instrumentos de planeación, como los planes de desarrollo y los programas sectoriales.

⁹⁸ Aguilar (2003, p.76)

3.1.2. La Participación Ciudadana

Arnstein⁹⁹, ofrece una definición sustantiva de participación ciudadana cuando señala que la redistribución del poder es la precondition para maximizar la democracia y que los intereses de la ciudadanía deben ser incorporados dentro de las estructuras políticas.

Dos argumentos apoyan la racionalidad para la participación. El primero se refiere a los efectos benéficos sobre el ciudadano y el segundo a la influencia positiva en el aparato administrativo. El primero se basa en la teoría Aristotélica, que ve en la participación un estímulo para desarrollar las capacidades humanas promoviendo una vida buena y virtuosa y produciendo efectos educativos. Otros teóricos de la democracia, como Rousseau, vieron un gran valor en establecer arreglos de participación institucional ya que estos son fundamentos para alcanzar la libertad. Más recientemente, sociólogos como Etzioni han subrayado la importancia de la participación de la sociedad civil para detener la erosión del tejido social y como medio para sostener valores morales, desarrollar altruismo, reducir el crimen e incrementar la seguridad pública.

El segundo argumento se basa en el acercamiento entre estructuras administrativas y participación. Es decir, la forma en la cual las estructuras administrativas integran la participación y de que manera y a través de que procedimientos se satisfacen los intereses de una comunidad determinada.

Arnstein¹⁰⁰ describe que la participación ciudadana se da según el grado de involucramiento de la gente en temas que afectan sus vidas, y establece los siguientes niveles de participación:

- manipulación, cuando la gente es usada para apoyar un proyecto;
- terapia, cuando solamente se da información a los ciudadanos;

⁹⁹ Arnstein (1996, p. 42)

¹⁰⁰ Arnstein (1996, p. 54).

- consulta, para legitimar decisiones; asociaciones público - privadas, en las que el poder es negociado;
- delegación de poder, cuando los ciudadanos adquieren poder de decisión sobre las autoridades en un programa o plan particular;
- control ciudadano, que es el grado que permite a los ciudadanos controlar las decisiones sobre el gobierno.

Igualmente establece los siguientes métodos de participación:

- La no participación: Ciudadanos que no tienen ningún poder de decisión.
- Tokenismo: Participación simbólica tales como ideas u opiniones que no necesariamente son tomadas en cuenta.
- Poder ciudadano: los ciudadanos están en completo control de los proyectos y con el poder suficiente para decidir.

Al considerar estas modalidades de participación, debemos suponer que aún en México no tenemos los canales que lleven a la sociedad civil a ejercer un control ciudadano, debido a que su participación se ha limitado, en gran parte, a aspectos de consulta, manipulación, información y a veces de diálogo. En muy pocas ocasiones, la participación se dirige a que los ciudadanos ejerzan control sobre proyectos o influyan sobre las políticas públicas.

Por su parte, Jordi Borja¹⁰¹ señala que la participación ciudadana es un concepto con muchos elementos de ambigüedad, razón por la cual no es fácil responder a preguntas elementales como: ¿Quién y cuándo tiene que participar? ¿En qué hay que de participar? ¿Hay materias que parecen más participativas que otras?

En principio no parece aceptable excluir la participación a priori, aunque hace falta establecer sus diferentes modalidades dependiendo si se trata de participar en procesos

¹⁰¹ Borja (2001, p. 16).

normativos, de gestión de servicios, de control de funciones ejercidas por un agente público o privado, o de elaboración y ejecución de proyectos o programas. La participación ha sido más habitual en las políticas públicas de carácter social, cultural, educativo, de ocio y recreo. Pese a ello, algunas materias más “novedosas” han exigido establecer formas de participación para garantizar la eficacia de la acción pública como la protección del medio ambiente, la prevención en materia de seguridad ciudadana o el control del funcionamiento de servicios públicos privatizados o concertados.

En México, la participación ciudadana se ha restringido a ciertas áreas y a algunos temas. No sólo está acotada por las diversas leyes, sino también por la decisión de los funcionarios en turno en los distintos niveles de gobierno que de manera independiente definen cuáles deben ser los temas abiertos a la participación ciudadana.

Borja señala que una pregunta toral es: ¿Cómo se participa? Y señala que “...la participación supone: información previa, suficientemente completa y comprensible para hacerse una opinión y comunicación para hacer llegar esta opinión al destinatario público correspondiente. La participación requiere también espacios públicos de deliberación para que se confronten las opiniones y se puedan generar opiniones colectivas y movimientos sociales. La participación será efectiva si puede desembocar en una negociación con los interlocutores públicos que tienen que tomar la decisión, por lo cual los colectivos participantes habrán tenido que elaborar posiciones claras sobre la materia y designar representantes que tengan un margen mínimo para negociar. Y hacen falta estructuras tan estables como ad hoc para que la participación sea posible y algunas normas básicas para que no dependa exclusivamente de la voluntad de los gobernantes...”¹⁰²

¹⁰² Borja (2001, p.18).

3.2. La Situación Actual de las Organizaciones en México

Como se señaló en el capítulo 2, el surgimiento de organizaciones sociales en los últimos 25 años se ha dado de manera incremental, y en diversos temas y su efecto en el cambio democrático es indiscutible.

Existen diversos datos acerca del crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México. Al respecto, según el Centro de Documentación e Información sobre organizaciones civiles (CEDIOC) de la UAM, con base en su Directorio Nacional, existen aproximadamente 70,000 organizaciones sociales. De este universo, se cuenta, con un registro de 32,778 activas, de las cuales casi 18 mil están constituidas, es decir, 15,936 están registradas bajo la figura de Asociación Civil (A.C.), 1,246 bajo la figura de Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.) y 779 como sociedades civiles (S.C.).

Existe así coincidencia con datos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) que señala la existencia de casi 18 mil OSC legalmente constituidas, que se caracterizan, de acuerdo a su objeto, por el compromiso social, además de no ser lucrativas ni dedicadas al proselitismo político o religioso, y sus ámbitos de acción van desde los derechos humanos, al desarrollo comunitario, ecología, educación o salud.

3.2.1. Temas, Ubicación y Cobertura

De acuerdo con el INDESOL el 78% de las OSC existentes se formaron a partir de la década de los ochenta, siendo que aquellas dedicadas al tema de la “Ecología” tuvieron mayor crecimiento, aunque el ámbito más recurrente sigue siendo el “Desarrollo Comunitario”, al cual se dedican el 71%, seguido de temas como “Salud” y “Educación”

con 50% y 49% respectivamente, tomando en cuenta que algunas de ellas tienen dos o más ramas de actuación.¹⁰³

Como podemos comprobar, la oferta de las organizaciones responde a las necesidades que enfrenta la población en condiciones de pobreza en aquellos ámbitos en los que la presencia del Estado no ha sido suficiente. Igualmente importante ha sido considerado brindar o canalizar capacitación, como herramientas técnicas que permite atender el rezago social y enfrentar las necesidades de la sociedad con mejores elementos. Finalmente encontramos el ámbito de la comunicación que se relaciona con la importancia que cobra la difusión de información y la aplicación de las nuevas tecnologías. La tendencia se dirige hacia el incremento de organizaciones; primero para fortalecer capacidades y, segundo, en el campo de la información.

3.3. Las Relaciones entre Sociedad y Gobierno

Un aspecto que debemos destacar, ya que incide directamente en las relaciones entre gobierno y sociedad, es que ninguno es un ente homogéneo. En el caso del gobierno, los servidores públicos, cualquiera que sea su ámbito de actuación y si bien están sujetos a normas y leyes, mantienen una actitud personal al actuar con las organizaciones. Asimismo, las políticas de relación con las organizaciones difieren sustancialmente en los niveles federal, estatal y municipal, debido a las características particulares de cada normatividad, y de los propios funcionarios que las aplican.

Por su parte, la sociedad civil es diversa y sus posiciones respecto al gobierno varían. En el espectro encontramos desde organizaciones cuyas posiciones son coincidentes a las gubernamentales, hasta aquellas con posiciones abiertamente contestatarias al gobierno. Entre estos extremos se albergan la más diversa combinación de posiciones. Igualmente

¹⁰³ Instituto Nacional de Desarrollo Social (2005, s-p.).

importante es el hecho de que el grado de cohesión entre las organizaciones es altamente variable.

Estas características, tanto del gobierno como de las organizaciones, hacen que las relaciones entre ellos sean distintas y tengan diversos alcances. Por una parte, en algunos sectores gubernamentales existen ya relaciones muy establecidas para apoyar a las OSC ya sea con recursos, asistencia técnica, capacitación o consultoría, inclusive con lineamientos, políticas y programas, así como canales institucionales para el trato (casos como el de SEDESOL, SEMARNAT y SRE). También existen sectores en los cuales la relación está todavía muy poco desarrollada, y en los cuales la participación de las organizaciones - cuando existe- ha sido reducida a la consulta de temas muy concretos.

Si bien resulta complicado clasificarlas, se considera importante hacer un ejercicio práctico que permita conocer las principales fortalezas, debilidades y retos de las organizaciones según su tamaño, objetivos y recursos. Un primer acercamiento a este análisis nos permite proponer soluciones que permitan fortalecer las relaciones entre gobierno y sociedad civil.

Existen diversa clasificaciones de las organizaciones, ya sea por el tipo de tema que tratan, por el sector de gobierno con el que se relacionan, por su tamaño, entre otros. Para efectos de este análisis se realizó una clasificación por su antigüedad, ya que ésta se relaciona directamente con el grado de consolidación y con sus experiencias.

Un primer grupo se refiere a las de reciente constitución u organización, mismas que comprenden periodos de nacimiento que no van más allá de 5 años. Estas organizaciones se encuentran en procesos de organización interna y forjando diversos mecanismos de incidencia. Otro grupo se refiere a las organizaciones con más de 5 y hasta 10 años, mismas que presentan ya un grado importante de consolidación interna y de influencia en las decisiones en sus respectivos temas y; un tercer grupo, se refiere a las que tienen más de 10 años o redes, siendo estas organizaciones más profesionalizadas y con mecanismos de

acción diversos e incidencias en programas e inclusive en políticas públicas, (*véase anexo I*).

También en las acciones del gobierno con respecto a la sociedad civil podemos distinguir en la esfera gubernamental deficiencias y fortalezas en la construcción de las relaciones con la sociedad civil. Las políticas gubernamentales con respecto a la sociedad civil han demostrado una mayor pluralidad e inclusión. Las modificaciones al marco normativo en la materia, fundamentalmente a nivel federal así como también a nivel estatal y municipal, demuestran avances en el reconocimiento de la importancia de la participación social para crear políticas públicas legítimas.

Sin duda el gobierno ha tenido mayor apertura y ha jugado un papel fundamental en la inclusión y fomento de organizaciones en asuntos de gobierno. Es importante destacar la apertura en temas fundamentales como lo han sido las consultas y participación de organizaciones en materia de género, derechos humanos o medio ambiente, donde la inclusión de la sociedad civil ha contribuido a fortalecer las políticas gubernamentales.

Sin embargo, esta apertura todavía no logra aislar la ‘precaución’ a muchas de las iniciativas que provengan de las OSC en diversos temas. En algunas áreas al interior del gobierno federal y de los gobiernos estatal y municipal, persiste un espíritu autoritario y corporativista, o al menos de cooptación de las organizaciones y de los líderes de movimientos sociales.

Asimismo aún el marco legal y los avances son insuficientes. Gran parte del gobierno sigue viendo a la sociedad civil como legitimadora de las políticas gubernamentales o en su defecto, como posible lugar de conflicto para la puesta en marcha de las mismas. La gobernabilidad sigue siendo vista como asunto del gobierno, por lo que se requieren acciones para modificar el marco legal que permita un ciclo evolutivo para el avance de las organizaciones en diferentes estadios, así como generar un concepto de gobernabilidad que implique la corresponsabilidad, y que provoque una mayor subsidiariedad.

Se requiere un cambio de mentalidad de las autoridades y de las mismas organizaciones, la modernización del marco normativo, la creación de instrumentos novedosos y el fomento del principio de subsidiariedad. De lo contrario, continuarán coexistiendo políticas corporativistas y políticas de fomento, que sin estos cambios, propiciarían retrocesos en lugar de avances en la relación gobierno - sociedad civil.

Por su parte, las organizaciones necesitan revisar su estrategia ya que su ascenso en el escenario nacional ha sido más bien producto de presiones y crisis que consecuencia de acciones planificadas. Requieren desarrollar mayores capacidades y organización al interior y al exterior, es decir, mayor capacitación y profesionalismo por una parte, y afianzar o crear redes de relaciones que les permitan influir de forma decisiva en la agenda y formulación de políticas públicas.

Otro asunto crucial que en su momento deberán de plantearse es el asunto de la sustentabilidad económica de las organizaciones que les permita depender cada vez menos de los recursos gubernamentales.

En síntesis, es primordial la construcción de una nueva relación que incluya los conceptos de "cooperación mutua", "responsabilidad compartida" y "visión a futuro".

3.4. Propuestas Instrumentales

"El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la transición democrática ha sido muy relevante: no sólo porque tienen el mérito de haber llevado diversos temas a la agenda pública, sino porque no se puede entender la transición sin su participación." ¹⁰⁴

La relación futura entre el gobierno y la sociedad civil debe capturar las experiencias en diversos ámbitos y avanzar hacia un camino en el que prevalezca el diálogo, la

¹⁰⁴ Coloquio Internacional el Futuro de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004).

información, la capacitación y sobre todo la responsabilidad compartida y cooperación mutua.

Aguilar señala que para mejorar la relación gobierno – sociedad civil, debe cumplirse con tres tareas prioritarias, las cuales podríamos delinear como escenarios futuros para el desarrollo de un enfoque estratégico:

1. Promover la reforma del estado entendida como la construcción del entramado de normas y procedimientos requerido para favorecer la cooperación entre los actores políticos y los poderes públicos, para la construcción de acuerdos incluyentes y para garantizar la participación social / ciudadana en la formulación de las políticas públicas y en los procesos de prestación de servicios públicos.
2. Profundizar los procesos de construcción de ciudadanía, trabajar en la construcción de una idea integrada de ciudadanía, no reducida a la de ser electores, sino a la de ser titular de derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales (de tercera generación), pero también de obligaciones públicas precisas: obediente de las leyes, contribuyente fiscal, con sentido del interés público o bien común (comprometido con la seguridad y viabilidad de la República), opinador–deliberador público, ciudadano dispuesto a participar en la implementación de las políticas públicas.
3. Fomentar los valores y la prácticas de la cultura democrática, a fin de transitar de una democracia meramente electoral y representativa (con frecuencia de ciudadanos pasivos) a modalidades cada vez más participativas y deliberativas de democracia, en el entendido que los valores de la democracia son la conciencia de la propia dignidad y de la propia libertad y responsabilidad la conciencia de la igualdad humana.

Se requiere así, trabajar en la construcción de esta relación en diversos ámbitos, de forma conjunta entre ambas partes y desarrollando instrumentos novedosos que permitan operar acuerdos y consensos que beneficien un concepto de gobernabilidad más amplio en el cual todos los agentes sean partes actantes y no solo espectadores.

Al respecto, a continuación se enumeran los siguientes instrumentos que podrían fortalecer y construir una nueva relación actual y a futuro entre gobierno y sociedad civil.

3.4.1. Comunicación

Es muy importante que los logros y negociaciones que vayan surgiendo, se difundan. Por tanto, es necesario darlos a conocer a través de instrumentos o herramientas de comunicación. Por tanto, es necesario considerar que a través de este proceso de la comunicación se puede promover y difundir el desarrollo de una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil mediante:

- Eventos públicos: Seminarios, conferencias, talleres, foros a fin de sensibilizar, consultar, discutir y debatir varios temas específicos de interés que atañen a la sociedad civil contando, por supuesto, con su participación.
- Materiales informativos: Desarrollo de boletines para informar a los actores involucrados con respecto a los avances que surjan de las negociaciones gobierno – sociedad civil.
- Redes informativas electrónicas: Utilizar sitios en Internet y el correo electrónico para difundir información relevante relacionada con los asuntos tratados. En estos sitios se puede publicar información común o de una de las partes, como comunicados de prensa, discursos, presentaciones varias para informar a la sociedad y a los medios de comunicación. Este medio también proporciona un mecanismo de retroalimentación para recibir observaciones.
- Otras herramientas de comunicación: Compartir información clave con la sociedad civil mediante la prensa, boletines informativos de las OSC o medios electrónicos.

El gobierno federal y las organizaciones han participado en algunos de estos mecanismos, sin embargo, esto se han instaurado como prácticas mediatas a respuestas muy específicas,

por lo que se requiere desarrollar estos de forma institucionalizada al interior del gobierno y que la sociedad civil cuente ya con canales establecidos para su participación permanente.

3.4.2. La Rendición de Cuentas

El término "accountability" (rendición de cuentas) se asocia directamente con organizaciones racionales. Max Weber definía el concepto anterior como "la estructuración burocrática del mundo occidental en la cual las responsabilidades y autoridades se encuentran claramente definidas y ordenadas, así como las prácticas y decisiones reflejadas en documentos escritos".¹⁰⁵

Por tanto, dentro de una organización racional como tal se da la rendición de cuentas racional (rational accountability) basada en la idea de que la práctica de rendición de cuentas produce transparencia. El propósito consiste en este caso, en maximizar la confianza para minimizar la desconfianza.

Hilhorst apunta que varios autores han demostrado que los procesos de rendición de cuentas invaden y constituyen el diario de la vida organizacional y que a cambio, las prácticas diarias invaden y constituyen procesos de rendición de cuentas.

Este tema y su aplicación es de constante debate entre los integrantes y observadores de las OSC, así como al interior del gobierno. En la actualidad, el gobierno mexicano ha desarrollado instrumentos que le permitan una mayor rendición de cuentas. Con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, se han dado parámetros que permiten difundir las diversas acciones gubernamentales y la utilización de recursos públicos. Sin embargo, respecto a la transparencia de las acciones que desarrolla el gobierno para o, conjuntamente con las OSC, aún no existen informes precisos que permitan a la sociedad tener conocimiento de lo que se está haciendo en diversos ámbitos.

¹⁰⁵ Hilhorst (2003, p. 126).

En lo que respecta a la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, Hilhorst¹⁰⁶ señala que al considerarse las OSC como organizaciones intermediarias que proveen ayuda a personas pobres y marginadas, deben de alguna manera rendir cuentas por la calidad y el impacto de su trabajo en diferentes áreas.

Básicamente el debate consiste en que en la práctica las OSC solamente rinden cuentas a sus donadores y/o patrocinadores, lo cual se convierte en un problema de falta de transparencia, ya que muchas de ellas no informan a la sociedad sobre la utilización de recursos cuando estos son de carácter público.

Así, la transparencia es percibida como uno de los puntos de mayor discusión detrás del funcionamiento adecuado dentro de las OSC y se requiere el desarrollo de herramientas que en este ámbito les permita ser percibidas como organizaciones más transparentes en cuestión de las actividades que se están llevando a cabo con los fondos que reciben. Las organizaciones mexicanas presentan aún deficiencias importantes en sus mecanismos de rendición de cuentas. Es muy difícil en la actualidad conocer la información contable, financiera, programas de trabajo, informes de resultados, entre otros, de una OSC.

Ahora bien, existe otro factor bajo el cual las OSC muestran su transparencia, su rendición de cuentas, y es a través de procesos sociales: mediante discursos, relaciones personales, prácticas. Sin embargo, al final, la rendición de cuentas racional y los procesos sociales dependen uno del otro. Munro afirma que " las conversaciones nunca pueden ir separadas y delimitadas por otros medios de contabilidad. Cada tecnología o medio se sostiene uno del otro".¹⁰⁷

Se requiere que en ambos casos, tanto dentro del gobierno como de las OSC se desarrollen mecanismos que permitan la rendición de cuentas, a su interior y el uno respecto del otro.

¹⁰⁶ Hilhorst (2003, p. 125).

¹⁰⁷ Hilhorst (2003, p. 131).

3.4.3. Los Políticos y los Líderes de las Organizaciones Sociales

Gran parte del éxito que pueda tener una organización social o gubernamental depende de la manera y del estilo en la que sus líderes o dirigentes la presenten a sus donadores y a sus interlocutores gubernamentales o de otras organizaciones. Los líderes han sido considerados como parte medular para el buen funcionamiento de una organización. En un principio, la imagen que se tenía de los líderes de las OSC era la de visionarios. Sin embargo, esta imagen fue cambiando a través del tiempo. Según Hailey¹⁰⁸ la imagen de visionario se transformó en la de "autócrata carismático" o en lo que se conoce como "síndrome del guru". Hailey agrega que bajo este concepto, los líderes han demostrado un compromiso y una destacada habilidad para movilizar personas y recursos. Por el otro lado, los mismos han sido criticados por dominar a las organizaciones, por no rendir cuentas y por no ser capaces de adaptarse a los cambios según se presente la situación.

Sin embargo, recientemente, la imagen de la figura de liderazgo de las organizaciones ha transformado el concepto de "autócrata carismático". Hailey¹⁰⁹ identifica el nuevo estilo de liderazgo como aquel que está basado en los valores, en el conocimiento y en la capacidad de respuesta. Concluye que estas personas son "líderes genuinos para el desarrollo".

Los líderes actuales deben contar con una serie de valores arraigados, con un mayor conocimiento de las nuevas tecnologías, participar más activamente con el ambiente externo y responder con mayor rapidez al cambio.

Ciertas cualidades deben existir para que una persona sea considerada como un líder. Un líder necesita energía natural, un sentido de dirección, entusiasmo, carisma e integridad. Según Locke¹¹⁰ los líderes exitosos se encuentran llenos de energía y ambición, son tenaces y proactivos, son honestos e íntegros, cuentan con un alto grado de seguridad personal, son creativos y estratégicamente flexibles cuando la situación lo requiere.

¹⁰⁸ Hailey (1999, p.9).

¹⁰⁹ Hailey (1999, p.6).

¹¹⁰ Locke (1991, p.6).

Sin embargo, cada líder es producto de su momento y de su tiempo. La importancia que pueda tener un líder puede estar condicionada por factores personales, pero la oportunidad de ser líderes de una organización la provee también un ambiente que le permita desarrollarse.

Sheffer¹¹¹ apunta que la mayor parte de los investigadores aseguran que en efecto, el líder necesita contar con ciertos atributos personales, pero que el liderazgo se encuentra íntimamente relacionado a un ambiente propicio para que el objetivo de la organización se logre. Es importante puntualizar que es la situación, no solamente la persona, es la que permite a un líder cumplir con sus funciones y con los objetivos de la organización.

Las relaciones entre gobierno y OSC no están exentas de ello, hoy están marcadas por lo que se ha dado en llamar el “estilo personal de gobernar”. Ante la insuficiencia de instituciones o mecanismos institucionales, que definen los criterios y parámetros de la relación, así como los procesos de evolución, la relación ha sido establecida en gran parte por la serie de relaciones de buena voluntad de los líderes tanto gubernamentales como de las organizaciones.

En cuanto a los líderes gubernamentales, existe un gran descrédito ante la opinión pública mexicana con respecto a los políticos. En cuanto a la promoción de políticas de participación social, los líderes son vistos más como legitimadores de políticas gubernamentales que como portadores de consensos y de nuevos esquemas de gobernabilidad. Además, la imagen es vista hacia los extremos, es decir, políticos sin conocimiento de la realidad social o tecnócratas, o quienes buscan solamente intereses políticos.

Es necesario desarrollar al interior del gobierno líderes con conocimiento de las organizaciones y que promuevan políticas novedosas de relación. Se deben eliminar

¹¹¹ Sheffer (1993, p. 126).

esquemas que ven a la participación de la sociedad civil como obstáculo y generar mecanismos más incluyentes e interactivos.

Por su parte, los líderes de las OSC tienen una responsabilidad de desarrollar acciones de beneficio social, por lo que deben ser visionarios en el desarrollo e instrumentación de los programas de acción de la organización. Asimismo, deben ser lo suficientemente hábiles y buenos administradores para establecer y mantener una relación de cordialidad con sus donadores ya que finalmente son parte esencial de lo que mantendrá en pie la misión de la organización.

Adicionalmente a las aptitudes y talentos personales con los que pueda contar un líder de OSC, según Hilhorst¹¹² hay dos características principales que sobresalen para que exista un liderazgo exitoso en una OSC: la primera es la habilidad de unir a diferentes mundos a través del desarrollo y la presentación de una amplia gama de discursos; y segundo, la habilidad de crear relaciones sociales y comunitarias.

Finalmente, creemos que un líder exitoso que llevará a una organización no gubernamental a lograr sus objetivos, es aquel que tiene la capacidad de convencer a los demás de la validez de los mismos y de su papel desinteresado por el bien de las personas que necesitan ayuda o por lo que para todos significan los temas que su organización atiende y propone.

Las organizaciones mexicanas requieren aún desarrollar estos rasgos en sus líderes: capacidad visionaria, fortalecimiento de sus capacidades de negociación con el gobierno y con los actores sociales, llevar a cabo programas de trabajo y, mejorar la administración de sus organizaciones, ya que sin esta última, no tendrán recursos necesarios para sus acciones.

¹¹² Hilhorst (2003, p. 189).

3.4.4. Planeación Estratégica

Existe un déficit muy importante, tanto para gobierno como para sociedad, en materia de conocimiento de planeación estratégica. No existe a nivel de gobierno un programa estratégico para sus acciones con las OSC y las organizaciones a su interior no cuentan con elementos para planear sus acciones estratégicas con el gobierno y quizá tampoco con otros actores.

Sin duda, la relación ha estado marcada por un crecimiento sin planeación, como decíamos antes, obedece más a una acción y la respuesta de uno u otro que a la visión planificada en un programa de acciones. Se requiere de nuevas fórmulas que permitan tener claridad en una misión, visión, estrategia, iniciativas y objetivos que guíen la relación a un corto, mediano y largo plazo.

Diversas deficiencias son atribuidas tanto al gobierno como a las organizaciones. Una de las principales es la falta de mecanismos que fomenten la calidad a su interior y que se enfoquen hacia la obtención de resultados, satisfacción social, desarrollo de alianzas, aprendizaje, innovación y mejora continua, desarrollo e implicación de las personas, gestión por procesos y hechos, liderazgo y coherencia en los objetivos.

Es necesario por tanto desarrollar al interior de ambos mecanismos de excelencia que les permitan mejorar sus resultados hacia la sociedad y para el desarrollo.

3.4.5. Responsabilidad Social

Otro aspecto en que deberían trabajar tanto OSC como gobierno son aspectos de la responsabilidad social corporativa. Esta forma de entender a la empresa trasladada a las OSC se refiere esencialmente a la evidencia de que en el largo plazo los resultados de las

organizaciones mejoran si mantienen relaciones no oportunistas con diferentes grupos de interés que concurren en sus actividades.

“...Un reciente estudio del Pacto Mundial, Sustainability y PNUMA señala que la facturación mundial del tercer sector alcanza un billón de euros en todo el mundo; emplean a 19 millones de personas, equivalente a la octava economía del mundo. No es de extrañar por tanto que algunas organizaciones hayan etiquetado a este colectivo como el “Quinto poder”.¹¹³

Por otro lado hay que tener en cuenta la atomización del sector de las organizaciones sociales y su naturaleza heterogénea. Aunque las grandes OSC dispongan de abundantes recursos, éste no es el caso para la mayoría aunque es evidente que su fuerza reside en su capacidad de unirse en coaliciones y redes para multiplicar su impacto.

Existen nuevas presiones por el lado del financiamiento derivadas de la disminución de fondos de fuentes tradicionales, del interés de los donantes por asegurar que sus inversiones sociales sean rentables y del aumento de la competencia entre organizaciones. Esto está obligando a las OSC a buscar nuevos modelos de financiación a través del desarrollo de nuevos nichos de actividad y de la venta de productos y servicios. Hoy por hoy las empresas están cada vez más conscientes de que deben asumir responsabilidades filantrópicas, éticas, legales y económicas y es ahí donde las organizaciones sociales podrían salir ganando, (*ver anexo 2*).

En el gobierno el concepto de la responsabilidad social aún no permea las estructuras. Esto implicaría tanto el establecimiento de normas y estándares de responsabilidad social, como el desarrollo de mecanismos interinstitucionales que optimicen el impacto de los programas y sus resultados con relación a las organizaciones y al desarrollo de indicadores entre otros.

¹¹³ Fundación Ecología y Desarrollo (2003, p. 20).

3.5. Conclusiones

En los últimos años ha habido un gran crecimiento en el número de organizaciones de la sociedad civil, así como notables avances en la atención gubernamental particularmente a través de la puesta en marcha de diversas políticas públicas orientadas a ello. Sin embargo, aún podemos considerar que la relación gobierno – sociedad civil está en un proceso de maduración en el que ambas partes tienen importantes carencias inherentes tanto a sí mismas, como a la construcción de confianza y trabajo común.

La organización interna de las OSC es de gran diversidad. Encontramos, por una parte, las que están plenamente consolidadas tanto en materia legal, administrativa, contable y financiera, como en sus mecanismos de negociación y maximización de sus impactos. Por otro lado, encontramos a las que ni siquiera se han constituido legalmente, que carecen de estructuras contables o administrativas y cuyos mecanismos de negociación y experiencia son incipientes. Al interior de las organizaciones se requiere desarrollar entre otras, mayores capacidades administrativas y de planeación estratégica, e integrar mecanismos novedosos de calidad y responsabilidad social.

Por su parte, el gobierno aún no consolida sus estructuras administrativas para incluir la participación de la sociedad civil. Precisamente porque existen reticencias a incluir dicha participación, se requiere establecer mecanismos institucionales para que ésta deje de ser producto de las decisiones personales de los funcionarios públicos. Por ello, hace falta desarrollar una visión estratégica de la relación en el corto, mediano y largo plazo.

A MANERA DE CONCLUSIONES

El concepto de sociedad civil no representa una categoría única. Expresa, ante todo, la diversidad en composición y formas de actuación, así como en el tipo de relaciones que guarda con el Estado y el mercado. Una interpretación positiva de este concepto permite entenderlo no como confrontación ante éstos, sino como la interrelación entre esferas distintas que puede conducir a coincidencias y acuerdos.

Para todo gobierno democrático, la sociedad civil juega un papel fundamental. Constituye una esfera mediante la cual la sociedad puede incidir en las decisiones políticas, ya que a través de ella se expresa la opinión de grupos organizados en torno a valores, demandas o necesidades comunes. Por ello, en el ejercicio de un gobierno democrático, se debe partir de las premisas fundamentales que apoyen la inclusión de la sociedad civil, como :

1. La generación de un concepto amplio de gobernabilidad.
2. El reconocimiento de que la intervención de la sociedad civil va más allá de temas o tareas en las que el Estado no está presente, pudiendo desempeñar un papel muy importante en la construcción de la gobernabilidad.
3. La generación de un marco jurídico amplio y consensuado que permitan la corresponsabilidad y acción en temas de política pública.
4. La existencia de políticas y mecanismos institucionalizados permanentes que aseguren la participación de la sociedad civil.

En México, la composición de la sociedad civil posrevolucionaria estuvo determinada fundamentalmente por la necesidad de generar un estado fuerte que consolidará un proceso de paz social. La sociedad civil, a través de diversos movimientos y formas de organización, actuó de forma muy importante para generar la cohesión social en un proceso en el cual ésta era mediatizada por el Estado.

A finales de la década de los ochenta, surgió una sociedad civil que adquirió una dimensión diferente, pues si bien conservaba rasgos tradicionales, su participación adquirió nuevos matices. Desde entonces, ha habido un notable crecimiento en el número de las organizaciones de la sociedad civil como producto de diversos eventos, tanto los derivados de las influencias de acontecimientos políticos, sociales y económicos internacionales, como de las crisis económicas de 1982 y 1994; el terremoto de 1985; las elecciones de 1988; el surgimiento del movimiento zapatista de 1994; y la alternancia política del año 2000. En este período surgió cerca del 70 por ciento de las organizaciones actuales.

Asimismo, la influencia de los movimientos internacionales y los impactos de la globalización, influyeron de forma importante para que las organizaciones mexicanas tomaran nuevos temas de la agenda internacional y buscaran tener influencia en estos al interior del país. Democracia, derechos humanos y medio ambiente, son algunos de los más importantes.

Las relaciones de las organizaciones con el gobierno han estado sujetas a diversos vaivenes, según la situación coyuntural. El proceso de institucionalización de las relaciones ha sido muy lento, y es aún difícil asumir que dicha institucionalización se consolide en el corto plazo. Sí bien hay avances importantes en algunas áreas, primordialmente en desarrollo social y en relaciones exteriores, otros sectores del gobierno se encuentran muy retrasados en la creación de canales institucionales para la relación entre gobierno y sociedad civil.

Entre los actores y órganos gubernamentales existe un concepto de gobernabilidad muy limitado, que tiende aún a confundir gobernabilidad con gobierno. Es decir, erróneamente se entiende que el gobierno es quien tiene la potestad exclusiva para decidir los momentos, actores, organizaciones, sectores y temas en los que participa la sociedad civil.

Asimismo, la participación social es entendida aún desde una visión que conserva importantes rasgos autoritarios y corporativistas. Esto se demuestra al analizar los distintos ordenamientos legales al respecto y los órganos e instrumentos actuales con los que se

cuenta. Si bien existen leyes de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en casi una tercera parte de las entidades federativas de la República Mexicana y al nivel federal, solamente existen dos estados que cuentan con una ley específica en materia de participación ciudadana y que van más allá del fomento a las actividades, pues establecen mecanismos concretos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Los instrumentos existentes están basados en consejos consultivos en todos los niveles, los cuales en muchos de los casos son vistos con reservas por parte de las organizaciones y actores participantes. En este sentido, se requiere crear nuevos instrumentos y estrategias que permitan dialogar con organizaciones y llegar, en el mediano plazo, a acuerdos concretos sobre un sinnúmero de temas que le son comunes con el gobierno.

Hoy en día, la participación de las organizaciones de la sociedad civil está muy acotada a la consulta o a la ejecución de acciones específicas; en otras palabras, a realizar proyectos que cuenten con financiamiento gubernamental o de otros donadores, o bien, a participar en foros o espacios temporales tales como la consulta de planes o programas gubernamentales. Solamente en algunos casos podemos encontrar que la participación incide en la formulación de políticas públicas y no solamente en el apoyo para la ejecución de programas.

Un hecho innegable es que existen dudas y falta de credibilidad entre ambas partes. Por lo general, las organizaciones consideran que sus opiniones no son tomadas en cuenta. En contrapartida, diversas áreas del gobierno entienden a la sociedad civil como aquella integrada por grupos aislados que solamente buscan ejercer presión. Es necesario eliminar estas apreciaciones, pero esto únicamente será posible con el establecimiento de un marco jurídico y de instrumentos que institucionalicen la relación.

Para alcanzar una relación más madura y superar rezagos que hoy encontramos tanto al interior del gobierno como de las organizaciones de la sociedad civil, es necesario :

1. Generar mecanismos para mejorar y desarrollar una planeación estratégica que oriente la visión y programas de acción en los plazos corto, mediano y largo.
2. Generar instrumentos claros, consensuados y negociados entre ambas partes.
3. Promover un mayor y mutuo conocimiento de la lógica de operación de los actores. Es decir que, por una parte, exista en el gobierno una comprensión sobre el punto de partida, premisas, intereses y formas de organización y actuación de las organizaciones, y que, por la otra, las organizaciones entiendan la posición de negociación gubernamental y conciban el principio de gobernabilidad como un hecho incluyente de la esfera de la sociedad civil. Y,
4. Profesionalizar las estructuras de las organizaciones y del gobierno que tengan relación entre estos actores fundamentales para la vida pública.

México se encuentra en una etapa de construcción de dicha relación, la cual requiere acciones, compromisos y corresponsabilidad por parte de todos los actores.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Camín, Héctor (1989), *Después del milagro*, México, Editorial Cal y Arena.

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo (1990), *A la sombra de la revolución mexicana*, México, Editorial Cal y Arena.

Aguilar, Luis F. (2003), “Participación Ciudadana: Una Visión de la Administración Pública”, ponencia en el *Taller de Participación Ciudadana*, México, Secretaría de Gobernación.

Alonso, Jorge (1996), “La sociedad civil en la óptica gramsciana, México, En *Sociedad Civil; análisis y debates*”, México, Editor Rubén Aguilar Valenzuela, pp 12- 29.

Arango, Manuel (2002), “Philanthropy in México: Challenges and Opportunities”, en *Revista-Giving and Volunteering in the Americas, Harvard Review of Latin America*, <http://www.fas.harvard.edu/drclas/publications/revista/Volunteering/tcontent.html>

Arnstein, Sherry (1996), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, vol.35. pp. 55-71

Astorga Ortiz, Fidel (1998), “Las agrupaciones políticas nacionales en el marco de la transición política en México”, documento presentado durante el *XXI International Congress of the Latin American Studies Association*, Chicago, <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Astorga.pdf>.

Attina, Fulvio (2001), *El sistema político global*, Barcelona, Editorial Paidós.

Bahmueller, Charles F. (1996), “El Papel de la Sociedad Civil en la Promoción y Conservación de la Democracia Liberal Constitucional”. En *Sociedad Civil; análisis y debates*, México, Editor Rubén Aguilar Valenzuela. pp.64-74.

Beck, Ulrich (1998), *La invención de lo político, para una teoría de la modernización reflexiva*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

Bell, Daniel. (2000). “American Exceptionalism; revisited: The role of the civil society”. En: Eberly, D.E, *The Essential Civil Society Reader. The Classic Essays*, USA.Rowman & Littlefield Publishers, Inc. pp. 373-390

Bobbio, Norberto (1989), *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto, (1990), *Liberalism and Democracy*, London, Editorial Verso.

Bobbio, Norberto (2001), *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Borja, Jordi (2001), "Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana", *Tercer Encuentro Nacional sobre la Participación Social y Privada en el Desarrollo Urbano*. México.

Brown, N. (2003), "The Role of the Non-Governmental Community in Building a Culture of Responsibility. A Human Imperative for the Twenty-first Century", en Hamad, T., Swarts, F., y Smart, A. *Culture of Responsibility and the Role of NGOs*, Estados Unidos: Paragon House.

Cadena, Jorge (comp.)(2004), *Las organizaciones Civiles Mexicanas hoy*. México, Colecciones Alternativas. UNAM, Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Cardozo, Fernando (2005), *Sociedad civil y la gobernanza mundial*. http://www.un.org/spanish/civil_society/sc_gm.html.

Cohen, J y Arato, A. (2001), *Sociedad Civil y Teoría Política*. México, Fondo de Cultura Económica.

Cansino, César y Sergio Ortiz Leroux. (1997), "Nuevos enfoques sobre la sociedad civil", *Metapolítica*, Vol. 1, Num 2. México. pp.22-35

Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión.
http://www.diputados.gob.mx/comisionessglegislativa/participacion_ciudadana/prograb.htm

Castells, Manuel (2000), *La Era de la Información, Vol. II El Poder de la Identidad*, México, Siglo XXI Editores.

Castells, Manuel, (2001), *Sociedad red*, México, Etcétera.

Clark, John D. (2003), *Worlds apart, civil society and the battle for ethical globalization*, USA, Kumarian Press.

Canto Chac, Manuel (1998), "La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en: *De lo cívico a lo Público: una discusión de las organizaciones civiles*. México. Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos.

Córdova, Arnaldo (1989), *La formación del poder político en México*, México, Editorial Era.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1996), México, Miguel Ángel Porrúa.

Coloquio Internacional. *El Futuro de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Incidencia e Interés Público*. “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las transformaciones del régimen político”. Relatoría de la Mesa 1. México. (17- 19 de noviembre 2004). Documento sin publicar.

Dahl, Robert (1991), *Los Dilemas del Pluralismo Democrático, autonomía versus control*, México. Alianza Editorial.

Dahl, Robert. (1992), *La democracia y sus críticos*, España, Editorial Paidós.

Dahl, Robert (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.

Desmond King and Gerry Stoker (eds.) (1996), *Rethinking Local, USA*, Democracy Macmillan.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2005). “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”, en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 2005. México. Pp. 13-14

Etzioni, Amitai. (2003), *The Spirit of Community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda*, New York, Crown Publishers Inc.

Fernández Santillán, José (2003), *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Editorial Océano.

Fernández Santillán, José (2001), *Sociedad Civil, Democracia y Espacio Público*. México

Fisher, Julie (1998), *Non governments: NGO'S and the political development of the third world, USA*, Kumarian Press.

Fundación Ecología y Desarrollo. (2003), *Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Responsabilidad Social Corporativa. Algunos casos destacables*. España, Fundación Avina.

González, Humberto. (1995), “El movimiento del Barzón: Una contrapropuesta al neoliberalismo autoritario del Estado Mexicano”. Ponencia presentada en el Simposio: *Impactos Regionales de la Apertura Comercial en el Occidente de México*. México. Universidad de Guadalajara y Universidad de California.

Gordon, Sara. (1998). “Reflexiones en torno a la relación Estado - organizaciones civiles” en: *De lo cívico a lo Público: una discusión de las organizaciones civiles*. México. Red

Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C. pp. 41-52

Hailey, J.(1999), “Carismatic Autocrats or Development Leaders, Characteristics of First Generation NGO Leadership”. Paper presented to the *Development Studies Association Conference*. UK .University of Bath..

Hilhorst, D. (2003), *The Real World of NGOs*, Londres, GB: Zed Books, Ltd.

Houtart, François y Polet, François. Coord. (2001), *El otro Davos. Globalización de resistencias y de luchas*. México. Editorial Plaza y Valdez.

Hwan Kwak, Ch. (2003), “NGO Core Values and True Responsibility” en Hamad, T., Swarts, F., y Smart, A., *Culture of Responsibility and the Role of NGOs*. U.S.A., Parangon House. Pp. 11-14.

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). Censo estadístico (2000).México. www.inegi.gob.mx

Instituto Nacional de Desarrollo Social. Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil, (2005), en: <http://sios.sedesol.gob.mx/sios/basesios/index.htm>.

Kalpana, Sharma (2000),*Governing our cities, will people power work?*, London, The Panos Institute.

Labastida, J. y Lopez Leyva Miguel (2004). “México: Una transición prolongada (1988-1996-97)” en *Revista Mexicana de Sociología*. Año 66. No. 4, Octubre-Diciembre.. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. Pp.749-806

Locke, E. (1991), *The Essence of Leadership*, Inc. New York, Macmillan.

Méndez, José Luis. (1998), “Problemática de las organizaciones civiles en México y agenda de investigación” en: *De lo cívico a lo Público: una discusión de las organizaciones civiles*. México. Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C.

Merino, Mauricio. (1999), *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos y divulgación democrática, México, Instituto Federal Electoral.

Meyer, Lorenzo. (1994), *Liberalismo Autoritario: Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano*, México, Editorial Océano.

Moore, Mark H. (1995), *Creating public value. Strategic management in government*, U.S.A., Harvard University Press.

Morales, María Eugenia. (2001). *Reflexiones sobre democracia y Mercado*. <http://www.gerontología.uchile.d/docs/chien1.htm>

Olvera Rivera, Alberto J. (1996), “El Concepto de Sociedad Civil en una perspectiva Habermasiana”, en *Sociedad Civil, análisis y debates*, México, Editor Rubén Aguilar Valenzuela. Pp. 31-45.

Pasquino, Gianfranco. (1999), *La democracia exigente*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

P. Karns and A. Mingst. (2004), *Nonstate Actors: NGO's, Networks, and Social Movements in International Organizations, The Politics and Processes of Global Governance*, U.S.A., University Bookstore

Paz, Octavio. (1979), *El ogro filantrópico*, México, Editorial Joaquín Mortiz.

Pasquino, Gianfranco. (1999), *La democracia exigente*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

Putnam, Robert D. Ed. (2002), *Democracy in flux: the evolution of social capital in contemporary society*, U.S.A., Princeton University Press Inc.

Ramírez Cuevas Jesús. (2005), “La resistencia de 1968 y 1988: los movimientos que forjaron el nuevo rostro de México”, *La jornada electrónica, suplemento dominical: Masiosare* 383. 24 de abril 2005. México. <http://www.jornada.unam.mx/2005/abr05/050424/mas.jesus.html>

Ramírez Mauricio. (2004), “Democracia y mercado”, *Revista Academia Polis, Universidad Bolivariana* número 7. México. <http://www.revistaspolis.cl/7/rami.doc>

Rawlings, J. (2003), “Standards for NGOs. NGO Legitimacy, Integrity, Accountability, and Responsibility”, en Hamad, T., Swarts, F., y Smart, A., *Culture of Responsibility and the Role of NGOs*. U.S.A., Parangon House.

Reygadas Robles Gil, Rafael. (2001), *Historia de las Organizaciones Civiles en México*, México, UIA/UAM.

Reygadas Robles Gil, Rafael. (1998), *Abriendo veredas: 2 iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones de la sociedad civiles por la democracia*. México. Ed. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Sartori, Giovanni. (2000), *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, España.

Sandoval Álvarez, Rafael. (1998), “La quiebra del sistema del 6 de Julio de 1988: El cambio político” <http://www.agora.net.mx/analisis/prd1.html>.

Seminario Internacional *Democracia, Política y Estado* (2004), México. Secretaria de Relaciones Exteriores y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sheffer, G. (1993), *Innovative leaders in International Politics*, U.S.A., Albany: State University of New York Press.

Sullivan, John D. (1996), *Las instituciones del mercado y la democracia. Economic reform today*. Center for International Private Enterprise. <http://www.ape.org/publications/fs/ert/ert.htm>

Tenzer, Nicolas. (1991), *La sociedad despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política*, Argentina, Editorial Paidós.

Unidad de la Crónica Presidencial. (1994), *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Síntesis e Índice Temático*. México, Fondo de Cultura Económica.

Ugalde, Luis Carlos. (2004), “México y España: Transiciones a la democracia y retos para su consolidación desde una perspectiva”, Intervención presentada durante el *Seminario Las Perspectivas desde la normatividad democrática Electoral en México*, celebrado en Madrid, España el 24 de noviembre de 2004. <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/votoext/giras/ponencia-lugalde-esp-11-04.pdf>

Valadez, Diego. (2001), *El nuevo poder del Congreso en México: La reforma del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Villaseñor Gómez, Elio Arturo. (2005), “De la exclusión a la inclusión ciudadana”, ponencia presentada en el *Seminario de hábitat de desarrollo e inclusión social*, Ciudad de México.

Woldenberg, José. (2002), *La construcción de la democracia*. México. Plaza Janes.

ANEXO 1

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

1 A. Organizaciones nacientes (con menos de 5 años de experiencia)

Aspectos a analizar	Fortalezas	Debilidades
Legales	<ul style="list-style-type: none"> • Las constituidas cuentan con figura jurídica para recibir aportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de acta constitutiva que les impide acceder a apoyos y estímulos • No cuentan con estatutos
Contables, Financieras y de Administración	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas cuentan con estados financieros dictaminados que les permiten enfrentar auditorias 	<ul style="list-style-type: none"> • No cuentan con estados financieros • No tienen sistemas de procuración de fondos • Dependen casi exclusivamente de fondos gubernamentales • No cuentan con manuales de organización ni procedimientos • No cuentan con deducibilidad de impuestos • Nula rendición de cuentas
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> • El que las dirige, generalmente es un profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de sistemas de profesionalización • Solamente existen uno o dos profesionales que se encargan de aspectos sustantivos y administrativos
Imagen e Incidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyan a otras organizaciones • Inciden de forma directa en acciones de capacitación a sectores muy concretos 	<ul style="list-style-type: none"> • Es casi nula en la opinión pública • No son tomadas en cuenta por programas internacionales e incluso nacionales
Vínculos y prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Requieren de organización en redes 	<ul style="list-style-type: none"> • Muchas de ellas tienden a desaparecer • Nulo contacto con otras organizaciones

1 B. Organizaciones en proceso de consolidación (más 5 y hasta 10 años)

Aspectos a analizar	Fortalezas	Debilidades
Legales	<ul style="list-style-type: none"> Figura jurídica para recibir aportaciones y emitir recibos deducibles de impuestos 	<ul style="list-style-type: none"> No cuentan con estatutos
Contables, Financieras y de Administración	<ul style="list-style-type: none"> Algunas, cuentan con estados financieros dictaminados que les permiten enfrentar auditorías Sistemas contables 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de dictaminar sus estados financieros Sus sistemas de recaudación de fondos no están profesionalizados Dependen casi exclusivamente de fondos gubernamentales No cuentan con manuales de organización, procedimientos No cuentan con deducibilidad de impuestos Sistemas incipientes de rendición de cuentas
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> Tienen una plantilla básica de profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas incipientes para profesionalizar a gente de nuevo ingreso Solamente cuentan con una plantilla básica de profesionales que acaparan los temas
Imagen e Incidencia	<ul style="list-style-type: none"> Cuentan con cierto impacto en la opinión pública Empiezan a ser tomadas en cuenta para acceder a recursos internacionales Inciden de forma directa en acciones de capacitación a sectores muy concretos Las acciones en sus temas ya tienen incidencia con los gobiernos Empiezan a tener incidencia a nivel nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Aún es incipiente su participación en la opinión pública Son poco tomadas en cuenta por programas internacionales e incluso nacionales

Vínculos y prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen una relación, aunque limitada, con redes u organizaciones consolidadas • Dan los primeros pasos para una visión estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> • Poco contacto con otras organizaciones • Carencia de visión estratégica y programas de calidad y responsabilidad social
------------------------	---	--

1 C. Organizaciones o redes consolidadas (más de 10 años)

Aspectos a analizar	Fortalezas	Debilidades
Legales	<ul style="list-style-type: none"> • Figura jurídica para recibir aportaciones y emitir recibos deducibles de impuestos • Cuentan con estatutos 	<ul style="list-style-type: none"> • El representante legal es el mismo director que se convierte en ocasiones en un ‘casi dueño’
Contables, Financieras y de Administración	<ul style="list-style-type: none"> • Estados financieros dictaminados que les permiten enfrentar auditorías • Sistemas contables • Sistemas de recaudación de fondos profesionalizados • Cuentan con manuales de organización, procedimientos • Cuentan ya con algunos sistemas de rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependen en gran medida de fondos gubernamentales • Siguen faltando manuales internos de operación • Sistemas muy limitados de rendición de cuentas • Aprovechan el marco legal de la deducibilidad en beneficio de algunas personas de la institución • Costos directos muy altos (sueldos, salarios y mantenimiento)
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen una plantilla básica de profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas muy poco desarrollados para profesionalizar a gente de nuevo ingreso • Solamente cuentan con una plantilla básica e profesionales que acaparan los temas y generan cotos de poder

<p>Imagen e Incidencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentan con un importante impacto en la opinión pública sus estudios u opiniones • Son tomadas en cuenta para acceder a recursos internacionales • Inciden de forma directa en acciones de capacitación a sectores amplios • Las acciones en sus temas tienen una incidencia con los gobiernos • Tienen incidencia a nivel nacional e internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Se tratan de convertir en representantes de todas las organizaciones en muchos temas • Sigue siendo limitada su incidencia en la formulación de la agenda de política pública
<p>Vínculos y prospectiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen una relación amplia con redes u organizaciones nacionales e internacionales • Tiene una visión estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimizan en muchas ocasiones a otras organizaciones • Incipientes programas de calidad y responsabilidad social

1 D. Del Gobierno

Aspectos a analizar	Fortalezas	Debilidades
Legales	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un marco jurídico nacional para fomentar las acciones de las OSC (LFFAROSC) • La Ley de planeación asegura la participación de la sociedad en la consulta de planes y programas • Existe legislación que incluye la participación social como obligatoria 	<ul style="list-style-type: none"> • La IFFAROSC conserva rasgos de una relación de dependencia de las organizaciones • La ley no establece de manera clara las acciones de fomento
Contables, Financieras y de Administración	<ul style="list-style-type: none"> • La LFFAROSC establece la obligatoriedad para la OSC de contar con estados financieros y cumplir con sus obligaciones fiscales • Se han facilitado por parte de la SHCP los trámites para deducir impuestos • Existencia de mecanismos claros para apoyar a las organizaciones con más recursos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen programa de capacitación a OSC en materia de elaboración de estados financieros. • No se brinda capacitación suficiente para generar en las OSC sistemas procuración de fondos • No se cuentan con sistemas de rendición de cuentas e indicadores de gestión, evaluación, desempeño e impacto de las OSC • Muchos de los funcionarios públicos, desconocen la operación de las OSC
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Existen áreas específicas en casi todo el gobierno para tratar con las OSC • Mayor receptividad de los servidores públicos al trato con las OSC 	<ul style="list-style-type: none"> • Visión limitada sobre las OSC • Falta de capacitación para conocer a las OSC • Falta de contacto con las organizaciones • Persisten miedos a ver a las organizaciones como opuestas a intereses de gobierno

<p>Imagen e Incidencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor apertura para escuchar a las organizaciones • En ocasiones, son tomadas en cuenta las opiniones de las organizaciones para generar políticas públicas y programas gubernamentales • Muchos programas gubernamentales basan sus acciones en la relación con OSC • Creación de mecanismos de consulta ya institucionalizados 	<ul style="list-style-type: none"> • El concepto de gobernabilidad parece aún limitarse a gobierno y no incluir a organizaciones • No se toma en cuenta de manera suficiente a organizaciones en la formulación de políticas públicas • Persiste la idea de realizar eventos masivos o consultas que sólo son para legitimar acciones de gobierno • Muchas organizaciones no tiene confianza en el gobierno
<p>Vínculos y prospectiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existen acciones de algunas dependencias que evidencian una visión más incluyente en términos de gobernabilidad. • Se cuenta ya con mayor conocimiento de las organizaciones y se tienen varios canales gubernamentales abiertos para la relación 	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones esporádicas y sectoriales que evidencian falta de una visión gubernamental a largo plazo de la relación con las OSC • No se han eliminado visiones clientelares o de oposición a la participación de las OSC en programas o políticas públicas.

ANEXO 2

PIRÁMIDE DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

