

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA



**“LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD
CIVIL EN MÉXICO: SU EVOLUCIÓN Y
PRINCIPALES RETOS”**

TESIS

Que para obtener el grado de

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

Presenta

RUBÉN AGUILAR VALENZUELA

Director de Tesis: Dr. Jorge Alonso Sánchez

Lectores: Dra. Carmen Bueno Castellanos y Dr. Alberto Aziz Nassif

México, D.F.

2006

Resumen

La sociedad civil organizada ha vivido un intenso proceso de crecimiento en todo el mundo y este fenómeno ha estado también presente en México. Los ciudadanos, a través de sus organizaciones, asumen papeles y ocupan espacios antes reservados sólo a los gobiernos. La nueva presencia ciudadana es uno de hechos que definen ahora a la modernidad y una de las mayores esperanzas en la construcción social del milenio que comienza.

En México, las organizaciones de la sociedad civil son expresión de la nueva democracia. A través de sus organizaciones, los ciudadanos encuentran cauces de participación y se comprometen con la construcción de su sociedad. Las organizaciones son, asimismo, el instrumento que tienen ahora los ciudadanos para participar, junto con el gobierno, en la edificación del Estado mexicano.

Esta tesis tiene por objetivo dar respuesta a seis preguntas que son centrales en el debate actual en torno a las organizaciones de la sociedad civil, particularmente en México, y que son temas relevantes para generar sinergias, en un ambiente democrático, entre las OSC y el gobierno en la construcción de lo público.

1.- ¿Cómo debemos entender hoy el concepto de ciudadanía y cómo participa ésta en la construcción de lo público?

2.- ¿Qué debemos entender por sociedad civil y cuáles son las estructuras institucionales que están comprendidas en este concepto?

3.- ¿Cuál ha sido el desarrollo histórico de las organizaciones de la sociedad civil en México?

4.- ¿Cuál ha sido la evolución de las organizaciones de la sociedad civil en las últimas décadas, desde el punto de vista organizacional?

5.- ¿Por qué es relevante el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y cómo puede darse?

6.- ¿Cuál es el futuro y cuáles son los retos fundamentales de las organizaciones de la sociedad civil?

Guiado por estos ejes temáticos, esta tesis tiene el propósito de responder al cuestionamiento y a la discusión de estos temas, que se constituyen en áreas no sólo fundamentales de la discusión teórica sino, sobre todo, de la práctica política, que busca hacer de nuestra sociedad un lugar más digno y justo para todos.

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1, <i>El ciudadano y la ciudadanía</i>	13
El desarrollo histórico de la ciudadanía	15
La ciudadanía en Grecia y Roma	
Grecia: la democracia participativa	16
Roma: la democracia representativa	18
La ciudadanía en la Italia de los siglos XI al XV	19
La ciudadanía que surge con el Estado	20
La democracia moderna	23
La ciudadanía moderna	27
Dos nuevas realidades	31
La publicación	
La ciudadanía social	32
La idea de ciudadanía en la actualidad	33
Participación ciudadana	34
Educación ciudadana	37
Base económica ciudadana	41
Una reflexión final	42
Capítulo 2, <i>La sociedad civil</i>	44
Antecedentes del asociacionismo	45
La sociedad civil	50
Los antecedentes remotos	
Los antecedentes próximos	56
La discusión actual	67
Lo público y lo privado desde la sociedad civil	72
La construcción de lo público	75
Los bienes públicos	77
Elementos constitutivos de los bienes públicos	78
La provisión de los bienes públicos	80
Bienes públicos globales	81
Los mecanismos para el abastecimiento de bienes públicos globales	82
El financiamiento de los bienes públicos globales	84
El futuro de los bienes públicos globales	85
Las organizaciones de la sociedad civil	86
El tercer sector	91
El futuro de la sociedad civil o del tercer sector	99
Una reflexión final	101
Capítulo 3, <i>La historia de las organizaciones de la sociedad civil en México</i>	103
Los periodos de esta historia: la discusión	104

Los periodos de esta historia: una propuesta	107
El desarrollo de los periodos	109
La Colonia	
El siglo XIX	112
El siglo XX	116
Del término de la lucha armada a finales de los años cincuenta (1920-1960)	117
De finales de los años cincuenta hasta antes de los terremotos de 1985	121
Los años sesenta	
Los años setenta	127
El principio de los años ochenta	134
De los terremotos de 1985 a la alternancia en el 2000	138
El fin de la década de los ochenta	
Los años noventa	141
De la alternancia en la Presidencia de la República al momento actual	148
Las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil: 1970-2000	154
El Partido Revolucionario Institucional (PRI)	158
El Partido Acción Nacional (PAN)	159
El Partido de la Revolución Democrática (PRD)	
El futuro de la relación	160
Una reflexión final	161
Capítulo 4, <i>La sociedad civil y el gobierno de la alternancia</i>	164
La concepción del gobierno de la alternancia sobre la sociedad civil	166
Democracia y sociedad civil	167
Rechazo al corporativismo	168
Relación entre gobierno y sociedad civil	170
Las políticas públicas	175
El voluntariado	178
Las acciones del gobierno de la alternancia	180
La relación con las organizaciones de la sociedad civil durante la transición	181
Coordinación para la Alianza Ciudadana	184
El cumplimiento de los acuerdos de la Mesa de Diálogo	189
La Ley de Fomento	190
La participación social en el gobierno de Vicente Fox	193
Los recursos públicos para las organizaciones de la sociedad civil	198
La atención ciudadana	203
El balance y los retos de la cooperación entre sociedad y gobierno	206
Los cambios	
Las dificultades	208
Los retos	211
Una reflexión final	213

Capítulo 5, <i>La evolución institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México</i>	216
Las teorías, modelos y metodologías de intervención de las organizaciones	217
Las organizaciones de desarrollo	224
La concepción de las organizaciones	227
Los años setenta	
Los años ochenta	228
Los años noventa	231
El primer lustro del nuevo siglo	233
La cultura de las organizaciones	235
Los años setenta	236
Motivación	
Principios y valores	
Sentido de la acción	
Visión del trabajo	
Profesionalización	237
Incorporación de otros	
Visión del poder	
Relación con el poder establecido	
Relación con el dinero	238
Equipo de trabajo	
Liderazgo y conducción	
Toma de decisiones	
Estructura orgánica	239
Los años ochenta	
Motivación	
Principios y valores	
Sentido de la acción	240
Visión del trabajo	
Profesionalización	
Incorporación de otros	
Visión del poder	
Relación con el poder establecido	
Relación con el dinero	241
Equipo de trabajo	
Liderazgo y conducción	
Toma de decisiones	
Estructura orgánica	242
Los años noventa	
Motivación	
Principios y valores	
Sentido de la acción	
Visión del trabajo	243
Profesionalización	
Incorporación de otros	
Visión del poder	

Relación con el poder establecido	
Relación con el dinero	244
Equipo de trabajo	
Liderazgo y conducción	
Toma de decisiones	
Estructura orgánica	245
El primer lustro del nuevo siglo	
Motivación	
Principios y valores	
Sentido de la acción	
Visión del trabajo	246
Profesionalización	
Incorporación de otros	
Visión del poder	
Relación con el poder establecido	
Relación con el dinero	247
Equipo de trabajo	
Liderazgo y conducción	
Toma de decisiones	
Estructura orgánica	248
El clima de trabajo en las organizaciones	251
Los años setenta	
Los años ochenta	252
Los años noventa	253
El primer lustro del nuevo siglo	254
El modelo de estructura orgánica	255
Asamblea general	
Director o coordinador general	256
Responsable de área o región	258
Las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación	260
Los años setenta	261
Los años ochenta	
Los años noventa	262
El primer lustro del nuevo siglo	264
Elementos centrales del proceso de transformación de las organizaciones	265
Una reflexión final	268
Capítulo 6, <i>El fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil</i>	271
Notas sobre el desarrollo histórico del fortalecimiento institucional	273
El Estado actual del fortalecimiento institucional	276
¿Sigue vigente la propuesta metodológica del fortalecimiento institucional?	
¿Para qué sirve ahora el fortalecimiento institucional?	277
¿Cómo entender ahora el fortalecimiento institucional?	278
¿Cómo hacer hoy el fortalecimiento institucional?	279
¿Cuáles son ahora los problemas del fortalecimiento institucional?	280

Una propuesta metodológica para el fortalecimiento institucional	281
La condición previa para iniciar un buen proceso de fortalecimiento institucional	282
Consideraciones en torno a los principios metodológicos de carácter general	283
Los tipos de intervención y sus métodos particulares	284
Formación y capacitación	285
Evaluación institucional	286
Consultorías	287
Asesorías	292
La propuesta metodológica como tal	
Procesos del espacio interior	293
Estructura orgánica	
Planeación y evaluación	294
Formación y capacitación	295
Especialización	297
Procesos del espacio exterior	
Visibilización	298
Relaciones	299
Posicionamiento	
Financiamiento	300
Una reflexión final	301
Capítulo 7, <i>El futuro de las organizaciones de la sociedad civil: los retos estratégicos</i>	304
Dos ideas fundamentales, respecto del futuro de las organizaciones de la sociedad civil	307
La construcción de lo público	
La participación ciudadana en la gobernabilidad	312
El futuro exige cambios en la forma de pensar	316
Reconocimiento del protagonismo del mercado	
Las ideas fuerza que orientan el trabajo son ahora otras	317
La nueva identidad y los nuevos papeles	
Acercamiento al gobierno	318
Cambios en la manera de financiarse	
Variación de la población meta	
La nueva legitimidad social derivada de las alianzas	319
Aportes e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil	320
Los papeles fundamentales de las organizaciones	321
Prestadoras de servicios sociales	
Organizadoras de la comunidad	322
Promotoras de formación de capital social	
Promotoras del desarrollo económico	323
Promotoras y defensoras de los derechos humanos y civiles	
Los campos de incidencia	
Ampliación de su visibilidad e influencia en la opinión pública	324

Fomento de la cultura solidaria y la participación ciudadana	
Construcción de políticas públicas	
Vigilancia del cumplimiento de los acuerdos internacionales	325
Promoción de nuevas leyes	
Defensa y promoción de la vida democrática	326
Construcción y ejecución de las agendas sociales	327
Fortalezas de las organizaciones	328
La flexibilidad	
La empatía y compromiso	
La credibilidad y la confianza	
La aproximación holística	329
Los conocimientos y destrezas	
Los contactos	
El desarrollo de liderazgos	330
El empleo y los recursos	
Los retos estratégicos de las organizaciones	
Los retos estratégicos generales	331
En relación a la globalización	
En relación con la cooperación	332
En relación a las estrategias de acción	334
Los retos estratégicos particulares	336
Los retos estratégicos al interior del sector	
Profesionalización de las instituciones y de su personal	
Elevar la calidad e impacto de la acción	
Encontrar nuevas formas de financiamiento de su acción	337
Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas	338
Superar los prejuicios y diferencias internas, para hacer un frente común	339
Los retos estratégicos al exterior del sector	340
Elevar el nivel de presencia y visibilidad	
Cambiar la forma de relación con el gobierno	
Mejorar la relación con la sociedad	341
Tender puentes con otros sectores y elevar el nivel de las relaciones	
Una reflexión final	342
Conclusiones	344
Apéndices	368
Fuentes	381

Introducción

En los últimos treinta años, la sociedad civil organizada ha vivido un intenso proceso de crecimiento en todo el mundo y esto ha estado también presente en nuestro país. Los grupos y organizaciones se multiplican y con ello también se abren nuevos y más complejos frentes de acción. Los ciudadanos asumen papeles y ocupan espacios antes reservados sólo a la acción gubernamental. Esta nueva presencia ciudadana es uno de los datos que definen la modernidad y una de las mayores esperanzas en la construcción social del nuevo siglo.

El ámbito de lo público es hoy también campo de acción de lo privado. Los términos de la relación entre el gobierno y la sociedad civil deben seguir cambiando, ya que la construcción del Estado moderno exige la acción conjunta de ambos actores sociales. La sola democracia representativa, condición indispensable de la convivencia social, ya no garantiza la gobernabilidad. Las sociedades del inicio del siglo XXI se enfrentan a problemas y retos antes no contemplados, que requieren de la democracia participativa.

Las organizaciones de la sociedad civil son expresión de esta nueva democracia que todavía necesita crecer y desarrollarse en nuestro país. A través de ellas, los ciudadanos encuentran cauces de participación y se comprometen con la construcción de su sociedad; también crean mecanismos que les fortalecen como ciudadanía y les hacen participar de nuevas maneras en la gestión de lo público. Las organizaciones son el instrumento que tienen los ciudadanos para participar, junto con el gobierno, en la edificación del Estado.

A las organizaciones de la sociedad civil las animan y mueven valores y propósitos muy distintos; sin embargo, a todas ellas les es común la idea de contribuir a la edificación de una sociedad más justa y con mayor calidad de vida. Este propósito se traduce en acciones dirigidas a la solución de problemas sociales; en la construcción de alternativas en los más

diversos temas y en la búsqueda de influir en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El impacto de las organizaciones de la sociedad civil se ha dejado sentir en todos los campos y ha contribuido a cambiar el panorama económico, político y social de nuestro país. La nueva sociedad no se puede construir ni entender sin la participación de las organizaciones que luchan por el respeto a los derechos humanos; de los grupos que trabajan en favor del medio ambiente; de las instituciones que ayudan a los discapacitados y tampoco sin la acción de las organizaciones que generan alternativas de empleo o vigilan la transparencia de la acción del gobierno.

Los avances de las organizaciones de la sociedad civil son evidentes, aunque dentro del sector y de cada una de ellas se encuentren aún problemas y debilidades que es necesario superar. Existe también mucho desconocimiento sobre sus propósitos y la dimensión de sus aportes. Las exigencias de la acción directa han impedido que los miembros de las organizaciones trabajen más en la conceptualización de su propia práctica, y también han imposibilitado que se hagan más presentes en espacios de discusión, lo que les permitiría dar a conocer mejor el verdadero alcance de su acción.

La importancia creciente de las organizaciones de la sociedad civil hace cada vez más necesario aclarar asuntos, tales como la manera en que éstas pueden y deben participar en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, o también sobre las razones que existen para tener acceso a los fondos públicos, para sólo mencionar dos ejemplos, entre otros muchos, que exigen aclaración y provocan la discusión.

En el sector organizado de la sociedad, es evidente la necesidad de entrar a un diálogo más riguroso y exigente dentro del mismo, y también con otros actores, de manera particular con el gobierno. Asimismo, la nueva realidad democrática que ahora se vive en el país hace cada vez más urgente el encuentro sistemático y organizado entre el gobierno y la sociedad civil.

Es necesario que las organizaciones de la sociedad civil trabajen más en la línea de sistematizar su experiencia y teorizar su práctica, con el propósito de auto-comprenderse mejor. El esfuerzo de elaboración de un pensamiento que surja desde la sociedad civil organizada permitirá que ésta participe, de manera más sólida y consistente, en el debate nacional. En esta dinámica de generación de conocimiento, se vuelve particularmente importante la relación que se pueda establecer entre las organizaciones de la sociedad civil y la academia.

El presente trabajo tiene como propósito central contribuir y avanzar en la reflexión y la conceptualización de temas centrales en la discusión actual. Las reflexiones o ejes para comprender a la sociedad civil y sus organizaciones, que se plantean en este trabajo, son los siguientes:

1.- ¿Cómo debemos entender hoy el concepto de ciudadanía y cómo participa ésta en la construcción de lo público?

Para responder a esta cuestión es necesario presentar la evolución del concepto de ciudadanía y cómo debe ser entendido en el ámbito de las democracias contemporáneas. Es también fundamental dar cuenta de qué es la participación ciudadana y qué es y cómo se construye lo público.

2.- ¿Qué debemos entender por sociedad civil y cuáles son las estructuras institucionales que están comprendidas en este concepto?

La respuesta a esta pregunta supone hacer un recorrido histórico para ver cómo ha evolucionado el concepto de sociedad civil. Implica, esto es clave, explicar cuáles son las organizaciones que integran o forman parte de la sociedad civil, y es necesario también decir qué es el Tercer Sector.

3.- ¿Cuál ha sido el desarrollo histórico de las organizaciones de la sociedad civil en México?

Este punto requiere desarrollar la reflexión sobre cuáles son los antecedentes de las organizaciones de la sociedad civil en la historia de nuestro país y su relación con el conjunto del sistema político. La respuesta a la pregunta hace necesario señalar cómo el arribo de la democracia en México modificó la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno.

4.- ¿Cuál ha sido la evolución de las organizaciones de la sociedad civil en las últimas décadas, desde el punto de vista organizacional?

Responder a esta cuestión exige describir la evolución de las organizaciones de la sociedad civil en su cultura y acción, así como en sus estructuras, relaciones internas y la relación con su entorno. Además, implica un análisis de la forma en que los cambios económicos, políticos, sociales y culturales en nuestro país han afectado a las organizaciones.

5.- ¿Por qué es relevante el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y cómo puede darse?

La respuesta a esta pregunta implica contar con un diagnóstico claro de las fortalezas y debilidades de las organizaciones y también de las amenazas y oportunidades. Requiere, es parte de la contestación a la pregunta, presentar una propuesta metodológica operativa que conduzca el proceso de fortalecimiento de las organizaciones.

6.- ¿Cuál es el futuro y cuáles son los retos fundamentales de las organizaciones de la sociedad civil?

Se debe dar cuenta del papel que tienen y deben jugar las organizaciones en la realidad democrática de México, y también presentar los desafíos de las asociaciones, tanto en su estructura interna como en su capacidad para influir en la realidad del país, a través de su actividad y aportación.

Guiado por estos ejes temáticos, el trabajo tiene el propósito de responder, con propuestas propias, al cuestionamiento y a la discusión de estos temas, que se constituyen en áreas no sólo fundamentales de la discusión teórica sino, sobre todo, de la práctica política, que busca hacer de nuestra sociedad un lugar más digno y justo para todos.

Es también propósito de este trabajo cerrar la distancia entre la práctica y la teoría. De manera personal, en los últimos treinta y cinco años, he trabajado primero como promotor y después como dirigente en el sector de las organizaciones sociales. Durante ese mismo periodo, he estado también presente con artículos, libros, conferencias, cursos y seminarios en el campo de la reflexión y el trabajo académico. En mi calidad de consultor privado, y como consultor de la UNESCO, la UNICEF, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y agencias de la cooperación de Alemania, Holanda y los Estados Unidos, he participado en procesos de planeación y evaluación de las

organizaciones de la sociedad civil en una veintena de países y conducido más de cien procesos de intervención institucional.

El presente trabajo se propone, pues, como un puente o como un cruce de caminos entre la acción de la sociedad civil organizada, la consultoría y la reflexión académica.

Este trabajo habrá cumplido sus propósitos si contribuye a que las organizaciones de la sociedad civil se comprendan mejor a sí mismas; si logra que el conjunto de los actores, tanto sociales como gubernamentales, entiendan cada vez con mayor claridad la importancia y dimensión que ellas tienen y, sobre todo, si consigue hacer conciencia de que el futuro de la sociedad no puede entenderse y tampoco construirse sin la participación de los ciudadanos y sus organizaciones.

En el primer capítulo, “El ciudadano y la ciudadanía”, se hace un análisis del desarrollo histórico que en Occidente, desde los griegos hasta la actualidad, han tenido estos dos conceptos claves para comprender tanto el sentido de pertenencia como el de participación de los ciudadanos en la construcción de su comunidad.

El capítulo aborda la evolución del concepto de democracia, estudia los tipos de democracia hoy presentes y profundiza en la relación que, en términos de la modernidad, se establece precisamente entre estos dos conceptos: democracia y ciudadanía.

Se analizan también los elementos fundamentales que, más allá de la definición jurídica de la ciudadanía, hacen que ésta se constituya como tal, producto de su propio accionar en la construcción de la comunidad. Los elementos que se consideran son: la participación ciudadana, la educación ciudadana y la base económica, en tanto elemento que garantice la

autonomía y la capacidad efectiva de cada uno de los miembros de la comunidad para participar y tomar decisiones.

En “La sociedad civil”, el segundo de los capítulos, se analiza el desarrollo del asociacionismo como un antecedente de la participación ciudadana en el ámbito de la sociedad civil. Se aborda también el desarrollo histórico que, desde los griegos hasta nuestros días, ha tenido este concepto fundamental para entender la realidad del Estado en la actualidad.

En el capítulo se ofrecen propuestas esenciales para esclarecer el concepto de sociedad civil, entre ellas las de Hegel y Marx, y también las de Gramsci, Bobbio, Habermas y Luhmann. Las reflexiones más recientes sobre esta temática parten de la definición que plantean Jean L. Cohen y Andrew Arato, para después recorrer las definiciones que, en los últimos quince años, han hecho tanto académicos como miembros de las organizaciones ciudadanas.

En el trabajo también se examina la relación entre lo público y lo privado y se aborda la forma de construcción de lo público por parte de la ciudadanía y sus organizaciones. Se hace asimismo un acercamiento al concepto de bien público.

Finalmente, se revisa la idea de “tercer sector” y la visión que sobre las organizaciones de la sociedad civil se derivan del mismo. En este marco, se hace un análisis del sector de la filantropía y también del papel y significado del voluntariado en la sociedad de hoy.

En el capítulo tres, “La historia de las organizaciones de la sociedad civil en México”, se presenta un análisis de la aproximación realizada por los distintos autores que han trabajado

sobre este tema. Se parte de reconocer que la gran historia de estas organizaciones en México está todavía por hacerse.

Se incluye también una nueva propuesta de periodización de la historia de las organizaciones. Un primer gran período lo constituyen los trescientos años de vida colonial. Aquí se distinguen dos grandes etapas: la de los Habsburgo y la de los Borbón. El siglo XIX, que es el segundo período, abarca dos etapas: la que va de la Independencia a las Leyes de Reforma, y de ésta al fin del Porfiriato.

El tercer periodo comprende del fin de la lucha armada de la Revolución Mexicana al gobierno de la alternancia. Aquí se distinguen cuatro etapas: a) la que va del fin de la lucha armada hasta los años 50; b) la que inicia en los años 50 y llega hasta los terremotos de 1985; c) la que abarca de los terremotos hasta la alternancia en la Presidencia de la República, en julio de 2000; d) la que se abre con el gobierno de la alternancia.

Finalmente se hace un análisis de la relación, en los últimos cuarenta años, entre el gobierno y los partidos políticos con las organizaciones de la sociedad civil.

En “La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia”, el cuarto de los capítulos del presente trabajo, se analiza cómo el gobierno que asume la presidencia de la República el 1 de diciembre de 2000, comprende a la sociedad civil y también la relación que establece con ella. Se profundiza de manera particular en el grado de cumplimiento de los acuerdos a los que la sociedad civil llegó con el gobierno en lo que se conoce como la Mesa de Diálogo.

Además, se plantean los desafíos que tiene el gobierno en su relación con la sociedad civil; así, se da cuenta de los elementos concretos que se han modificado en esa relación y, a la vez, se aventuran ideas para fortalecer una cultura de respeto mutuo entre las organizaciones y el gobierno; una cultura de colaboración y apoyo.

Se abordan también algunos elementos que hace falta madurar, a fin de desterrar desconfianzas entre una parte importante de las organizaciones hacia cualquier nivel de gobierno, y viceversa.

El quinto capítulo, titulado “La evolución institucional de las organizaciones de la sociedad civil”, retoma el recorrido de los capítulos tres y cuatro. Aquí se pretende dar cuenta del desarrollo institucional de las organizaciones de la sociedad civil.

Si bien el análisis se centra, de manera particular, en las organizaciones de desarrollo, se considera que el estudio vale para el conjunto de las mismas. Se aborda el origen y la historia de las organizaciones de desarrollo, su cultura y clima organizacional; se analiza su estructura orgánica y también su relación con las agencias de la cooperación.

En la elaboración del presente capítulo se recurrió a la metodología del análisis institucional, por considerar que es la que podía arrojar la información requerida para conocer más de cerca las prácticas internas de las organizaciones, y así obtener una visión acabada de su desarrollo. Dicha metodología condujo a la revisión de actas constitutivas, organigramas y reglamentos. También permitió estructurar un conjunto de entrevistas con personas que han trabajado sobre el desarrollo institucional, tanto en la teoría como en la práctica.

El capítulo seis “Fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil” contiene un conjunto de valoraciones y recomendaciones con ese fin.

En el capítulo se desarrollan propuestas para el fortalecimiento institucional, reconociendo que la necesidad de que las organizaciones se fortalezcan no deriva sólo de acontecimientos relacionados con la transición a la democracia, sino que además tiene que ver con factores relativos a la evolución histórica de las propias organizaciones así como a exigencias de los organismos de cooperación internacional, ubicados en el marco de proceso de globalización.

Cabe aclarar desde aquí que la propuesta para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil se nutre fundamentalmente de mi experiencia como consultor.

El capítulo siete, denominado “Fortalezas y retos estratégicos de las organizaciones de la sociedad civil en México” tiene como propósito discutir el futuro de las organizaciones, a partir de realizar un balance que permita ubicar sus fortalezas y retos estratégicos.

En este capítulo se valoran también las fortalezas de las organizaciones. Se identifican los roles desempeñados por las mismas y la naturaleza de sus aportaciones. La relación de estos dos elementos permite puntualizar los retos estratégicos dentro del sector, y de éste con respecto a sus elementos externos.

La narrativa de este capítulo se organiza con base en la identificación conceptual lograda en los dos primeros capítulos, el sustento histórico de los capítulos tres y cuatro, así como la perspectiva de análisis desarrollada a lo largo de los capítulos cinco y seis.

Los planeamientos que se presentan a continuación son resultado no sólo de una larga reflexión de más de tres décadas acerca del papel de las organizaciones sociales en el desarrollo de una sociedad moderna y democrática, sino también, del trabajo práctico de muchos años en las tareas propias del fortalecimiento institucional de las organizaciones, tanto en México como en otros países.

Capítulo 1

El ciudadano y la ciudadanía

A partir del inicio la década de los sesenta, se discute de manera intensa la necesidad de fomentar el sentido de pertenencia a la comunidad y participar en su construcción. Hay conciencia de que la cohesión social no puede lograrse sólo mediante la voluntad de la ley y su aplicación, sino que también exige de los ciudadanos la decisión libre de adhesión y de participación en su comunidad.¹

Pertenecer a una sociedad pasa necesariamente por compartir un conjunto de valores que hacen relación a los mínimos de justicia que una sociedad está dispuesta a garantizar, y a la capacidad de hacer posible los distintos ideales de felicidad que tengan sus integrantes.²

En los últimos cien años –y con mayor intensidad en los pasados cuarenta– tanto la tradición política “liberal-individualista” como la “republicana o cívica-comunitaria” discuten la necesidad de fomentar el sentido de pertenencia a la comunidad y también la forma de participar en su construcción.³

El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad es lo que motiva a los individuos a trabajar por ella. Este concepto apela, pues, al lado “racional” que asume la

¹ Algunas ideas iniciales de este tema fueron tratadas por el autor en la ponencia “Lo público y lo privado: dos caras de una misma realidad”, presentada en el Panel Plenario, Evento de Celebración del 11º Aniversario del Centro Mexicano para la Filantropía, México, Memoria del Encuentro, Cemefi, 15 de noviembre de 1999, pp. 24-29 y también en la ponencia “La cooperación para el desarrollo entre la sociedad civil y el gobierno”, presentada en el Panel Plenario, II Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México, Zinacantepec, Estado de México, *Memoria del Encuentro*, Centro Mexicano para la Filantropía y el Colegio Mexiquense, 30 de octubre de 2002, pp. 40-44.

² Will Kymlicka y Wayne Norman, “Return of the Citizen: A Survey o Recent Work of Citizenship Theory” *Ethics*, E.U.A., Núm. 104, 1994, pp. 352-381.

³ Al analizar estas dos tradiciones Víctor Pérez Díaz plantea que: “La primera (...) insistirá en el valor central de la libertad (abstracta o negativa) de los individuos para distanciarse de su entorno y decidir sus planes de vida. Esta tradición, presumiblemente, se acomodaría bien a los mercados económicos y con las actitudes *self-interested* y adquisitivas que, se supone, son adecuadas a los mismos. La segunda, en cambio, enfatiza la (*embeddedness* o) incardinación de los individuos de una comunidad, y haría de su condición de miembros de la misma el dato primordial para entender cómo estos individuos sienten, arguyen y actúan al enfrentarse con sus problemas vitales, a lo que añadiría la propuesta moral de que el valor de sus planes particulares de vida debería ceder ante el valor supremo de la conservación o el progreso de semejante comunidad.”, Víctor Pérez Díaz, “Sociedad civil fin de siglo, esfera pública y conversión cívica”, en: Jordi Nadal (Coordinador), *El mundo que viene*, España, Alianza Editorial, 1994, pp. 150-151.

necesidad de que una sociedad sea justa para que sus miembros perciban su legitimidad, y al “afectivo”, representado, sin más, por los lazos de pertenencia al grupo, que no hemos elegido, pero del cual formamos parte y nos da identidad. Así, razón y sentimiento se unen.⁴

El concepto de ciudadanía, por lo mismo, integra la exigencia de la justicia y hace también referencia a que se es parte de un grupo, el cual es origen, identidad y también razón de ser.

La naturaleza de la ciudadanía remite primariamente a una relación política entre el individuo y la comunidad, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de ésta y le debe lealtad permanente. Es el reconocimiento oficial de la integración del individuo a la comunidad política que cobra la forma del Estado nacional de derecho.

El desarrollo histórico de la ciudadanía

Existen diversas maneras de entender la realidad de la ciudadanía. Este concepto ha tenido diversos contenidos. A continuación, se presenta un análisis de las diversas concepciones que, a lo largo de los siglos, han estado presentes en nuestras sociedades.

La ciudadanía en Grecia y Roma

El concepto de ciudadanía parte de una doble raíz, la griega y la romana, y se origina en dos modelos de democracia que atraviesan la historia: la participativa y la representativa. Lo que resulta depende de la versión que se tome, de que la democracia sea “el gobierno del pueblo” y no sólo el “gobierno querido por el pueblo”. Ésta, en el fondo, sigue siendo la

⁴ Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, España, Alianza Editorial, 1998, pp. 26-38.

discusión. De que se adopte una u otra se deriva también un determinado tipo de participación ciudadana.

El origen de esta discusión, que resulta tan moderna, nace en el período que va de la Grecia Antigua, en la Atenas del siglo V A.C., y abarca hasta el siglo I de nuestra era, cuando termina la República y surge la Roma Imperial. En este período aparecen dos conceptos de ciudadanía: la tradición política, propia del *polites* griego, y la tradición jurídica del *civis* latino.

Grecia: la democracia participativa

La visión del ciudadano que participa en la construcción de la *polis* y, por tanto, está interesado siempre en las cosas públicas, porque lo público le es propio, nace en Atenas con la constitución de la democracia, el gobierno popular, durante el siglo V A.C.⁵ Esta forma de gobierno se extiende por dos siglos hasta que la ciudad es sometida por la vecina y poderosa Macedonia. La ateniense fue la más compleja y elaborada de las democracias de las ciudades-estado de Grecia.⁶

La célebre oración fúnebre de Pericles por los héroes muertos en la batalla contra Esparta transmite con mucha exactitud el ideal de ciudadano en la Grecia de esos tiempos.

Dice Pericles: En nuestra ciudad “nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gente de diferentes oficios conoce suficientemente la cosa pública; pues somos los únicos que consideramos no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en

⁵ Del griego *demos*, el pueblo, y *kratos*, gobierno. El gobierno del pueblo. La palabra *demokratia* se utilizó en un inicio de manera despectiva por parte de los aristócratas griegos, para señalar su desprecio por la gente común, por el pueblo, que le había arrebatado su lugar y, sobre todo, su control sobre el gobierno de la ciudad.

⁶ Robert Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, España, Taurus, 1999, p. 18.

ella, y además, o nos formamos un juicio propio o al menos estudiamos con exactitud los negocios públicos, no considerando la discusión como un estorbo para la acción, sino como paso previo indispensable a cualquier acción sensata.”⁷

Desde esta perspectiva, el ciudadano es el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a los asuntos privados. Sabe también que la mejor manera de tratar los asuntos públicos es la deliberación. El ciudadano participativo, que aprecia la implicación en la cosa pública como la forma más digna de ser vivida, ha inspirado todos los modelos de democracia participativa. La de Rousseau y también la de la Comuna de París.

En *La Política* de Aristóteles⁸ y en los textos de Tucídides,⁹ en particular al que se ha hecho referencia, se idealiza la democracia ateniense y con ella la participación ciudadana. La experiencia griega pasó a ser parte de los mitos del comportamiento de las sociedades humanas.¹⁰ La realidad es que la democracia griega funcionó mejor en el texto que en la realidad. La investigación reciente demuestra que entre los atenienses no había un gran entusiasmo por la participación ciudadana. Para garantizar la presencia de los ciudadanos en la Asamblea había que pagarles.¹¹

⁷ Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, España, Ediciones Cátedra, 2002 p. 184.

⁸ Aristóteles, *Política*, España, Alianza Editorial, 1998.

⁹ Tucídides, *Op. cit.*

¹⁰ Según Giovanni Sartori, la democracia basada en la participación personal, solamente es posible bajo ciertas condiciones; y cuando no pueden existir, la única posibilidad a ser operada es la democracia representativa. Para el mismo autor “la historia demuestra que las democracias griegas y la comunas medievales, que en cierto modo fueron réplica de las democracias directas, tuvieron una existencia turbulenta y efímera” Véase Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, Tomo II, Los problemas clásicos, España, Alianza Editorial, p. 347.

¹¹ Un ejemplo de la visión crítica a la idealización de la democracia griega puede verse en Fareed Zakaria, *El futuro de la libertad*, México, Taurus, 2004, pp. 31-32.

La falta de interés de participar en las decisiones de los ciudadanos comunes y corrientes se origina, al parecer, en la existencia de poderosos grupos organizados, compuestos por parientes y amigos, que actuaban a la manera de los partidos de ahora, creando desigualdad en el momento de participar e imponían, por mayoría, sus decisiones en interés del grupo y no necesariamente de la comunidad. Desde aquel momento se hacía evidente que no sólo es importante garantizar la participación sino también las condiciones para que ésta sea relevante.¹²

Roma: la democracia representativa

En el mismo tiempo que se introduce el gobierno popular en Grecia, se establece también en la península italiana, en particular en Roma. Los romanos designan a su sistema con el nombre de República.¹³ La democracia romana duró mucho más que la ateniense e incluso más que cualquiera de las democracias modernas. Va del siglo V A.C. hasta el primero D.C., cuando el poder es asumido por los emperadores.

La expansión extraordinaria del Imperio Romano, mediante la anexión y la conquista de nuevos territorios, provocó e hizo necesaria una nueva manera de entender a la ciudadanía.

¹² Adela Cortina plantea que quienes han estado animados por el pensamiento de la democracia participativa de los griegos se han visto obligados a enfrentar y superar cuatro grandes límites de aquella: 1) El hecho de la exclusión. Sólo algunos son ciudadanos. En la Grecia clásica no lo eran las mujeres, los esclavos y los niños. El concepto de inclusión es un logro de la modernidad; 2) Los seres “libres e iguales” sólo eran los atenienses y no los demás. El “universalismo” de la libertad es uno de los grandes descubrimientos de la modernidad; 3) La participación de los atenienses no protege frente a las injerencias de la Asamblea en la vida privada. Ésta puede, sin más, intervenir en ella; 4) La participación directa –democracia congregativa– sólo es posible en el espacio pequeño de las ciudades griegas y no en las grandes naciones. Desde aquí evoluciona el concepto de participación al de protección. Lo que el Estado, la Asamblea, puede hacer es proteger al ciudadano en sus derechos, más que participar activamente en los asuntos públicos que quedan reducidos a la acción de quien los representa. El punto hoy, con todas las posibilidades tecnológicas de la comunicación, merece discusión. En Adela Cortina, *Op. cit.*

¹³ Del latín *res*, cosa o asunto, y *publicus*, público. La República hace relación a la cosa pública o lo que pertenece al pueblo. En el inicio, sólo tenían derecho a participar de la misma los patricios, y después de muchas luchas se pudo incorporar a la gente común, a los plebeyos. Al igual que en Atenas, el derecho a participar se restringió a los hombres, tal como ocurrió en todas las democracias y repúblicas hasta el siglo XX.

El ciudadano ya no es el que participa sino el que tiene garantizados los derechos. Incluso los pueblos conquistados gozaban de los privilegios y la ciudadanía que tenían los propios romanos.

El ciudadano, decía Tácito Cayo,¹⁴ es el que actúa bajo la ley y el que espera la protección de la misma. El ciudadano es, entonces, el miembro de la comunidad que comparte la ley, pero que no requiere la identificación, como los griegos, de un territorio o localidad determinado en que participa en la construcción de lo público. El territorio es el Imperio y de él se es ciudadano. Es el tránsito del *polites* griego al *civis* romano.

La ciudadanía, entonces, es un estatuto jurídico; más que la exigencia de implicación política, una base para reclamar derechos y no un vínculo que exige responsabilidades. La realidad política de occidente, la nuestra, es heredera de esta tradición.¹⁵

La ciudadanía en la Italia de los siglos XI al XV

Con la caída de la República Romana, el gobierno popular y con él la ciudadanía como tal desaparecen por casi un millar de años. El gobierno popular empieza a reaparecer en las ciudades del norte de Italia hacia el siglo XI D.C. Una vez más, este tipo de gobierno se desarrolló en ciudades-Estado relativamente pequeñas, a la manera de la Grecia Antigua.¹⁶

A mediados del siglo XIV y ya entrado el siglo XV, el gobierno popular de estas repúblicas entra en crisis a partir del declive económico, la presencia de la oligarquía y la toma del

¹⁴ Cayo Cornelio Tácito, *Los Anales de Cayo Cornelio Tácito*, Trad. Carlos Coloma, México, UNAM, 1975 p. XIII.

¹⁵ Una ampliación de estas ideas puede verse en Fareed Zakaria, *Op. cit.*, pp. 32-33.

¹⁶ Previo y a la par del crecimiento de las repúblicas del norte de Italia, tiene lugar el desarrollo del modelo de participación directa en asambleas locales de los vikingos en la región de Escandinavia. Es un modelo poco estudiado y claramente distinto al de la tradición griega y romana. Un acercamiento a este modelo puede verse en: Robert Dahl, *Op. cit.*, pp. 24-28.

poder por parte de gobernantes autoritarios ya fueran príncipes o monarcas. Lo fundamental, con todo, es el surgimiento de una nueva realidad política que atenta contra las ciudades-Estado, que es el principio de la configuración de una fuerza inmensamente superior como es el Estado-nación.¹⁷

Como señala Robert Dahl, “siguiendo una pauta ya familiar en Roma y que luego se repetiría durante la aparición de los modernos sistemas de gobierno representativo, la participación en los cuerpos gubernamentales de las ciudades-Estado se restringió en principio a los miembros de las familias de las clases altas: nobles, grandes terratenientes y similares. Pero, a su debido tiempo, residentes urbanos de menor nivel socio-económico comenzaron a reclamar el derecho a participar. (...) Como consecuencia, estos grupos –el *popol*, como a veces se le denominaba– obtuvieron el derecho de participar en el gobierno de la ciudad.”¹⁸

La ciudadanía que surge con el Estado

Aunque los conceptos de ciudadano y ciudadanía provienen de Grecia y Roma, el concepto actual está más directamente relacionado con las ideas que surgen en los siglos XVII y XVIII. Viene con las revoluciones francesa, inglesa, americana y el nacimiento del capitalismo como modo de producción dominante.¹⁹ El dato nuevo es la aparición del

¹⁷ Sartori destaca que el primer autor que refirió al “Estado” como una entidad impersonal y quien utilizó el término en el sentido político moderno fue Maquiavelo, aunque de forma incidental y fragmentaria. A medida que ganó aceptación como término político dejó de equipararse con *res publica* (la sociedad organizada políticamente como un todo), y se identificó más y más con las estructuras de mando (autoridad, poder, coacción) que inciden sobre la sociedad. Véase Giovanni Sartori, *Op. cit.*, p. 344-345.

¹⁸ Robert Dahl, *Op. cit.*, pp. 21-22.

¹⁹ De hecho, con el concepto de ciudadanía sucede algo similar a lo que anota Sartori respecto al término democracia: existen diferencias notables entre las democracias antiguas y modernas que abarcan los ámbitos de los fines y los valores. La civilización occidental ha enriquecido, modificado y articulado sus metas valorativas. El hombre moderno desea otra democracia; ha conocido el Cristianismo, el humanismo, la Reforma, la concepción de “los derechos naturales” y el liberalismo. Véase Giovanni Sartori, *Op. cit.*, p. 345.

Estado moderno. Con esto, el concepto de ciudadanía se ve ligado a la expresión del Estado y la nación.²⁰

El Estado hace relación a una forma de ordenamiento político que se empieza a configurar en Europa a partir el siglo XIII, y que, en un muy largo proceso, va a alcanzar su madurez hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX. Los ciudadanos son los miembros de pleno derecho del Estado.

El Estado, para organizarse, termina por abarcar todo el ámbito de las relaciones políticas. Según la celebre caracterización de Max Weber,²¹ el Estado ejerce el monopolio de la violencia legítima. El Estado tiene el control del territorio y también la unidad del mando.

El Estado moderno se presenta a sí mismo como: a) garantía de la paz; b) agencia protectora, que evita que cada individuo tome la justicia por su propia mano; c) expresión de la voluntad general, que exige el abandono de la libertad natural, pero concede la libertad civil; d) garante de la libertad externa, que hace posible la realización de la libertad trascendental. Todo esto es lo que conduce al alumbramiento del Estado de derecho, propio de la tradición liberal.

El Estado, entonces, está integrado por los nacionales que tienen un estatuto legal que otorga garantías y proporciona beneficios. El Estado, en esta visión, debe garantizar: a) la libertad en cuanto hombre; b) la igualdad en cuanto súbdito; c) la independencia de cada miembro de la comunidad en cuanto ciudadano.

²⁰ Una ampliación de estas ideas puede verse en: Fareed Zakaria, *Op. cit.*, pp. 43-54.

²¹ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 44.

Esta concepción no compromete a las personas en las tareas públicas, porque en definitiva, para que el Estado funcione, basta con que los ciudadanos se sometan al imperio de la ley, cumpliendo sus deberes legales. El Estado, en cambio, ante ese sometimiento, otorga y presta servicios fundamentales a sus ciudadanos. El Estado se hace cargo de todo lo relativo a la cosa pública. No hay espacios para otros. La acción de otros, cuando la hay, se interpreta como disfunción e incluso amenaza.²²

La idea de Estado por sí misma no hace relación a la de participación y tampoco a la de democracia. Robert Dahl plantea que “hasta el siglo XX la mayor parte del mundo proclamaba la superioridad de los sistemas no democráticos, tanto en la teoría como en la práctica”. El argumento central para justificar esta posición fue “que la mayoría de las personas simplemente no son competentes para participar en el gobierno del Estado” y que, por lo mismo, ellas saldrían ganando si se “limitaban a confiar la complicada tarea de gobierno” a los que supuestamente sí sabían hacer la tarea.²³ Y si bien es cierto que esta concepción, aún en nuestros días, no ha desaparecido del todo, hoy la mayoría tanto de los gobernantes como de los ciudadanos asume que el Estado no sólo debe ser fuerte sino también democrático, y por lo mismo, debe garantizar los espacios para la participación ciudadana.

²² Una visión crítica de estas ideas puede verse en: Vicente Arredondo, “Construir ciudadanía: educar para la participación ciudadana”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1 y 2, 1997, pp. 33-58.

²³ Robert Dahl, *Op. cit.*, pp. 55-56.

La democracia moderna

El concepto de ciudadanía sólo se puede entender en el marco de las sociedades democráticas. Antes, pues, de tratar de definir el concepto de ciudadanía en la actualidad, conviene definir el de democracia.

En el debate actual sobre los tipos de democracia están presentes, por lo menos, tres modelos: a) La democracia representativa. En ella se privilegia a los partidos y sus candidatos, votados por los ciudadanos, como los que representan los intereses de los ciudadanos. Los ciudadanos no se representan en forma directa sino son mediados por “sus” candidatos; b) La democracia directa. En ella se establecen mecanismos que garantizan ciertos niveles de participación de los ciudadanos en la conducción del Estado a través de las figuras del referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, la iniciativa popular y las candidaturas independientes. Se matizan los niveles de representación de los partidos y sus candidatos; c) La democracia participativa. Asume lo que propone la democracia directa, pero va más allá. Abre el espacio para que los ciudadanos intervengan en el diseño, ejecución, vigilancia y evaluación de las políticas públicas,²⁴ mediante la participación directa en la gestión estatal a través de consejos y comisiones.²⁵

En el marco de esta discusión es necesario, por lo mismo, definir cuáles son los criterios mínimos para considerar si un sistema político es o no democrático.²⁶ Hay muchas y

²⁴ Luis F. Aguilar es un autor fundamental para el estudio de las políticas públicas. Algunas de las obras que conviene analizar son Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2000; Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2000; Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2000; Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2000.

²⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE., 1994, p. 33.

²⁶ La existencia de un sistema político democrático no garantiza de por sí que una sociedad en particular sea democrática en el sentido integral. Es decir que a la realidad de la democracia política también concurra la

diversas propuestas. Robert A. Dahl establece cinco elementos fundamentales: a) Participación efectiva. Todos los miembros de una comunidad deben tener oportunidades iguales y efectivas, para hacer que sus puntos de vista sean conocidos por los otros miembros; b) Igualdad de voto. Todos deben tener igual y efectiva oportunidad de votar y los votos deben contarse como iguales; c) Comprensión ilustrada. Todos deben tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas y sus posibles consecuencias; d) Control de la agenda. Todos deben tener la oportunidad de decidir cómo y qué asuntos deben ser incorporados a la agenda; e) Inclusión de los adultos. Todos los adultos de la comunidad deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los elementos anteriores.²⁷

Otra manera de plantear el tema es que un sistema es democrático en la medida en que los gobernantes son elegidos mediante elecciones justas, periódicas y transparentes que garantizan la contienda en condiciones de equidad, y en la que los candidatos compiten libremente por los votos de los ciudadanos que gozan, a su vez, del derecho de elegir. Así, no será democrático un sistema político que no permita la expresión auténtica de partidos de oposición, y tampoco lo será si el voto se niega a las personas por su condición de raza, etnia, religión o sexo.

En el marco de estos mínimos que garantizan la democracia, “hay un gobierno por consentimiento del gobernado, que es la única base legítima del ejercicio de la autoridad de unas personas sobre las otras. Las instituciones gubernamentales son tanto directa como indirectamente responsables del pueblo, de los ciudadanos. Y los representantes del

democracia social entendida ésta como la realización de la justicia y la equidad social. Se puede afirmar sí, es mucha la evidencia empírica, que la verdadera vigencia de la democracia política es un buen camino para lograr la democracia social.

²⁷ Robert Dahl, *Op. cit.*, pp. 47-49.

pueblo en el gobierno pueden ejercer el poder sólo si los ciudadanos se lo otorgan legalmente. Así, los gobernantes son servidores públicos de los gobernados, quienes tienen el derecho y la responsabilidad de afirmar o de rechazar sus gobiernos por medio de elecciones públicas periódicas.”²⁸

Sobre la base de estos mínimos de la democracia representativa, que no pueden ser abandonados, se asume la necesidad de introducir nuevos elementos propios de la democracia participativa. La ciudadanía no puede ni debe agotarse en el derecho de votar. Es apenas el principio. Lo fundamental está en participar en la construcción de lo público. La ciudadanía se construye precisamente en este ejercicio. Sólo así se es ciudadano.²⁹

A los mínimos ya señalados habría que añadir otros dos elementos que resultan fundamentales para entender la participación ciudadana y que necesariamente deben ser incluidos en la definición de democracia. Éstos son legalidad constitucional y sociedad civil.

El primero hace relación a la necesidad de tener leyes y normas que regulen la acción social, tanto del gobierno como de los ciudadanos. Es la base del Estado de derecho. El reconocimiento del segundo garantiza para los ciudadanos y sus organizaciones el gozo de la libertad y autonomía para hacer valer sus puntos de vista, y también para desarrollar sus actividades en la construcción de la comunidad.

La legalidad constitucional o la *constitucionalidad* establece los límites en los que se desarrolla la autoridad, al igual que la participación ciudadana. La democracia

²⁸ John J. Patrick, “Principios de la democracia para la educación de los ciudadanos”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1 y 2, 1997, pp. 171-172.

²⁹ Una ampliación de estas ideas puede verse en Vicente Arredondo, *Op. cit.*, pp. 33-58.

constitucional asume que el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo no puede ejercer legalmente el poder en forma considerada indeseable por el pueblo mismo. Como señala John Patrick, “la *constitucionalidad* en una democracia denota un compromiso inamovible con el gobierno restringido y la legislación para poder proteger los derechos individuales y para habilitar a los gobiernos auténticamente democráticos para que sirvan al bien común.”³⁰

La existencia de una sociedad civil fuerte es un indicador fundamental de una *constitucionalidad* efectiva en un gobierno democrático. La existencia y desarrollo de la verdadera sociedad civil, condición indispensable para que ocurra la participación ciudadana, sólo es posible en el ámbito de las sociedades democráticas.

El concepto de sociedad civil se desarrolla de manera amplia en el siguiente capítulo. Por ahora, baste decir que, en la modernidad, ésta se “crea por medio de formas de autoconstrucción y automovilización” tal como lo plantean Cohen y Arato.³¹ La *constitucionalidad* opera para proteger los derechos individuales, de manera particular, de libre expresión, de libertad de reunión y asociación sobre los cuales se basa la sociedad civil.³²

Así, hay una práctica en la constitución del Estado “de arriba hacia abajo, en términos de protección legal para el libre establecimiento y operación de la sociedad civil. Hay también

³⁰ John J. Patrick, *Op. cit.*, p. 176.

³¹ Jean L. Cohen, y André Arato citados por John J. Patrick, “Principios de la democracia para la educación de los ciudadanos”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1 y 2, 1997, p. 183.

³² Respecto a la noción de respeto a la diferencia, asociado al de diversidad y sin los cuales no es posible entender el respeto de los derechos individuales y de las minorías, Sartori expone que hasta el siglo XVII la diversidad era considerada fuente de discordias y de desorden causante de la caída de los estados; y la uniformidad, el fundamento necesario de toda comunidad política. Desde entonces fue imponiéndose la actitud opuesta y la unanimidad fue considerándose sospechosa. Véase Giovanni Sartori, *Op. cit.*, p. 362.

una práctica, desde la participación democrática, de abajo hacia arriba, por parte de la gente de las comunidades locales, de las organizaciones de la sociedad civil, que contribuye, de manera prioritaria, a conservar el principio democrático en el gobierno del Estado y en la sociedad en general.”³³

Es importante aclarar que el proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones democráticas se enfrenta a la imposibilidad real del acuerdo total; por lo mismo, la democracia ha establecido como parte fundamental de su funcionamiento las decisiones por el principio de mayoría. Las minorías tienen la obligación de someterse a las decisiones de la mayoría, porque es el procedimiento que legal y legítimamente recoge el sentir de los más. Las minorías pueden, en otros momentos, ser la mayoría.³⁴

Si bien esta manera de decidir rige una buena parte del proceso de toma de decisiones en las realidades democráticas, el mismo presenta problemas tales como que no siempre las decisiones de las mayorías son justas o existen minorías que nunca pueden realmente expresarse. Es necesario, pues, introducir procesos de decisión que no sólo consistan en el voto mayoritario sino que además busquen, por otros mecanismos, la construcción de acuerdos y consensos.

La ciudadanía moderna

En los años noventa, del siglo pasado, resurgió el interés por el concepto de ciudadanía, como una evolución natural del discurso político, puesto que busca integrar las exigencias de justicia y de pertenencia a una comunidad. Asimismo, el concepto de ciudadanía se

³³ John J. Patrick, *Op. cit.*, p. 184.

³⁴ Luis Salazar, y José Woldenberg, “Principios y valores de la democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática (I)*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 12.

vincula, por un lado, a la idea de los derechos individuales y, por otro, a la de vínculo con una comunidad concreta.

El resurgimiento del interés por ese concepto se debe a hechos que se observan en todo el mundo, como la apatía de los votantes, el desmantelamiento del Estado de bienestar o el fracaso de políticas ambientalistas basadas en la participación de los ciudadanos.

Las formulaciones más modernas de la ciudadanía no están dispuestas a renunciar o a prescindir de los derechos subjetivos, a los que da lugar la ciudadanía legal, pero tampoco a la importancia de la deliberación y acción de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Una de las posiciones más influyentes de la concepción de ciudadanía como posesión de derechos es la de T. H. Marshall quien, en 1949, publicó *Ciudadanía y clase social*.³⁵ Para ese autor, la ciudadanía exige asegurar que cada persona sea tratada como miembro pleno de una sociedad de iguales. Para ello, es indispensable otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía.

El autor divide estos derechos en tres categorías: derechos civiles, que aparecen en la Inglaterra del siglo XVIII; derechos políticos que surgen un siglo después, y derechos sociales que se establecen en el siglo XX.

Para Marshall, la plena expresión de la ciudadanía exige un Estado de bienestar liberal democrático. Al garantizar esos derechos, el Estado asegura que cada individuo se sienta un miembro pleno, capaz de participar y disfrutar de la vida en común. Por consiguiente, si

³⁵T. H. Marshall, y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Argentina, Ed. Lozada, 2002, pp. 77-85.

uno de esos derechos no pudiera ejercerse plenamente, la persona quedaría marginada y limitada su capacidad de participar.

Del planteamiento de Marshall, desde la perspectiva actual, hay que subrayar la limitante de que no basta la aceptación pasiva de los derechos, sino que además es necesario incluir el ejercicio activo de responsabilidades y virtudes ciudadanas.

En torno a las ideas de este autor existen dos grandes posiciones críticas. La que se considera propia de una visión conservadora, de manera particular en Inglaterra, que ha argumentado que el Estado de bienestar no hace sino promover la pasividad por parte de los pobres y crear una cultura de la dependencia, haciendo de los ciudadanos clientes de la burocracia. Asimismo, ha destacado que el cumplimiento de ciertas obligaciones es una precondition para convertirse en miembro pleno de la sociedad, cuya ausencia es tan grave como la ausencia de una igualdad de derechos.

Por su parte, la posición progresista acepta que las personas sólo pueden ser miembros plenos de una sociedad en tanto que sean satisfechas sus necesidades básicas. Sin embargo, algunas corrientes progresistas, al mismo tiempo, ponen énfasis en la responsabilidad personal y en la obligación social.

Con el ánimo de superar la discusión acerca de si los derechos deben preceder a las responsabilidades o a la inversa, sectores progresistas han planteado que es necesario descentralizar y democratizar el Estado de bienestar, dando más poder a las agencias que impulsan los programas sociales y sometiéndolas al control de los beneficiarios. Así se daría un equilibrio entre derechos y responsabilidades.

En el gran marco de la actual discusión, resultan paradigmáticas las propuestas de John Rawls³⁶ y Jürgen Habermas.³⁷

La primera insiste en el valor de las libertades civiles, públicas y políticas, y reclama la participación ciudadana a través del ejercicio de la razón pública. Rawls advierte que la fortaleza y la estabilidad de la democracia moderna no dependen sólo de su estructura, sino que también tienen que ver las cualidades y actitudes de los ciudadanos. Si éstos carecen de tolerancia, de un deseo de participar en los procesos políticos, de promover el bien público y de ejercer una responsabilidad personal, surgen expresiones de ingobernabilidad, y la democracia se vuelve inestable.³⁸

La segunda, la “teoría deliberativa de la razón pública” de Habermas, toma del modelo liberal la defensa irrenunciable de los derechos subjetivos, y del modelo republicano, la importancia del poder comunicativo, único capaz de legitimar la vida pública. Para Habermas, el valor de las instituciones de la libertad constitucional depende de lo que los ciudadanos hagan de ellas.³⁹

³⁶ John Rawls, *Teoría de la Justicia*, México, FCE, 1978, p. 23.

³⁷ Jürgen Habermas, *Conciencia moral y acción comunicativa*, España, Editorial Península, 1985, pp. 181-185.

³⁸ En una reformulación posterior de su propuesta inicial contenida en su *Teoría de la Justicia*, John Rawls reafirma sus ideas sobre justicia como equidad y nos muestra la forma en que podemos entenderla como una forma de liberalismo político; esto es, como una concepción política de la justicia y no sólo como parte de una doctrina moral amplia. Véase John Rawls, *Teoría de la Justicia; una reformulación*, Argentina, Paidós, 2000, p. 18

³⁹ Según el citado autor, el control social que se ejerce sobre las normas vigentes específicas de cada grupo no descansa exclusivamente en la represión. Véase Habermas, *Op. cit.*, p. 184.

Dos nuevas realidades

La constitución del Estado moderno da espacio al surgimiento de dos nuevos conceptos que son fundamentales para entender la idea de ciudadanía en el mundo de hoy: la *publificación* y la ciudadanía social.

La publificación

El término *publificación* es un neologismo con el que se designa “el fenómeno moderno de la conversión en asuntos públicos de los que hasta hace poco tiempo eran privados, o de incumbencia exclusiva de las personas.”⁴⁰

Muchas cuestiones que estaban ligadas al ámbito exclusivo de la voluntad privada se han convertido en materia de preocupación pública, en la medida en que, por el crecimiento de las sociedades y la complejidad de las mismas, inciden en él su manera de organizarse y gobernarse. Se trata de una nueva realidad producto del propio desarrollo social. Ahora, por ejemplo, el número de hijos que cada pareja desea tener es objeto del interés general, mientras que antes era sólo espacio de la decisión privada. Lo mismo puede decirse de la protección a la naturaleza y de otras muchas cosas que hasta hace muy poco tiempo incumbían sólo al ámbito de la voluntad individual.

La masificación de las sociedades demanda creciente reglamentación jurídica para mantener la cohesión y disciplina sociales.

La sociedad, en bien de todos, impone restricciones al ejercicio de los derechos individuales. Mientras más grande es la sociedad más se intensifica la normatividad, para

⁴⁰ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

hacer posible la convivencia. Esto es lo que ha dado lugar al proceso que ahora se conoce con el nombre de *publificación*, que trae como consecuencia la conversión en asuntos públicos o de interés público de cuestiones antes consideradas totalmente privadas.

Esto supone también un espacio de reducción de la libertad individual. La necesidad de organizar grandes masas, de atender a sus necesidades y de establecer disciplinas y equilibrios interpersonales para garantizar la convivencia suponen no sólo organizar bien las tareas del gobierno sino también a la sociedad. No se trata, debe quedar claro, de una acción autoritaria, sino de la decisión común de limitar el campo de la acción individual, en aras de la convivencia social.

La ciudadanía social

La ciudadanía es un tipo de relación que implica una dirección doble: de la comunidad hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad.

El ciudadano tiene derechos y la comunidad contrae deberes para con él. Aquél también tiene deberes respecto a la comunidad y, en consecuencia, debe asumir activamente responsabilidades en ella y frente a ella. En este aspecto, el Estado ha insistido muy poco e incluso ha sostenido la necesidad de que los ciudadanos se mantengan lejos de la construcción de lo público, que es responsabilidad única del Estado.

Como bien lo anota Anthony Giddens en su libro *La tercera vía*⁴¹: “el ciudadano no puede ejercer su tarea con responsabilidad plena como constructor de lo público mientras que el Estado no le reconozca esta posibilidad como parte de su propia condición de ciudadano.”

Las personas cobran autoestima e identidad en el seno de una comunidad que es la que reconoce derechos y hace saber que somos sus miembros. La interdependencia de los ciudadanos en el seno de la comunidad debería contemplar, de parte de ésta, para con ellos: a) el estar dispuesta a siempre proteger la autonomía de sus miembros, reconociéndoles derechos civiles y políticos; b) proponerse hacerlos partícipe de sus bienes sociales, para llevar una vida digna⁴² (aquéllos que no pueden quedar sujetos al mercado); c) reconocer a sus ciudadanos como constructores de la sociedad. Tienen derechos y también obligaciones y, en cuanto tales, participan en la construcción de lo público.

La idea de ciudadanía en la actualidad

Existe hoy un consenso entre los estudiosos de la ciudadanía, y también entre los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, que ésta hace referencia decidida al derecho y a la capacidad que tienen los ciudadanos a participar de las decisiones públicas, a la manera que lo planteaba Pericles, en su famoso discurso para honrar a los caídos en la batalla contra Esparta.

⁴¹ Anthony Giddens, *La tercera vía*, México, Taurus, 1999, p. 87.

⁴² Al respecto, Adela Cortina señala que Aristóteles tenía razón cuando afirmaba que formamos parte de una comunidad “por naturaleza”, porque sólo en comunidad nos socializamos y sabemos de nuestras metas. Lo que no vislumbró, es que en sociedad aprendemos a ser autónomos, a aprender a tomar distancia incluso de algunos de las creencias de la misma comunidad. Lo que no vislumbró es que la participación ciudadana no tiene que ser sólo política sino también económica. Que quien no es ciudadano en lo económico, no lo es en realidad en lo político. Véase Cortina Adela *Por una ética del consumo*, España, Taurus, 2002, p.269

Una formulación que recoge bien la idea actual de ciudadanía es la que propone Fernando Savater: “entiendo por ciudadano el miembro consciente y activo de una sociedad democrática que conoce sus derechos individuales y sus deberes públicos, por lo que no renuncia a su intervención en la gestión política de la comunidad que le concierne ni delega automáticamente todas las obligaciones que ésta impone en manos de los ‘especialistas en dirigir’...”⁴³

La discusión que ahora tiene lugar sobre el concepto de ciudadanía involucra tres temas centrales: participación, educación y base económica ciudadanas.

Participación ciudadana

Sólo en democracia es posible la participación ciudadana. La democracia es y seguirá siendo una construcción histórico-cultural y, por lo mismo, no es posible entenderla de una sola manera y para siempre. Está en un proceso permanente de transformación y mejoramiento.

La concepción misma de democracia define los límites y posibilidades de la participación. El surgimiento y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en los últimos cuarenta años han sido acompañados, son parte de ellos, por la evolución y cambio del concepto de participación social o ciudadana. En estos años, han sido los organismos internacionales⁴⁴ y las agencias de cooperación las instituciones que más han influido en la

⁴³ Fernando Savater, “Reforzar la ciudadanía”, en *Predicciones*, edición a cargo de Sian Griffiths, España, Taurus, 2000, pp. 269-270.

⁴⁴ Al respecto, por ejemplo, el PNUD ha insistido que en términos de ciudadanía social, América Latina tiene hallazgos realmente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas: los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en otros planos de la ciudadanía. Lo que es más, la pobreza y la desigualdad son problemas que no permiten que los individuos se expresen y participen como ciudadanos con plenos derechos de manera igualitaria en el ámbito

definición de la idea de participación.⁴⁵ Las organizaciones de la sociedad civil, en los hechos, han asumido y se han adecuado a esta manera de entender la participación.

El recorrido histórico ha sido el siguiente. Al final de la década de los sesenta, la idea de participación dominante es que los beneficiados de los programas sociales implementados por los gobiernos aporten su mano de obra. Esto con el objetivo de abaratar costos, y también de hacer corresponsables a los beneficiarios de los proyectos. Al inicio de la década de los setenta, la idea fundamental de participación ciudadana es que los beneficiarios contribuyan a la definición de sus necesidades y problemas más urgentes y también aporten su visión de cómo se pueden resolver.

Hacia el final de la década, se habla también de que la participación es un medio para fortalecer a las organizaciones locales. Los objetivos son optimizar los recursos ubicando las necesidades urgentes, incorporar las iniciativas ciudadanas, evitar el burocratismo y está presente, aunque sea de manera inicial, la idea de la descentralización estatal.

En la década de los ochenta, las ideas fundamentales son que los ciudadanos y sus organizaciones participen en la toma de decisiones sobre las políticas que les afectan de manera directa en el desarrollo local. La participación en el ámbito de lo local es vista como una estrategia para superar el centralismo estatal y también para fortalecer los mecanismos de control y seguimiento de las autoridades locales. Los objetivos que se pretende alcanzar son: poder a los gobiernos locales, aplicar políticas descentralizadas que

público y, a partir de ello, erosionan la inclusión social. Véase PNUD *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Estados Unidos de América, PNUD, 2004, p.26

⁴⁵ Destacan organismos como el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCED). Dentro de las agencias de la cooperación, las fundaciones norteamericanas Ford, Rockefeller e Interamericana y de las europeas, la holandesa Novib y la inglesa Oxfam. Resultan también importantes las agencias de las iglesias católica y evangélica en Alemania como Cáritas, Adveniat, Misericordiae y EZE.

permitan atender de manera diferenciada las necesidades locales y también contribuir al fortalecimiento de las organizaciones locales para potenciar sus posibilidades y evitar la dependencia.

A la evolución paulatina que ocurre en los primeros treinta años sucede un quiebre fundamental al inicio de la década de los noventa. La concepción de participación, que implica a su vez una nueva manera de entender el Estado y la construcción de lo público, es que los ciudadanos tienen el derecho, precisamente por ser ciudadanos, de participar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Los ciudadanos tienen poder —es otra manera de entenderlo— para decidir de manera directa sobre las políticas estatales. Los objetivos se amplían y algunos de los más importantes son: fortalecer la capacidad de decisión y gestión de los ciudadanos y sus organizaciones y también las propias de los gobiernos locales, operar la corresponsabilidad que existe entre gobierno y sociedad, elevar los niveles de la gobernabilidad y hacer más eficaz la acción del gobierno en todos sus niveles.⁴⁶

Al inicio de la primera década del siglo XXI está presente la misma idea de participación y siguen vigentes los mismos propósitos. Lo nuevo está, es la tarea central tanto para el gobierno como para los ciudadanos y sus organizaciones, en encontrar los mejores mecanismos operativos que permitan la más efectiva participación ciudadana en la toma de las decisiones estatales. Está también presente el profundizar la democracia y hacer que ésta trascienda el ámbito de lo político y se instaure en el ámbito de lo social.

⁴⁶ Una visión amplia sobre el desarrollo del concepto de participación social y su particular evolución para el caso de México puede verse en: Liliana Rivera Sánchez, “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1 y 2, 1997, pp. 9-49.

Educación ciudadana

Sin educación no se puede ser ciudadano. La ciudadanía exige hoy una base educativa que se expresa, como lo propone Savater, en “una formación intelectual en los valores compartidos y en los hábitos del pensamiento crítico racional (que incluyen tanto la capacidad de persuadir argumentalmente como la de ser persuadido por argumentos, excluyendo, por tanto, el fanatismo de principio absolutos *a priori*)...”⁴⁷

Con base en este gran marco, de manera particular la educación ciudadana o la educación cívica para vivir en democracia y fomentar la participación de la ciudadanía en la construcción de la comunidad debe estructurarse, como lo plantea John J. Patrick, a partir de tres categorías básicas: a) conocimiento cívico; b) habilidades cívicas; b) virtudes cívicas.

El punto central del *conocimiento cívico* estriba en saber qué es una democracia constitucional en los términos que aquí se ha planteado. Los miembros de una sociedad deben desarrollar un pensamiento crítico que les permita evaluar en qué medida el gobierno de su país u otros gobiernos en el mundo operan bajo el esquema de una democracia constitucional. Los ciudadanos, para eso, tienen que asimilar conceptos claves como: derechos individuales, *constitucionalidad*, elecciones justas, democracia participativa, sociedad civil, para señalar sólo algunos.

Una faceta central de la educación ciudadana es la adquisición y el desarrollo de las *habilidades cívicas*. Las habilidades son intelectuales y de participación. El cultivo de las mismas tiene que permitir a los ciudadanos pensar y actuar en favor de sus derechos

⁴⁷ Fernando Savater, *Op. cit.*, p. 270.

individuales y también del bien común. Las habilidades intelectuales proporcionan la capacidad para participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Las habilidades de participación ofrecen elementos para que el ciudadano pueda influir en las decisiones de las políticas públicas, y también para que tenga la capacidad de exigir cuentas a las autoridades.

Las *virtudes cívicas* que resultan esenciales para el buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto son, entre otras, la autodisciplina, la civilidad, la tolerancia, la compasión y el respeto por el valor y la dignidad de los individuos. Estas virtudes son necesarias para la preservación y la mejoría continua de la democracia constitucional. Si los ciudadanos gozan de los derechos y privilegios que le otorga su gobierno, ellos deben también, a través de las virtudes, hacerse responsable del buen funcionamiento de su propia comunidad.⁴⁸

La escuela juega un papel central en la educación. Ella es una estructura fundamental en el proceso de construcción de la identidad y de la socialización de los valores de una sociedad. La educación ciudadana o la educación cívica debe ser un tema central del currículo de la escuela en las sociedades democráticas.⁴⁹ Existen muchas maneras de abordar la temática. Un punto central estriba en si se educa en, para o sobre la democracia. El ángulo que se elija, si bien no necesariamente es contradictorio con los demás, sí influye de manera decisiva en el tipo de educación cívica que se ofrece. Silvia L. Conde propone que existen por lo menos los siguientes enfoques de este tipo de educación: educación ciudadana, educación cívica, educación en la democracia, educación para la democracia, educación

⁴⁸ John J. Patrick, *Op. cit.*, pp. 191-193.

⁴⁹ Un amplio análisis sobre la educación cívica en México puede verse en Eric Suzán Reed, "Ciudadanos ausentes. La educación cívica como prioridad nacional", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1 y 2, 1997, pp. 59-128.

democrática, educación para el desarrollo, educación para los derechos humanos, educación para la paz.⁵⁰

Todos estos enfoques comparten fundamentos e ideas que les son comunes, pero al mismo tiempo sostienen diferencias y han construido aparatos conceptuales distintos. Algunos de los puntos que comparten y que ofrecen una buena manera de visualizar cuál es el núcleo central en el que debe formar la educación ciudadana son: el sentido ético de la vida y de la acción; el aprendizaje de los valores propios de la democracia entre los que se encuentran la libertad, la justicia, la solidaridad, el pluralismo, la tolerancia, el respeto a la dignidad del otro; el apego a la legalidad; el desarrollo de la conciencia crítica; la responsabilidad que conlleva ser parte de la comunidad; la participación en la construcción de la comunidad.⁵¹

En el marco de este núcleo central, que corresponde más al ámbito de la filosofía de la educación ciudadana, se puede y deben desprender los elementos básicos de lo que podría ser un currículo compartido por todas estas expresiones de la educación ciudadana.

Una estructura mínima debe incluir: el conocimiento de la Constitución con sus principios y fundamentos; a) la estructura del sistema jurídico; b) la estructura del sistema político que contemple, entre otras cosas, los fundamentos de la vida democrática; c) la participación en los procesos electorales como expresión de un derecho y de una obligación; d) la estructura del sistema jurídico internacional y el campo de los derechos humanos; e) los fundamentos

⁵⁰ Se puede encontrar una definición de cada una de estas concepciones en: Silvia L. Conde, "Pensar la democracia desde la escuela", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1 y 2, 1997, pp. 141-144.

⁵¹ La vida en sociedad exige de principios y valores éticos personales, pero también sociales. La construcción misma del Estado sólo se puede hacer a partir de una ética que oriente y dé sentido a la acción colectiva, pero también a la de cada uno de sus miembros. Se trata de un elemento central que articula la educación ciudadana que no puede ser otra que la educación en los valores propios de esa sociedad. Para ampliar esta visión puede verse Luis Villoro, *El poder y el valor: Fundamentos de una ética política*, El Colegio Nacional y el Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1997; UNESCO, *Incertidumbre, cambio y decisión: Ética y política ante un nuevo siglo*, Demos, México, 1999.

de la libertad económica y los derechos de propiedad; f) el manejo y la resolución de conflictos en una sociedad plural y participativa; g) las formas de participación en la gestión y construcción de la comunidad.

A la par de los temas hasta aquí tratados, resulta estratégico para la educación en las sociedades democráticas garantizar a todos los miembros de la comunidad la posibilidad del acceso a los medios digitales. Dale Spender plantea el problema de la siguiente manera: “Exactamente del mismo modo en que los analfabetas de una sociedad alfabetizada fueron apartados ‘del círculo’, al ser incapaces de participar de un modo completo en la comunidad, los que hoy desconocen el lenguaje de los ordenadores se encuentran con un destino similar y son expulsados del sistema.”⁵²

El acceso a la computadora debe garantizar también la conexión al sistema de información. Vivimos ya en una sociedad de la información y este fenómeno habrá de profundizarse en el futuro. No basta, pues, tener acceso a la máquina sino es indispensable también tener el acceso a la conexión que permite estar en red con el mundo. Los gobiernos deben garantizar, en el marco de una política nacional, el acceso tanto a la computadora como a la conexión de la red, a la manera que garantizó el acceso al libro a través de las bibliotecas.⁵³

Spender sostiene además, que hoy “ninguna nación puede permitirse crear una clase de personas que no son parte de la comunidad y que no tienen ningún interés personal en el futuro. Mientras continuemos con nuestra carrera actual de dotar de poder a unos pocos y

⁵² Dale Spender, “Un derecho humano básico”, en *Predicciones*, España, Taurus, 2000, pp. 321-322.

⁵³ En el siglo XIX, en las sociedades más desarrolladas hubo grandes campañas que promovieron la alfabetización, para romper con la división social que había permanecido por siglos entre los que podían y no podían leer y escribir. El resultado fue la revolución de “la democratización de la lectura” que, sin duda, promovió la democratización de la sociedad. El acceso a la computadora y a la conexión en red es una revolución de la misma dimensión que la ocurrida con la alfabetización.

empobrecer a la mayoría ponemos en peligro no sólo la estabilidad social, sino nuestros valores sociales. Por ese motivo el acceso a la información debe convertirse inmediatamente en un derecho humano más.”⁵⁴

Base económica ciudadana

Para poder ser ciudadano en el marco de la definición que se ha propuesto, es requisito una mínima base económica que garantice la autonomía y la capacidad efectiva de cada uno de los miembros de la comunidad para participar y tomar decisiones.⁵⁵

La pobreza extrema o incluso niveles de precariedad que exigen una gran energía y tiempo de parte de los miembros de la comunidad para procurarse lo mínimo indispensable impiden, en los hechos, la posibilidad de una participación ciudadana que no sea sólo una expresión puramente formal o un remedo de la misma.

Ante el fenómeno de la pobreza en la que vive un número muy grande de habitantes de los países en vías de desarrollo que, incluso hoy tienen sistemas políticos democráticos, o también de sectores específicos de miembros de las sociedades desarrolladas con una larga experiencia democrática, se ha abierto la discusión sobre la necesidad de que el Estado otorgue “una renta básica” que garantice los mínimos de bienestar social, para, a su vez, hacer realidad la participación de todos los ciudadanos en la conducción del propio Estado.

⁵⁴ Dale Spender, *Op. cit.*, p. 323.

⁵⁵ El primero que en la modernidad se planteó esta idea y teorizó sobre la misma fue Tom Paine, quien, en 1792, escribió *Los derechos del hombre* en el que establece la necesidad de garantizar la ayuda social a los grupos que lo necesitan y esto no como un subsidio a la indigencia sino como un derecho por ser miembro de una determinada comunidad.

En el marco de esta discusión se inscriben propuestas como la aplicación de la “tasa Tobin”⁵⁶ y, sobre todo, la implementación de programas sociales que se proponen garantizar mínimos sociales que permitan resolver el problema de la pobreza extrema y dotar a la población de la posibilidad de alimentación, de asistir a la escuela y también de acceder a los programas de salud.

Una reflexión final

Hasta aquí, hemos analizado los componentes básicos de la noción de ciudadano y de ciudadanía, recogiendo el legado de las tradiciones griega y romana, la influencia de las ciudades-Estado italianas y de las revoluciones francesa, inglesa y americana, hasta su conformación en el contexto de la democracia moderna.

A partir de este recorrido pudimos explicar y definir el surgimiento de la ciudadanía en la realidad de hoy que necesariamente implica una manera de comprender la realidad de la democracia.

Por lo mismo, también hemos analizado el concepto de democracia y revisado los tipos o modelos de democracia. Pudimos también establecer la relación entre el nuevo concepto de democracia y un nuevo concepto de ciudadanía.

El elemento central de la nueva definición de ciudadanía es el de participación. No se es ciudadano sólo por una definición de carácter jurídico sino ante todo por su actuación como

⁵⁶ La tasa Tobin es un hipotético impuesto sobre el flujo de capitales en el mundo que fue propuesto por el economista James Tobin, en 1971. El movimiento antiglobalización opina que los ingresos generados por este tipo de impuestos podrían ser una importante fuente de financiamiento para combatir la pobreza en el mundo.

miembro de su comunidad en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En el próximo capítulo se aborda el desarrollo histórico de cómo, en Occidente, se ha entendido la realidad de la sociedad civil y también se propone la discusión en torno a la definición de este concepto. Se analiza asimismo el fenómeno de las organizaciones que forman parte de la sociedad civil.

Capítulo 2

La sociedad civil

En el marco de la revisión histórica y conceptual que hemos hecho de las realidades del ciudadano y la ciudadanía, es necesario abordar el fenómeno del asociacionismo que, aunado al de ciudadanía, dará lugar al surgimiento de la sociedad civil como una nueva realidad y también como una categoría analítica.

La sociedad civil se estructura como un hecho social sólo y en la medida en que existe la ciudadanía, la cual se expresa a través de sus propias organizaciones. Su concepto ofrece una nueva manera de entender la estructura misma del Estado. El Estado es, entonces, la articulación de sociedad civil y gobierno.¹

Antecedentes del asociacionismo

La tradición asociativa va a dar lugar al concepto moderno de sociedad civil. Ésta surge desde la Edad Media, con la estructuración de los gremios y las cofradías. A lo largo de los siglos se perfecciona y adquiere nuevas realidades, sobre todo a partir de la Revolución Industrial, teniendo siempre como el eje articulador la contradicción capital-trabajo.

Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones patronales, formadas a lo largo del siglo XIX, dieron lugar, en una forma más compleja de expresión de sus propios intereses, al surgimiento de los partidos políticos, destinados a competir por el poder, que habría de establecer las políticas que debería seguir el Estado.

¹ El primero que con claridad planteó esta manera de entender el Estado fue Antonio Gramsci, pensador y teórico italiano, quien en la década de los años veinte del siglo pasado fundó el Partido Comunista Italiano (PCI).

En defensa de sus propios intereses, las asociaciones, que surgieron como producto de una división del trabajo cada vez más precisa, se integraron en la acción política, de una manera sistemática, a través de los partidos.

La pugna de los intereses económicos exigía la conquista de derechos civiles que, a su vez, se expresaban en la decisión del voto para hacer valer los propios intereses.

La Iglesia y el Estado delimitaron las bases y los límites del movimiento asociacional. El peso específico, tanto de la institución estatal como eclesial, centralizaba y hacía gravitar, con una enorme fuerza centrífuga, a todas las organizaciones. Ellas siempre eran parte integrante de una de estas dos grandes estructuras.

Así, asociarse implicaba necesariamente articularse a una de estas dos grandes instituciones que, a su vez, daban cobijo a múltiples organizaciones.

A mediados del siglo XIX, por la cada vez más compleja estructura económica y el desarrollo de la propia sociedad, empieza a surgir un nuevo tipo de asociacionismo que ya no es sólo producto de la división del trabajo y la defensa de intereses particulares. Este distinto tipo de asociarse escapa también a la estructura centralizadora de los partidos, de las iglesias y del propio Estado.

De esta manera, “al lado de las asociaciones profesionales, cuya relevancia continúa ... proliferan recortes asociativos que no se ordenan según la clásica división capital/trabajo, la cual es en sí misma multi-segmentada por el crecimiento de los servicios y las comunicaciones.”² De esta manera, las estructuras centrales integradoras empiezan a perder

² Rubem César Fernandes, *Privado aunque público: El tercer sector en América Latina*, Brasil, Civicus, 1994, p. 4.

poder y son incapaces de integrar a todas las nuevas expresiones propias del asociacionismo.

La primera sociedad que experimenta esta nueva realidad es la norteamericana, y de estas nuevas expresiones del asociacionismo da cuenta Alexis de Tocqueville en su clásico texto *La democracia en América*³

De él, Fernández destaca la sorpresa y fascinación por la autonomía de las iniciativas locales de las congregaciones y asambleas de los ciudadanos de Nueva Inglaterra. Encuentra que “en vez de la continuidad sistemática entre las divisiones de la sociedad civil y las de la política, una distancia considerable entre estas esferas es llenada ahora por múltiples planes y alternativas de articulación.”⁴

Tocqueville argumentó “que sin la participación *activa* por parte de los ciudadanos en instituciones *igualitarias* y en las asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no había forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales y políticas. Precisamente debido a que la sociedad civil moderna está basada en principios igualitarios y en la inclusión universal, la experiencia en la articulación de la voluntad política y de la toma de decisiones colectiva es de importancia capital para la reproducción de la democracia.”⁵

³ Alexis Tocqueville, *La democracia en América*, España, Alianza Editorial, 1993.

⁴ Rubem César Fernandes, *Op. cit.*, p. 5.

⁵ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p.38. En 1992 aparece la primera versión de *Civil Society and Political Theory* de Jean L. Cohen y Andrew Arato. En muy poco tiempo el trabajo de estos investigadores norteamericanos se ha convertido en un clásico del estudio de la sociedad civil. En su obra, hacen un recuento del desarrollo del concepto a lo largo de la historia occidental, para después proponer su propia versión. En la obra de Jean L. Cohen y Andrew Arato se realiza un estudio amplio y exhaustivo del concepto de sociedad civil. En él se analizan las propuestas de Hobbes, Locke, Montesquieu, Hegel, Parsons, Gramsci, Althusser, Anderson, Bobbio, Arendt, Schmit, Koselleck, Habermas, Foucault y Luhmann. Los autores hacen dialogar y también confrontan las posiciones

Ya en el siglo XX, el fenómeno asociativo adquiere una notable fuerza a partir de la década de los años setenta y se fortalece en la de los ochenta. Se trata de una nueva realidad. Es el surgimiento de la sociedad civil que ocurre sólo en las sociedades democráticas. Una característica notable es que el fenómeno se presenta al mismo tiempo en muchos países, si bien es cierto que con variaciones regionales.

Lester Salamon describe este fenómeno de manera clara cuando afirma que “aunque la terminología usada y los propósitos específicos que se persiguen varíen de lugar a lugar, la realidad social subyacente es muy similar: una virtual revolución asociativa está en curso en el mundo, que hace emerger un expresivo ‘tercer sector’ global que está compuesto de: a) organizaciones estructuradas; b) localizadas fuera del aparato formal del Estado; c) que no se destinan a distribuir lucros conseguidos con sus actividades entre sus directores o entre un conjunto de accionistas; d) auto-gobernadas; e) comprometiendo a individuos en un significativo esfuerzo voluntario.”⁶

Para tratar de explicar la explosión del movimiento asociacional, el mismo autor plantea la existencia de cuatro crisis y dos “revoluciones” que, de acuerdo a su análisis, han coincidido, para definir el nuevo papel del Estado y también el incremento de la acción organizada de los ciudadanos.⁷

Las cuatro crisis que se plantean son: a) La del Estado de Bienestar que se ha visto rebasado en su capacidad de responder a las expectativas que él mismo generó, en términos

de los teóricos por ellos estudiados. Los autores, a partir de ese trabajo que resulta la parte más amplia de la obra, se proponen la “reconstrucción” del concepto de sociedad civil. Es una obra fundamental e imprescindible a tomar en cuenta en todo estudio de la sociedad civil.

⁶ Lester Salamon, citado por Rubem César Fernandes, *Op. cit.*, p. 5.

⁷ Lester Salamon, “El tercer sector y el voluntariado en una perspectiva global”, presentación en la *17ª Conferencia Anual de la Asociación de Esfuerzo Voluntario*, Países Bajos, 15 de enero de 2001 (Traducción Diana Harumi Fuentes Furuya), México, Centro Mexicano para la Filantropía, 2002.

de los servicios que podía ofrecer a sus ciudadanos. El Estado debe ajustar su funcionamiento, para hacer coincidir las expectativas con la realidad. El Estado de Bienestar ha sido también acusado de frenar la iniciativa, absolver al ciudadano de su responsabilidad personal y alentar la dependencia; b) La del desarrollo. Los *shocks* petroleros de los setenta y la recesión de principios de los ochenta cambiaron las perspectivas para los países en desarrollo. Se pusieron en evidencia las limitantes del Estado como agente único del desarrollo. Cobran, entonces, nuevo interés los enfoques orientados hacia el mercado y también las posibilidades del desarrollo participativo; c) La del medio ambiente. El uso irracional de los recursos y las prácticas de desperdicio animaron a los ciudadanos a tomar en sus propias manos la acción, para conservar el planeta; d) La del socialismo. El colapso del socialismo real contribuyó a ubicar los límites de la acción del Estado, para satisfacer las necesidades humanas. El fracaso de la utopía socialista llevó a la búsqueda de nuevas maneras de responder a necesidades sociales, por la vía de la organización ciudadana.

A las crisis señaladas se añaden las “revoluciones” sin las cuales, según Salamon, no es posible explicar el crecimiento extraordinario de las organizaciones ciudadanas a partir del inicio de la década de los setenta. Estas son: a) La revolución de las comunicaciones. El desarrollo de las tecnologías de la información posibilitó que, incluso en las regiones más remotas, se dieran los enlaces de comunicación que se requerían para la organización masiva y la acción coordinada. A esto se añade la expansión de las tasas de alfabetización en todos los países. La combinación de estos elementos facilitó que las personas se organizaran y comunicaran. Los activistas, antes aislados, pudieron intercambiar experiencias y mantener lazos de afinidad con colegas en sus propios países y en el

extranjero; b) La revolución de la burguesía. El crecimiento económico global que ocurrió en los sesenta y setenta produjo una nueva burguesía global que ayudó a promover el desarrollo de las organizaciones ciudadanas en el mundo. El crecimiento permitió mejores condiciones de vida y ayudó a crear, en los países en vías de desarrollo, una clase media de profesionistas que, ante la posterior falta de oportunidades económicas y también de participación política, se volcaron hacia las organizaciones ciudadanas, proporcionando mucho del liderazgo que ha impulsado el crecimiento del asociacionismo.

La sociedad civil

La definición misma del término sociedad civil resulta difícil. Es, todavía y después de años de trabajo sobre el tema, un concepto ambiguo y en permanente cambio y evolución. Se trata también, hay que reconocerlo, de un concepto complejo que describe distintas realidades. Existe un enorme grado de variación en los significados del concepto que dependen de la tradición académica que lo define. A continuación se propone un recorrido histórico por algunas definiciones que nos acercan a las diferentes concepciones y, al mismo tiempo, nos permiten hacernos de una idea más clara de los elementos que integran el concepto.

Los antecedentes remotos

La primera versión del concepto de sociedad civil aparece en Aristóteles con el título de *politike koinonia*, sociedad/comunidad política. Es el término que los latinos posteriormente tradujeron como *societas civiles*. “El concepto representó la definición de la *polis*, entendida como el *telos* del ser humano como un animal político, *zoon politikon*. Se definió

a la *politike koinonia* como una comunidad ético-política de ciudadanos libres e iguales en un sistema de gobierno definido legalmente. Sin embargo, a la propia ley se le consideró como la expresión de un *ethos* (carácter o valores distintivos), un conjunto común de normas y valores que definían no sólo los procedimientos políticos sino también una forma de vida sustantiva basada en un catálogo desarrollado de virtudes y formas de interacción preferidas.”⁸

En el siglo V, San Agustín definía a la sociedad civil como la reunión de personas asociadas por el reconocimiento común del derecho, y también un conjunto de intereses comunes. Ella es el espacio donde se procuran y administran los bienes temporales. Santo Tomás de Aquino, en el siglo XIII, plantea que la sociedad civil es juzgada por una norma superior que no puede estar por encima de los principios generales de la ley humana. Entre la primera y la segunda debe haber una armonía fundamental y necesaria.⁹ La concepción tomista restringe la *societas civilis* a la ciudad-Estado medieval como el equivalente más cercano de la antigua *polis* griega.¹⁰

En el siglo XVII, Hobbes identificaba al Estado moderno con la mancomunidad sociedad política/civil. Él sostenía que el poder soberano proporcionaba el único vínculo social entre individuos naturalmente no sociales pero racionales. En la teoría de Hobbes, el contrato social crea un Estado, no una sociedad. La fusión de la sociedad solamente se logra por el poder del Estado. Aunque Hobbes simplemente se aproximó al punto de vista griego que elaboró el concepto de una sociedad política como un sistema de poder indiviso, pronto

⁸ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Op. cit.*, p. 113.

⁹ Jorge Alonso, “La sociedad civil en la óptica gramsciana” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., México, Vol. I, Núm. 1, 1996, pp. 11-12.

¹⁰ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Op. cit.*, p.115.

llegó a darse cuenta de que el concepto antiguo se basaba en una noción de ley moralizada arraigada en el *ethos*, en vez de un derecho positivo limitado sólo a su cumplimiento o mandato.”¹¹

Locke, en la misma época, busca claramente diferenciar entre el gobierno y la sociedad. Distingue entre ceder el poder a la sociedad y al gobierno “al cual la sociedad ha establecido sobre sí misma” e incluso más enfáticamente (a diferencia de Hobbes) entre la “disolución de la sociedad” y la “disolución del gobierno”. No obstante, característicamente en este contexto Locke sigue cerca del antiguo concepto cuando habla de *una sociedad política* en términos de “el acuerdo para incorporarse y actuar como un solo cuerpo”. Esta habilidad para convertirse y actuar como un cuerpo todavía se asigna al poder legislativo del gobierno. “Se propone que la disolución del poder legislativo marca el final de una sociedad, pero Locke en forma incongruente asigna la posibilidad de formar una nueva legislatura a la misma sociedad cuando la antigua legislatura se disuelve, o incluso cuando actúa en contra de su mandato.”¹²

Otra manera de entender la propuesta de Hobbes y Locke es la que sostiene que ambos utilizan el concepto de sociedad civil para contraponerlo al de Estado. “El primero al Estado absoluto, el segundo a la monarquía parlamentaria. En la sociedad civil el derecho civil y el soberano son la medida y el juez de lo que está bien y mal. Se transfieren los poderes que cada uno tiene en esa situación denominada de naturaleza a la comunidad. Así se enfatizó una contraposición a la sociedad natural y también se le vio como sinónimo de

¹¹ *Ibid.*, p.117.

¹² *Ibid.*, p.117.

sociedad política. Se quiso destacar a una sociedad en donde la razón dominaba en contraposición a situaciones atribuidas etnocéntricamente a los pueblos primitivos.”¹³

Los pensadores de la Ilustración escoceses del siglo XVIII (Ferguson, Hume y Smith) establecen que “las sociedades civiles de su tiempo constituían el desenlace, por el momento, de una de las varias sendas posibles del desarrollo histórico de las naciones europeas de dos o tres siglos antes, puesto que tenían a la vista las historias contrapuestas de países como Inglaterra y Holanda, de un lado, y España de otro; y sabían que la clave de la emergencia de tales sociedades radicaba en una combinación de entramados institucionales sociales, políticos y económicos con tradiciones culturales y sentimientos morales de ciertas características. De aquí su obsesión por comprender el proceso complejo de decadencia de las formas de vida de la Roma republicana, donde veían como un reflejo aproximado a su propio predicamento.”¹⁴

Ya en el siglo XIX es Hegel, de acuerdo a Jean L. Cohen y Andrew Arato, quien sintetiza en su *Rechtsphilosophie* la historia, hasta ese momento, de las diversas concepciones de sociedad civil. En la propuesta hegeliana, el Estado moderno podía reconciliar las dimensiones de la sociedad política unificada y homogénea de la Antigüedad con la pluralidad medieval de los cuerpos sociales autónomos. Esto con base en dos pilares: la vida ética (*ethos o Sittlichkeit*) y la libertad pública. El componente específicamente moderno de la visión hegeliana se encuentra en tres características principales. “Primero, Hegel tomó de la tradición del derecho natural y de Kant la definición universalista del individuo como portador de derechos y agente de la conciencia moral. Segundo, generalizó

¹³ Jorge Alonso, *Op. cit.*, p. 12.

¹⁴ Víctor Pérez Díaz, “Sociedad civil fin de siglo, esfera pública y conversión cívica”, en: Jordi Nadal (Coordinador), *El mundo que viene*, España, Alianza Editorial, 1994, p. 147.

la distinción que había hecho la Ilustración entre Estado y sociedad civil de una manera que también implicó su interpenetración. Tercero, tomó de Ferguson y de la nueva disciplina de la economía política la importancia que se asignaba a la sociedad civil como el lugar en el que se manifestaba la civilización material y como portadora de la misma.”¹⁵

La integración en el sistema de necesidades de la teoría de Hegel opera de acuerdo con dos lógicas diferentes: la de la intervención del Estado en la sociedad y la de la solidaridad societal, identidad colectiva y voluntad pública dentro de la propia sociedad civil. En la obra de Hegel es posible diferenciar claramente el desarrollo de estas dos lógicas. “Una serie –estamento universal, autoridad general, corona, ejecutivo– expresa la línea de la intervención del Estado; otra –los estamentos, las corporaciones, las asambleas estamentales, la opinión pública– sigue la de la generación autónoma de la solidaridad y la identidad.”¹⁶

Otro acercamiento a la propuesta de Hegel establece que en su filosofía de la historia se puede ver la existencia de un macro-sujeto colectivo que se construye en el transcurso de la historia y en ella misma se hace autoconsciente. Este macro-sujeto colectivo, formado a su vez por un conjunto de sujetos colectivos, se perfecciona de manera permanente y toma diversas formas a lo largo de la propia historia. Una posible lectura de esta visión hegeliana es que este macro-sujeto colectivo puede ser, entre otros, el pueblo, la clase obrera, el partido revolucionario, el estado socialista y también la sociedad civil. La concepción del Estado hegeliano implica a la sociedad civil.¹⁷

¹⁵ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Op. cit.*, pp.120-121.

¹⁶ *Ibid.*, p.129.

¹⁷ Víctor Pérez Díaz, *Op. cit.*, pp. 148-149.

En el caso de Marx, de acuerdo a Jorge Alonso, la sociedad civil contempla o abraza la esfera de la vida privada. “La vio como un enclave propio de lo individual. La situó en la base material estructural, en la llamada infraestructura, como un conjunto de relaciones económicas. Para él, la sociedad civil representaba el momento activo del desarrollo histórico. Era la esfera donde se inscribían las luchas entre los intereses económicos e ideológicos privados. Tenía que ver con toda la vida social contrapuesta al Estado. Era la esfera de las relaciones económicas intrasubjetivas, profundamente desiguales. Vio la riqueza de la sociedad como riqueza individual y social, describió los efectos sociales de la propiedad, y al capital constituido por los medios de producción monopolizados por una parte de la sociedad. Insistió en que la sociedad debía considerarse en su estructura económica, que era la totalidad de las relaciones histórico-económicas de la producción.”¹⁸

De acuerdo con Jean L. Cohen y Andrew Arato, “Marx dio relevancia a los aspectos negativos de la sociedad civil, sus características fragmentarias y deshumanizadoras; pero al hacerlo así, logró profundizar el análisis de las dimensiones económicas del *sistema de necesidades* fue mucho más lejos que Hegel al analizar las consecuencias sociales del desarrollo capitalista.”¹⁹

Marx rechazó la diferenciación entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad civil, para él “...la diferenciación es el secreto de la deformación, en la medida que una sociedad civil diferenciada, en el sentido de economía privada, evita de esta manera la

¹⁸ Jorge Alonso, *Op. cit.*, p. 12.

¹⁹ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Op. cit.*, p.151.

posibilidad del control y supervisión públicos, un proceso que inevitablemente convierte al *citoyen* moderno en el instrumento del *bourgeois*, que se disfraza de *homme*.”²⁰

Los antecedentes próximos

Al principio del siglo XX, los posmarxistas (Lukács, Gramsci, Bobbio y la antigua Escuela de Francfort) se dan cuenta no sólo “de la durabilidad de la sociedad civil en las democracias capitalistas y de la consecuente improbabilidad de la revolución en el sentido marxista clásico, sino que además afirmaron lo normativamente deseable que es la conservación de la sociedad civil.”²¹ El concepto de sociedad civil pertenece al mundo intelectual y a la cultura política del posmarxismo, y particularmente del posgramscianismo. “El discurso contemporáneo de sociedad civil fue diseminado internacionalmente, al menos en sus inicios, por la circulación de las ideas posmarxistas.”²²

Gramsci distingue con claridad la diferencia que existe entre sociedad civil y sociedad política. Las dos integran el Estado. En la primera ubica “las funciones del consenso, de la persuasión, de la dirección de la hegemonía, y en la segunda las de fuerza, coerción, dominación y dictadura.” De otra manera, existen dos planos superestructurales, la sociedad civil que está “compuesta por organismos privados, por instituciones y medios que defienden y transmiten valores, costumbres y modos de vida (escuelas, medios de comunicación social, familia, iglesia, partido, sindicatos, asociaciones culturales y

²⁰ *Ibid.*, p. 267.

²¹ *Ibid.*, p. 92.

²² *Ibid.*, p. 92.

profesionales, etc.) y la sociedad propiamente política en donde ubica los órganos de dominio y la coerción.”²³

En la formulación gramsciana, el Estado es la “sociedad política más la sociedad civil, la hegemonía acorazada de coerción. Así la sociedad civil es la base ética del Estado, es la articulación del consenso y dirección moral por lo que los organismos privados desarrollan una función pública. El Estado, ya no en sentido estricto sino amplio, es la unión, la identificación entre sociedad civil y sociedad política.”²⁴

Del planteamiento gramsciano se deriva, como lo hemos destacado en otra oportunidad, que “en el Estado confluye el gobierno y la sociedad civil. De otra manera que el Estado se integra del gobierno y la sociedad civil. En esta formulación queda claro que el Estado no es lo mismo que el gobierno. Se desprende, entonces, que la construcción del Estado es responsabilidad del gobierno, pero también de la sociedad civil. Cada uno de estos agentes tiene su propio espacio y responsabilidad en la construcción del Estado. Uno no puede ser sustituido por el otro, pero los dos son indispensables. En esta concepción, la mayor de las responsabilidades recae en el gobierno que no puede renunciar a su carácter rector, pero éste asume que la sociedad civil tiene un papel que jugar en su calidad de actor estatal fundamental.”²⁵

En la propuesta de Gramsci está muy presente que sólo la diferenciación de la sociedad civil “tanto de la economía como del Estado, permitiría una argumentación seria de la

²³ Jorge Alonso, *Op. cit.*, p. 14.

²⁴ *Ibid.*, p. 15.

²⁵ Rubén Aguilar Valenzuela, “La cooperación para el desarrollo entre la sociedad civil y el gobierno”, ponencia en el Panel Plenario *Memoria del Encuentro del II Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México*, México, 30 y 31 de octubre de 2002, Centro Mexicano para la Filantropía y el Colegio Mexiquense, pp. 40-44.

generación del consenso mediante la hegemonía cultural y social como una variable independiente y, a veces, decisiva en la reproducción del sistema.”²⁶ Así Gramsci “desarrolló su doctrina de sociedad civil en términos de dos ‘declaraciones de independencia’, una de la economía y la otra del Estado.”²⁷

Jean L. Cohen y Andrew Arato plantean que “aunque Gramsci evita el reduccionismo económico y político diferenciando las dimensiones asociativa y cultural de la sociedad civil de la economía y del Estado, la tendencia funcionalista de su pensamiento, combinada con sus objetivos y lealtades políticas estratégicas, lo llevaron a representar a las instituciones de la sociedad civil de manera unidimensional. Aunque autónomas, las formas asociativas (los tipos de partidos y sindicatos políticos), las instituciones culturales y los valores de la sociedad civil son precisamente los más adecuados para reproducir la hegemonía burguesa y fabricar el consentimiento por parte de todos los estratos sociales. En resumen, no son de naturaleza dual, sino totalmente burguesas. Esta versión de la sociedad civil debe, por tanto, ser destruida y remplazada por formas alternativas de asociación (clubes de trabajadores, la nueva forma del partido proletario, o el “príncipe moderno”), de vida cultural e intelectual (la idea del intelectual orgánico), y de valores, que ayudarán a crear una contrahegemonía proletaria que eventualmente podría remplazar a las formas burguesas existentes. No obstante, incluso la estrategia de construir una contrahegemonía es sólo eso, una estrategia. Gramsci nunca ve las instituciones y las formas culturales de la contrahegemonía como fines al igual que como medios, porque no desea aceptar que dentro de la sociedad civil burguesa algunas posibilidades inmanentes se extienden más allá de la estructura establecida de dominación. Por lo tanto, en sí mismo, el

²⁶ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Op. cit.*, p.175.

²⁷ *Ibid.*, p.177.

enfocar a los medios culturales (la organización del consentimiento) en la sociedad civil, como contrarios a los medios coercitivos del Estado, no trae consigo que un proyecto reformista radical haya remplazado al revolucionario. Seguimos tratando con una teoría que busca el reemplazo total de una forma de sociedad por otra.”²⁸

Para Norberto Bobbio, uno de los teóricos socialistas de izquierda de la democratización, Gramsci combatió el determinismo económico que buscaba asimilar a la sociedad civil a la economía, así como a quienes pretendían subordinarla al Estado.

Partiendo del análisis que realizó de la teoría gramsciana, Bobbio rechaza la idea de una democracia directa monolítica, en la que la sociedad civil “absorba” al Estado. Sostiene que los principios procesales normativos de la democracia representativa bastan para considerar como democrático o no a un Estado. Para él, todo gobierno democrático tiene que satisfacer los siguientes tres prerrequisitos: a) la participación colectiva y general en las decisiones que impactan a los intereses de la sociedad; b) el control “desde abajo”, que impide los abusos de poder; c) la libertad de disentir.²⁹

No obstante estar claros estos criterios, dicho autor señala que una de las paradojas de la democracia –entendida como un método óptimo para la toma de decisiones colectivas– es la tendencia de la sociedad civil a convertirse en una sociedad de masas.³⁰ El control desde abajo tiende a perderse en la medida en que el monopolio del poder queda en las élites y en que lo pierden las instituciones ciudadanas.

²⁸ *Ibid.*, p. 182.

²⁹ *Ibid.*, p. 194.

³⁰ *Ibid.*, p. 196.

El modelo de democratización de Bobbio está sustentado fundamentalmente en la existencia de nuevas formas representativas, en vez de directas, para garantizar el gobierno de las mayorías. Para este autor a la sociedad civil se le puede considerar como un entramado de relaciones entre ciudadanos, grupos y clases sociales distintas de las relaciones de poder que experimentan las instituciones del Estado. La sociedad civil opera bajo el principio de subsidiariedad, a la vez que capta y atiende las demandas ciudadanos en los ámbitos en los que se moviliza y organiza: el cultural, el religioso y el social.

Dos importantes pensadores de la segunda mitad del Siglo XX como son los alemanes Jürgen Habermas, heredero de la Escuela de Francfort, y Niklas Luhmann, impulsor de la Teoría de Sistemas, hacen un aporte fundamental a la construcción de la nueva teoría de la sociedad civil.

Habermas plantea la teoría de la esfera pública y en ese marco hay que entender su propuesta de sociedad civil. La esfera pública es *burguesa*, porque en ella, dueños independientes de la propiedad que han crecido hasta superar ampliamente los límites del hogar son capaces de generar una voluntad colectiva por medio de la comunicación racional. Es *liberal* porque el conjunto de los derechos que se consideran necesarios para asegurar la autonomía de la esfera (las libertades de expresión, prensa, asamblea y comunicación), junto con aquellas dimensiones de la autonomía individual que presupone (los derechos a la privacidad), simultáneamente constituyen los dominios público y privado de la sociedad civil y sirven como límite al poder del Estado. Es también *democrática*. La emergencia de una nueva forma de autoridad pública, el Estado moderno, debe ser limitada y controlada no sólo por el gobierno de la ley sino también por una segunda esfera pública, que emerge dentro de la sociedad y penetra el Estado en forma de

parlamentos, que desafía la *razón del Estado*. La tendencia del Estado moderno a dismantelar las organizaciones corporativas o de los viejos estamentos es contrarrestada por la emergencia de una razón fundamentada normativamente que opera a la vista de todos los interesados, dentro de las nuevas instituciones societales que llegan a penetrar en el dominio de la propia política.³¹

En el ámbito de la esfera pública burguesa-liberal-democrática, Habermas diferencia entre la sociedad civil y el Estado y también asume la distinción entre lo privado y lo público. Él divide la esfera privada y pública así: Privada: esfera íntima (familia)/economía privada. Pública: esfera pública/autoridad pública (Estado). Habermas explicita el papel que corresponde al caso de la esfera privada: ser humano (*homme*)/burgués. En el caso de la esfera pública no hace una propuesta, pero Jean L. Cohen y Andrew Arato la derivan y establecen para esa esfera: ciudadano/sujeto.³²

La idea de la esfera pública “se refiere no a la sociedad burguesa, sino a un concepto más amplio de la sociedad civil que establece, a nivel de los derechos constitucionales, no meramente una sociedad económica, sino la propia esfera pública libre de la intervención estatal arbitraria. Habermas presenta un catálogo clásico de derechos fundamentales, para indicar la centralidad de la defensa de la esfera pública (libertad de expresión, opinión, prensa, asamblea, asociación, etc.). Las constituciones también garantizan los derechos de los individuos a participar en la actividad política, en la esfera pública (derechos de petición

³¹ *Ibid.*, pp. 252-253.

³² *Ibid.*, p. 259.

y de sufragio, etc.) y en la actividad económica, en la esfera privada (igualdad ante la ley, derecho de propiedad, etc.).”³³

Para Habermas, la esfera pública moderna es jurídicamente privada. “legalmente separada del Estado, esta esfera y sus miembros tienen una relación argumentativa polémica, crítica, con el Estado, en vez de una participativa. Pueden supervisar, influir y quizá de alguna manera “controlar” el poder, pero no pueden ellos mismos poseer una parte del poder del Estado.”³⁴

Sostiene Alberto Olvera que, para Habermas, la sociedad civil supone “... la formación de una esfera pública en la que el ejercicio colectivo de la crítica y de la publicidad, es decir, de la racionalidad comunicativa, es posible. Este espacio discursivo es el correlato sociológico de la ética discursiva.”³⁵

En la concepción habermasiana, la sociedad civil está integrada por dos elementos: “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 vitalidad de la intervención 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, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.”³⁶

³³ *Ibid.*, p. 265.

³⁴ *Ibid.*, p. 261-262.

³⁵ Alberto J. Olvera Rivera, “El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: hacia un proyecto de democratización”, en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Num.1, 1996, p. 36.

³⁶ *Ibid.*, p. 16.

En la propuesta teórica de Luhmann, el concepto de sociedad civil queda superado. Su visión es un caso excepcional, para toda la tradición anterior y la que todavía sigue vigente del concepto de sociedad civil. Él plantea que el *politiike koinonia* de la antigüedad griega, traducido como sociedad política, fue utilizado por primera vez para describir la emergencia de una etapa revolucionaria del desarrollo humano, que fue la construcción del gobierno político que suprimió o redujo la importancia de las asociaciones arcaicas, basadas en los nexos familiares y el poder religioso que regían todo tipo de relaciones. El gobierno político significó la emancipación de los seres humanos *qua* individuos, y también implicó su integración, sin línea divisoria, con una estructura societal definida políticamente.³⁷ Esta concepción que llevó a la primacía de lo político y a la moralización de la política implicó, de acuerdo con Luhmann, al error que implica “una confusión de la parte (política) con el todo (sociedad), de la acción con el sistema, del poder (como un medio) con la moralidad (ligada a la interacción ordinaria realizada por medio del lenguaje), y de la moralidad como una realidad social con la moralidad de los moralistas.”³⁸

Para Luhmann, la sociedad “política” y la sociedad “económica” representan no sólo procesos paralelos de diferenciación sino también, y sobre todo, etapas evolutivas sucesivas. En esta visión, la primacía funcional del subsistema económico significa el reemplazo necesario de la integración social por la integración de sistemas, de la acción como un paradigma teórico por el sistema.³⁹ En la concepción luhmanniana, “la dicotomía Estado-sociedad civil es falsa y la reemplaza por un modelo que establece las líneas de diferenciación en forma muy distinta, y que (incluso en un modelo ampliado de la

³⁷ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Op.cit.*, p. 347.

³⁸ *Ibid.*, p. 349.

³⁹ *Ibid.*, p. 352.

diferenciación), no ve ninguna necesidad de incluir una esfera cuyo centro es la integración social por medio de las normas y la participación en asociaciones.”⁴⁰

¿Cuál es el argumento de Luhmann para afirmar que la dicotomía Estado y sociedad es falsa? Primero: sostiene que la categoría de Estado es difusa, ya que significa desde una parte del sistema político hasta el todo. El concepto comprensivo del Estado como organización política que monopoliza, por medio de su personal administrativo, el uso legítimo de la violencia en un territorio determinado viola la diferencia interna y organizacional del sistema político, o reduce al sistema político a sólo uno de sus aspectos. Segundo: rechaza que el Estado y la sociedad consista cada uno en un conjunto de individuos concretos separados unos de los otros en términos de su vida total. Los papeles políticos diferenciados deben ser comparados con la multiplicidad de papeles sociales, un contraste que permanece oculto por la división de los papeles públicos o privados, del *citoyen* y el *bourgeois*, o el ciudadano y el hombre. Tercero: plantea que el mismo término de sociedad es muy amplio y por lo mismo describe un ambiente muy vasto. El conjunto de los subsistemas no se puede reducir a una única organización, colectividad, esfera o lógica o, menos aún, a un sistema, sino que constituye el ambiente social internamente dinámico y diferenciado del sistema político que, en el mejor de los casos, es el Estado, que tiene relaciones separadas insumo-producto con cada uno de ellos.⁴¹ Llegados a este punto, Luhmann define “la organización del sistema político de tal manera que incluye dentro de él a todas las asociaciones y públicos relevantes políticamente. De acuerdo con esto, las instituciones que otros teóricos arraigaron en la sociedad civil y que sirvieron como

⁴⁰ *Ibid.*, p. 353.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 354-355.

mediaciones con el Estado están localizadas ahora dentro del sistema político propiamente dicho.”⁴²

Javier Torres Nafarrate⁴³ asegura que para Luhmann el concepto de sociedad civil no puede referirse a un sistema político diferenciado que pueda hacer relación al Estado moderno, y tampoco a algo que corresponda al concepto del sistema omnicomprensivo de la sociedad que él mismo propone.

Para entender cómo Luhmann supera el concepto de sociedad civil, Torres Nafarrate plantea que la sociedad es un constructo que sólo puede estudiarse mediante una observación de segundo orden. De esta manera, “Con el concepto de sociedad civil, no se podría hacer reversible un orden de inclusión como el contemporáneo. El término sociedad civil sigue enlazando a una temática pre-moderna que se erige sobre la ficción de que puede imponer un orden de inclusión referido en una primera instancia a un orden sustentado en clases o estratos. La sociedad civil (por lo demás un concepto de observación de primer orden) no podría sustituir la posición de los grandes códigos sobre los que se sustenta las grandes funciones de la sociedad.”⁴⁴

Para Luhmann, sostiene Torres Nafarrate, “...la sociedad es una forma (¡constructo!) constituido por comunicación y sólo por comunicación. La sociedad no está constituida, con otras palabras, de seres humanos; no es algo que se pueda aprehender como totalidad

⁴² *Ibid.*, p.356.

⁴³ Javier Torres Nafarrate es uno de los más reconocidos estudiosos del obra de Luhmann a nivel internacional y es también su más importante traductor al español.

⁴⁴ Javier Torres Nafarrate, “El concepto de sociedad civil: ¿Fata Morgana? (El concepto de sociedad civil desde la perspectiva de Niklas Luhmann)”, en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Num.1, 1996, p. 57.

de acontecimientos biológicos o psicológicos.”⁴⁵ El siguiente paso consiste en “...poner de manifiesto el proceso de diferenciación de esa forma de comunicación de la sociedad en distintos sistemas parciales que organizan su propia capacidad de inclusión. Para la sociedad moderna se efectúa, aquí, a partir de la alta Edad Media, un cambio estructural de proporciones mayúsculas. Los sistemas primarios de la sociedad ya no están constituidos sobre la base de familias y comunidades y ya no más sobre la base de estratos. Los sistemas primarios de la sociedad, en cambio, se orientan por funciones específicas que se llevan a efecto en el sistema de la sociedad: política, económica, ciencia, religión, derecho, educación, tratamiento de enfermedades, comunicación de la intimidad, arte.”⁴⁶ Toda la comunicación significativa y exitosa está subordinada a estos sistemas de función. Esto no quiere decir que sea posible sólo la comunicación funcional y que cada comunicación deba pertenecer sólo a un sistema. Sin embargo, los efectos que pueden ser controlados y asegurados, en el sentido de que manifiestan capacidad de enlace con más comunicación, deben quedar incluidos en las condiciones estructurales altamente selectivas de un sistema de funciones.

La discusión actual

En 1992 aparece la primera versión de *Civil Society and Political Theory* de Jean L. Cohen y Andrew Arato. Estos autores sostienen que el resurgimiento o renacimiento del concepto de sociedad civil está asociado a las “luchas de las oposiciones democráticas de la Europa oriental contra los partidos estatales socialistas autoritarios” y también que “a pesar de diferentes contextos económicos y geopolíticos, no parece demasiado problemático aplicar

⁴⁵ *Ibid.*, p. 55.

⁴⁶ Javier Torres Nafarrate, *Op. cit.*, p. 55.

el concepto a las ‘transiciones desde gobiernos autoritarios’ en el sur de Europa y de América Latina, sobre todo por la tarea común compartida con las oposiciones de la Europa oriental de constituir democracias nuevas y estables.”⁴⁷

Al referirse al resurgimiento necesariamente se hace relación a una tradición intelectual que se ha ocupado de esta problemática, pero es importante subrayar, como lo hacen los autores, que también se tiene que hablar de reconstrucción o de lo nuevo en la elaboración del concepto de sociedad civil.⁴⁸ Lo distinto está en que “más allá de las antinomias del Estado y del mercado, de lo público y lo privado, del *Gesellschaft* y el *Gemeinschaft*, y, ...de la reforma y la revolución, la idea de la defensa y de la democratización de la sociedad civil es la mejor forma de caracterizar a la realmente nueva corriente común de formas contemporáneas de autogestión y autoconstitución.”⁴⁹

Cohen y Arato asumen la tradición de Tocqueville, Gramsci, Parsons y también de Hebermas, para proponer su propia concepción de sociedad civil que postula: a) la diferencia entre la sociedad civil, el Estado y la economía; b) las instituciones centrales de la sociedad civil son las esferas públicas de la comunicación societal y de la asociación voluntaria. Lo privado, entendido como dominio del juicio individual autónomo, es también crucial para una sociedad moderna; c) la institucionalización de la sociedad civil es un proceso que siempre implica la estabilización de las instituciones societales sobre la base de

⁴⁷ Jean L. Cohen y Andrew Arato. *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁸ Al respecto, Nora Rabotnikof, de manera similar afirma que el concepto “sociedad civil ha pasado a significar todo y por ende nada”, por lo que no es ocioso volverse a preguntar ¿cuáles son sus límites (conceptuales y normativos)?, ¿Cuáles son sus relaciones con otras esferas sociales (en especial con la política y el Estado)? ¿Cuál su utilidad para el análisis sociológico y político?, ¿Cuál es su contenido ético normativo en una interpretación política? Y quizá más importante: preguntarnos ¿Cómo fue dándose una nueva sedimentación de significados y esa ampliación del concepto, a partir de la utilización de nuevos conceptos? Véase Nora Rabotnikof “Sociedad civil: cambio político y cambio conceptual” en *La sociedad civil ante la transición democrática*, Lucía Álvarez (Coordinadora), México, Red Mexicana de Investigadores Sobre Organismos Civiles, Plaza y Valdés, 2002 p.p. 15-16

⁴⁹ *Ibid.*, p. 54.

los derechos, y que también implica la posibilidad inmanente de hacerse más democrático y cuyas normas requieren democratización.⁵⁰

Los autores sostienen que debemos asumir que la diferencia de modelos de organización democrática es compatible con el principio ético del discurso de la legitimidad democrática. En cada una de ellos la sociedad civil representa un terreno institucional que le proporciona potencialidad en dos sentidos: “1. La diferenciación del Estado, la sociedad y la economía como esferas institucionales –y de la sociedad política y económica entre ellas– permite definir la democracia y la democratización según las diferentes lógicas de estas esferas; 2. Las estructuras de la pluralidad –reales y potenciales– en la propia sociedad civil permiten la posibilidad de democratizar a la esfera social en términos de *participación* y *publicidad*.”⁵¹

El sociólogo Robert D. Putnam plantea, en 1993, después de años de investigación de la realidad italiana,⁵² que “la comunidad cívica está caracterizada por una ciudadanía activa, de inspiración pública; por relaciones políticas equitativas; por la fabricación social de confianza y cooperación.” Este conjunto de elementos es lo que define como *capital social* que se propone como una nueva categoría para el análisis sociológico. Hay una relación estrecha entre capital social y sociedad civil (comunidad cívica). El capital social es un bien público que los ciudadanos han adquirido al pertenecer y participar en las organizaciones de la sociedad civil. Así Putnam afirma que son las estructuras organizativas de la sociedad

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 456-457.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 464-465.

⁵² Robert Putnam realizó una investigación de veinte años sobre el desarrollo institucional en Italia. En el proceso de descentralización de la administración italiana, encontró que esta funcionaba mejor en las regiones del norte que en las del sur. La razón para explicar esta diferencia es lo que lo lleva a formular la idea de “*capital social*”. Un mayor capital social (compromiso cívico, confianza, reciprocidad, sistemas horizontales de interacción) hace que la sociedad y la democracia funcionen mejor.

civil las que permiten que funcione la democracia. Sin ellas no existe la democracia tal como ahora la entendemos.⁵³

Sobre estos conceptos relacionados, y al mismo tiempo distintos, de capital social y sociedad civil, Goran Hyden dice que “aquél hace referencia a los valores normativos y creencias que los ciudadanos en sus negociaciones cotidianas comparten, lo que Tocqueville refirió como hábitos del corazón y la mente. Estos hábitos brindan razones y se plantean para toda clase de regulaciones (...). La sociedad civil se enfoca como el foro en el cual los hábitos de los corazones y de la mente son alimentados y desarrollados.”⁵⁴ La sociedad civil es el hogar en el que florecen los sistemas de intercambio social y compromiso cívico que son los que producen el capital social. Así, la densidad de la organización civil está relacionada directamente con la cantidad y la calidad del capital social que existe en una comunidad.

En 1994, Larry Diamond define a la sociedad civil como “el ámbito de la vida social organizada que es voluntaria, autogestiva, autofinanciable, autónoma del Estado y dirigida por un orden legal o un conjunto de reglamentos compartidos.”⁵⁵

En ese mismo año, Víctor Pérez Díaz establece que “entendida en su sentido más amplio, la sociedad civil consiste en la combinación de determinados componentes políticos y

⁵³ Robert Putman, “La comunidad próspera, el capital social y la vida pública” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I Núm. 2, Otoño de 1997, p. 13. Además véase Robert Putnam, D., citado por John J. Patrick, “Principios de la democracia para la educación de los ciudadanos”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1 y 2, 1997, pp. 185-186.

⁵⁴ Hyden Goran, citado por Sharon Lean McConnell, “Organizar a la sociedad civil, para el desarrollo local”, en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 7, 1998, p. 55.

⁵⁵ Larry Diamond, citado por Sharon Lean McConnell, “Organizar a la sociedad civil, para el desarrollo local”, en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 7, 1998, p. 55.

determinados componentes sociales. Los políticos son los de un Estado o gobierno limitado y responsable ante el público, operando bajo el imperio de la ley. Los sociales se refieren al conjunto de instituciones y actores sociales organizados en torno al mercado, al conjunto plural de las asociaciones voluntarias, y a la esfera pública. Entendida en su sentido más restringido, la expresión sociedad civil puede referirse a estos componentes sociales...’’⁵⁶

La sociedad civil, en principio, denota todo aquello que no es el gobierno. En 1995, Adam Seligman sostiene que “la sociedad civil es una red compleja de asociaciones constituidas de manera libre y voluntaria, apartadas de las instituciones formales del gobierno del Estado que actúan de manera independiente o asociadas con agencias del Estado. Separada del Estado, la sociedad civil está regulada por la ley, es un dominio público constituido por individuos privados.’’⁵⁷

Una función esencial de la sociedad civil es servir de contrapeso a la acción del gobierno. Así, Ernest Gellner plantea también, en 1995, que “la sociedad civil es un conjunto diverso de instituciones no gubernamentales lo suficientemente fuerte para contrarrestar la fuerza del Estado y, sin impedir que el Estado cumpla cabalmente su rol de guardián de la paz y árbitro de los intereses mayores, puede evitar que domine y atomice al resto de la sociedad.’’⁵⁸

En 1998, Dietrich Rueschemeyer se refiere a la sociedad civil como “el ensamble de actividades sociales organizadas, formales o informales, que no están directamente basadas

⁵⁶ Víctor Pérez Díaz, “Sociedad civil fin de siglo, esfera pública y conversión cívica”, en: Jordi Nadal (Coordinador), *El mundo que viene*, España, Alianza Editorial, 1994, pp. 145-146.

⁵⁷ Adam B. Seligman, citado por John J. Patrick, *Op. cit.*, p. 183.

⁵⁸ Ernest Gellner, citado por John J. Patrick, *Op. cit.*, p. 184.

en la familia y el parentesco, producción económica e intercambio, o en el Estado, pero que son políticamente relevantes.”⁵⁹

A partir de las definiciones anteriores se pone de manifiesto lo difícil que resulta encontrar una definición única y conceptualmente válida. Reconociendo esta dificultad, se puede proponer una definición operativa, más que teórica, que resulte útil. Su construcción se hace posible al considerar todos los elementos que componen las distintas definiciones. Algunos se comparten, y otros sólo están presentes en alguna de las definiciones.⁶⁰

De esta revisión que no es exhaustiva, aunque sí ampliamente representativa, se podrían proponer los siguientes elementos como fundamentales de cualquier definición de sociedad civil en una sociedad democrática. Éstos son: a) La estructura social está integrada por el Estado, la economía (mercado) y la sociedad civil; b) La sociedad civil es autónoma e independiente del gobierno. Sociedad civil y gobierno constituyen el Estado; c) La construcción de lo público, que implica el bien común, es tarea del gobierno y también de la sociedad civil organizada; d) La sociedad civil implica individuos organizados, actuando juntos por una causa común; e) La sociedad civil construye capital social, entendido como un bien público que los ciudadanos han adquirido al pertenecer y participar en las organizaciones ciudadanas; f) La sociedad civil exige la participación libre y voluntaria de

⁵⁹ Dietrich Rueschemeyer, citado por Sharon Lean McConnell, *Op. cit.*, pp. 55-56.

⁶⁰ En un ejercicio semejante, pero considerando sólo los puntos en común entre las distintas definiciones analizadas por él, Sharon Lean McConnell llega a la siguiente conclusión. “Los elementos en común se refieren al aspecto colectivo o agregativo de la sociedad civil. Sociedad civil implica gente en sentido plural, individuos actuando juntos. ¡Participación! Todos los autores (...) destacan el carácter organizado y autónomo de la sociedad civil. Por tanto, cuando hagamos referencia a la sociedad civil, en especial en el contexto de incorporarla dentro de la deliberación democrática y gobernabilidad, nos estaremos refiriendo a organizaciones de individuos ampliamente autónomos, tanto del estado como de los intereses mercantiles. Al considerar lo que hace que un capital social trabaje, nos preocupamos por el funcionamiento de las organizaciones de ciudadanos autónomas y participativas que integran la sociedad civil.” Ver: Sharon Lean McConnell, *Op. cit.*, p. 56.

todos sus miembros; g) La sociedad civil tiene como una de sus tareas fundamentales servir de contrapeso a la acción del gobierno.

Lo público y lo privado desde la sociedad civil

Un elemento fundamental para entender la función de la sociedad civil en las sociedades democráticas es ubicar su papel de constructor de lo público, que implica necesariamente el bien común. Es un elemento que, por su complejidad, envuelve a otros. Por eso, resulta importante profundizar en el mismo.⁶¹

La Real Academia de la Lengua Española propone que una manera de entender el adjetivo *público* es lo perteneciente a todo el pueblo y también a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesta a privado. A su vez, propone comprender lo *privado* como aquello que se ejecuta a vista de pocos, familiar y domésticamente, sin formalidad y ceremonia alguna”, o también como “particular y personal de cada uno.”⁶²

Así, *público* y *privado* hacen referencia a realidades opuestas; una, incluso, se puede explicar como negación de la otra. Si bien esta distinción resulta clara en el ámbito de la semántica, no ocurre así en el campo de la realidad social. No se pretende negar la diferencia que existe entre lo público y lo privado, no se puede ni debe, aunque sí es

⁶¹ Algunas ideas iniciales de este tema fueron tratadas por el autor en la ponencia “Lo público y lo privado: dos caras de una misma realidad”, presentada en el Panel Plenario, *Memoria del Encuentro del 11º Aniversario del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, Cemefi, 15 de noviembre de 1999, pp. 24-29 y también en la ponencia “La cooperación para el desarrollo entre la sociedad civil y el gobierno”, presentada en el Panel Plenario, *Memoria del Encuentro del II Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía y el Colegio Mexiquense, 30 y 31 de Octubre de 2002, pp. 40-44.

⁶² Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Colombia, 2005.

necesario ver y tratar de entender cuál puede ser la relación de estos dos conceptos en el campo de la vida comunitaria.

A partir de la existencia de la ciudadanía y de la sociedad civil, que son realidades en el espacio de las sociedades democráticas, se hace necesario repensar la idea de lo público y lo privado.

El concepto de lo público adquiere necesariamente una connotación más amplia. El punto central está en que la tarea pública no se limita sólo al ámbito de la responsabilidad del gobierno sino que también incluye a la ciudadanía. La “vida pública”, entonces, no se compone sólo de los actos de gobierno sino también de los actos de la actividad civil que realizan los ciudadanos y sus organizaciones.

La actividad civil, por lo mismo, también adquiere otra connotación. No se reduce sólo a la participación política en las elecciones o al respeto absoluto a las garantías irrestrictas de las libertades y derechos que le otorga su condición ciudadana sino que igualmente alude a la actividad ciudadana que construye lo público como derecho y responsabilidad con su comunidad, ya sea para suplir deficiencias de la acción de gobierno o para ir más allá de la misma con nuevas ideas y propuestas que toman forma en actividades ciudadanas y en servicios y bienes públicos producidos por los mismos.⁶³

El gobierno y las organizaciones de la sociedad civil deben cumplir una función social de carácter colectivo. Los dos, no sólo el gobierno, tienen una “función pública”. Autores como el colombiano José Bernardo Toro definen lo público como “aquello que conviene a

⁶³ Rubem César Fernandez, *Op. cit.*, pp. 8-12.

todos de la misma manera.”⁶⁴ Así, las calles o las banquetas son públicas porque pertenecen a todos los ciudadanos, sin importar su condición de raza, sexo, religión o posición social. Igualmente son públicos, o con mayor precisión, bienes públicos, el aire o los mares que no pertenecen a los nacionales de un país sino a toda la humanidad.

Lo público es lo que corresponde al interés general, en oposición al interés limitado de un hombre o grupo de hombres. Sus sinónimos son provecho común, utilidad pública o la concepción tomista del bien común.

Acorde con su definición de que lo público es lo que conviene a todos, el que el gobierno ofrezca servicios pagados con los impuestos ciudadanos no siempre y necesariamente los convierte en bienes públicos. Hay ocasiones en que esos servicios, por ejemplo de salud o educación, no convienen a todos de la misma manera, porque benefician más a unos que a otros.

Si se acepta que las escuelas pagadas con impuestos sean de menor calidad que las escuelas privadas, no estamos haciendo de la educación un bien público sino un bien corporativo, un bien que conviene a unos de una manera y a otros de otra manera. Lo público es lo que hace posible la equidad. Sólo cuando existan muchos bienes colectivos serán posibles los derechos humanos para todos.

Cuando hay un uso corporativo de los bienes públicos, es decir, cuando se favorece a unos y se perjudica a otros, se cuestiona la legitimidad de los sistemas políticos, la

⁶⁴ José Bernardo Toro, “Por qué lo público”, Panel Plenario, *Memoria del Encuentro del 11° Aniversario del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, Cemefi, 15 de noviembre de 1999, p. 8.

governabilidad, y los conflictos se vuelven insolubles. Convertir los bienes públicos en privados lleva a la fractura de la sociedad.

Sólo a través del punto de vista de lo colectivo es posible maximizar los recursos de una sociedad, además de que tenemos el desafío del crecimiento de los bienes públicos. Los bienes públicos (agua, luz, educación, seguridad, justicia) tienen que ser bienes colectivos producidos colectivamente y no con un criterio corporativo.⁶⁵

La construcción de lo público

La construcción de lo público se ha entendido siempre como una responsabilidad única y exclusiva del gobierno. Los otros actores sociales, como la empresa y la sociedad civil organizada, podían cooperar, pero sólo de manera colateral y complementaria. De manera lenta, no sin resistencias y falta de comprensión, se ha ido consolidando la posición que sostiene que la construcción de lo público es responsabilidad tanto del gobierno como de la empresa y la sociedad civil organizada. Si bien los tres son necesarios, cada uno tiene un papel que le es propio y lo define.

La construcción de lo público compete a toda persona con capacidad para modificar las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales de una sociedad. En esta categoría se encuentran los intelectuales, al igual que los comunicadores, los políticos, los administradores del Estado, los empresarios, los directivos y los líderes de sindicatos, asociaciones de profesionales, así como las organizaciones de la sociedad civil. Éstos son, en principio, actores de construcción de bienes públicos.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 10.

Por otro lado, los espacios más importantes de construcción de lo público son el Estado y la política. Se busca que los intereses de todos tengan cabida en el Estado. Para ello se requiere de un Estado creíble y con autoridad, que refleje la diversidad de la sociedad. Cuando esto no ocurre, el Estado es corporativo y no público.

Lo público también se construye en los medios de comunicación y en las empresas culturales. En el arte se refleja la sociedad, en forma de símbolos y significados, por lo que es una de las mejores vías para ello.

La producción simbólica, fundamental para la construcción de lo público, incluye los sistemas de investigación y conocimiento, así como los sistemas intermedios, como la deliberación, en la que se ponen en juego, compiten y se defienden los diversos intereses. La deliberación conlleva la argumentación y la asunción y respeto de la contraparte. Tengo derechos y también el otro los tiene. La deliberación y el debate son la forma más clara e importante de construir los bienes colectivos; de construir la unidad a partir de la diversidad.⁶⁶

Por eso es fundamental incorporar plenamente a los organismos de debate público, como son los consejos municipales y locales, las Asambleas de Estado y el Congreso o Parlamento. En ellos deben construirse los bienes públicos mediante la deliberación y el debate.

Otro instrumento de la construcción de lo público es la concertación y el consenso. La primera tiene como fin lograr la unidad de intereses aun manteniendo el conflicto. Igualmente, la construcción de lo público exige garantizar la existencia del opositor. En

⁶⁶ *Ibid.*, p. 12.

democracia, lo distinto tiene plenos derechos. Lo público implica expresar el desacuerdo con seguridad y libertad frente a algo que conviene a todos.

Por otro lado, la empresa que sabe reproducir los bienes privados tiene un gran papel en la construcción de lo público. La responsabilidad social empresarial significa construir los bienes colectivos y públicos desde la empresa. Esto ocurre cuando aumenta su capital social, es decir, cuando crea infraestructura, medio ambiente y capital simbólico.

En lo público es donde nace la tolerancia, donde sabemos si somos capaces de estar unos con los otros, donde se expresa la solidaridad, florece el diálogo, crece la fortaleza y se ejerce la responsabilidad.

Los bienes públicos

En los dos apartados anteriores se ha hecho referencia a lo público y a los bienes públicos. En algún caso los hemos utilizado como sinónimos. Conviene, a partir de las reflexiones anteriores, avanzar en la discusión y por lo mismo profundizar en lo que ahora se entiende por un bien público.⁶⁷ Es importante analizar cómo se construyen los bienes públicos y también cómo se financian. La construcción de bienes públicos debe ser una de las tareas fundamentales a realizar por las organizaciones de la sociedad civil.⁶⁸

Aunque el uso del concepto de bien público se haya hecho muy importante en los años recientes, no más de veinte años, existen claros antecedentes del mismo ya desde el siglo XVIII. David Hume, en su *Tratado de la naturaleza humana*, publicado en 1739, debate

⁶⁷ Hay una clara distinción entre los bienes públicos y los bienes de titularidad pública. Estos últimos hacen referencia a todas las propiedades del Estado.

⁶⁸ Un texto fundamental sobre la temática de los bienes públicos es el de Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, editores, *Bienes públicos mundiales: La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, 2001.

sobre las dificultades que implica tomar las medidas en beneficio del “bien común”. Treinta años después, Adam Smith se plantea la misma problemática en su obra *Investigaciones sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Hacia la mitad del siglo XIX, un grupo de economistas italianos trabajó este tema, de manera destacada Francesco Ferrara. Entre las dos guerras mundiales, los economistas Knut Wicksell y Eric Lindhal hicieron una descripción inicial de los bienes públicos.⁶⁹

Los economistas, y en particular los estudiosos de la administración pública, distinguen entre dos tipos de bienes: los privados y los públicos. Los beneficios de los bienes privados son para quienes los pueden pagar. En sí mismos son excluyentes y rivales en el consumo. En contraste, los bienes públicos existen para que todos tengan acceso a ellos y los puedan utilizar en su propio beneficio. En sí mismos, por ser públicos, estos bienes son no excluyentes y no rivales.

Elementos constitutivos de los bienes públicos

El bien público tiene dos elementos constitutivos fundamentales: a) La no exclusión. Todos se deben beneficiar de ellos. Se reconoce, sin embargo, que en la realidad existen distintos niveles de exclusión. Un bien es no excluyente o poco excluyente cuando no hay ningún pago por el uso del bien, y medianamente o altamente excluyente cuando hay un pago de por medio por el uso del bien. b) La no rivalidad en el consumo. El que un beneficiario los use no implica que otro deje de usarlos o se vea afectado por el uso del primero en decremento del segundo de los beneficiarios. Hay bienes públicos donde este elemento no es del todo claro. Así, en principio, el que asista un alumno más al salón de clases no afecta la calidad

⁶⁹ Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, “Definición de bienes públicos mundiales” en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, editores, *Op. cit.*, p. 4.

de la enseñanza que imparte el profesor y en este sentido no existe rivalidad en el consumo; sin embargo, también es cierto que en una clase con muchos alumnos implica que disminuya la calidad de la enseñanza que imparte el profesor.

De acuerdo al grado de no exclusión o de exclusión y también de no rivalidad o de rivalidad en el mercado, se reconoce la existencia, en términos del análisis, de bienes públicos “puros” e “impuros”. El uso general que se hace, tanto en el campo de las políticas públicas como en el de los estudios académicos, es sólo el de *bienes públicos* sin hacer la distinción a la que se ha hecho referencia.⁷⁰

Hay estudiosos de los bienes públicos que a los dos elementos constitutivos anteriores añaden un tercero que es el grado de importancia que un bien tiene para los procesos productivos. Hay bienes que resultan fundamentales, que son la base para producir otros bienes. Si falla su producción, se colapsa la estructura total de la producción. Un ejemplo es que si se deja de producir energía se paraliza el sistema productivo. Si se deja de producir autos es grave y trae consigo problemas, pero no detienen el conjunto del sistema productivo.

Los bienes públicos pueden ser opcionales y no opcionales. Un ejemplo del primer caso es la decisión personal de sintonizar o no la radio, y del segundo la obligación que tiene el Estado de proporcionar a sus ciudadanos la seguridad pública. Los bienes públicos, dependiendo del alcance de su acción y beneficio, pueden ser: locales, nacionales, regionales y globales.

⁷⁰ Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, *Op. cit.*, pp.4-5.

La provisión de los bienes públicos

Dos son las fuentes fundamentales que proveen los bienes públicos: a) El gobierno. Esta provisión se puede dar de tres maneras. Primera: encargándose de manera directa de proveer el bien. Segunda: contratando a la iniciativa privada o también a una organización de la sociedad civil, para que ofrezca la prestación del bien. Tercera: subvencionando a la iniciativa privada o a una organización de la sociedad civil para que preste el bien; b) La iniciativa privada. La iniciativa privada tiene dos maneras de ofertar los bienes públicos. Primera: ofrecerlo de manera gratuita ya sea *a motu proprio* o subvencionado por otros particulares. Segunda: ofrecerlos a precios asequibles en el marco del mercado. Tercero: ofrecerlos a precios regulados por el gobierno. La responsabilidad de la provisión de los bienes públicos no puede quedar en manos exclusivas de la iniciativa privada porque, en razón de su propio carácter, se corre el riesgo ya sea de que éstos sean ofrecidos en cantidad menor a la requerida, o también a precios superiores a lo que realmente se debería pagar.

La provisión óptima de los bienes públicos requiere: a) de conocer las verdaderas necesidades de la población para poder proporcionar la cantidad óptima de los bienes públicos que deben ser proporcionados (el Estado debe contar con técnicas que le permitan establecer de manera objetiva la dimensión de las necesidades); b) tener en cuenta que los interesados en recibir el bien público siempre expresarán la necesidad de una mayor cantidad. Al contrario, quienes no están interesados en recibir el bien siempre habrán de minimizar la cantidad necesaria del bien. Un ejemplo es que los partidarios de que se construya una carretera tenderán a exagerar los beneficios de la misma y quienes no están de acuerdo con su construcción a exagerar los posibles daños que pueda ocasionar al entorno.

En términos de la recuperación de los costos de los bienes públicos existen, por lo menos, tres posibilidades: a) El Estado por decisión propia asume, de manera directa, todo el costo del bien; b) Se plantea que el bien debe ser costado, por lo menos en parte, por los beneficiarios. La experiencia demuestra que un grupo de los mismos no va a reconocer el beneficio del bien para evitar pagarlo, aunque realmente se beneficie de él. Un ejemplo es el del pago de una presa. Ese grupo dirá que no está interesado en ella, confiando en que las aportaciones de los demás paguen la obra, y así poder disfrutarla sin tener que aportar nada; c) El Estado y los beneficiarios directos del bien público. Un ejemplo es el pago de la universidad pública. El Estado subvenciona, pero también el alumno que asiste a la universidad tiene que pagar parte de su coste.

Bienes públicos globales

La expresión de “bien público global” es relativamente nueva. Se refiere a la realidad creciente de la globalización de los bienes públicos. Los bienes públicos, que antes eran sólo o principalmente bienes públicos nacionales (aire limpio, salud pública, estabilidad financiera y eficacia del mercado), han venido adquiriendo, como parte de un proceso sostenido, dimensiones globales. Ahora una buena parte de las políticas públicas nacionales se relacionan o francamente son parte de las políticas públicas globales.

Los bienes públicos presentan ahora una doble globalización: a) De un lado el suministro de los bienes naciones ya no puede depender de medidas solamente internas sino que deben entrar también en el ámbito de la cooperación internacional. Es el caso, por ejemplo, del combate al VIH-SIDA, y en general a las enfermedades contagiosas; b) De otro lado, los bienes públicos globales exigen, cada vez con mayor urgencia, medidas correctivas a nivel

nacional, para que los mismos puedan conservarse, es el caso, por ejemplo, de la calidad de la atmósfera, de la conservación de la capa de ozono.⁷¹

Los mecanismos para el abastecimiento de bienes públicos globales

Los mecanismos fundamentales son seis:

1) El autoabastecimiento de bienes públicos globales. Esto ocurre cuando un país tiene un claro interés en hacer la parte que le corresponde, porque le produce importantes beneficios o también porque los puede perder. En estos casos, hay una importante inversión pública y privada para garantizar los bienes públicos. Ejemplos de éstos pueden ser la lucha contra las enfermedades contagiosas, la reducción de la contaminación ambiental y el control del VIH-SIDA. Para salvaguardar sus propios logros, una buena parte de los países con altos niveles de autoprovisionamiento apoyan esfuerzos internacionales, para ayudar a otros a incrementar sus contribuciones internacionales a los bienes públicos globales.

2) El autoabastecimiento unilateral de bienes públicos globales. Han surgido algunas iniciativas de este tipo en las áreas medioambientales globales y en el control global de enfermedades infecciosas. El Reino Unido y Estados Unidos han destinado importantes subsidios nacionales con el fin de estimular y apoyar a las empresas farmacéuticas para que dediquen mayor atención a las enfermedades infecciosas (VIH-SIDA, malaria, tuberculosis...) Estas iniciativas no son medidas caritativas y tienen una alta rentabilidad económica para el país que los suministra, porque protegen a su población de un mal público global y, al mismo tiempo, crean oportunidades comerciales para sus empresas

⁷¹ Inge Kaul, Katell Le Goulven y Mirjam Schnuf, "Financiando los bienes públicos: globales: La experiencia con políticas y desafío para el futuro", mimeo. s/f. pp. 1-2.

farmacéuticas. Esta clase de iniciativas constituye una opción sólo para los países que tienen alta disposición de recursos, para financiar programas de subsidios.

3) La creación de incentivos financieros internacionales. Los bienes públicos globales rinden una utilidad positiva y, por lo tanto, producen beneficios nacionales para los países en vías de desarrollo que los reciben. No queda claro, sin embargo, hasta qué punto una creciente concentración de la asistencia en bienes públicos globales ocasiona el descuido de los bienes públicos nacionales críticos para los países que los reciben. Los fondos que se proporcionen deben estar etiquetados y ser distintos a los propios de la tradicional asistencia oficial. Lo anterior, porque los fondos tradicionales tienen un claro enfoque nacional y, utilizarlos para resolver desafíos de la salud global, por ejemplo, puede obstaculizar el logro nacional.

4) El aprovisionamiento de bienes públicos globales basados en redes. Opera de manera particular para los bienes públicos globales en el área de las comunicaciones y el transporte de carácter internacional. Las redes nacionales se articulan con los otros países constituyendo redes mundiales que benefician a todos. Los bienes de las redes nacionales y globales de comunicación y transporte producen beneficios tangibles. Sus servicios pueden ser distribuidos y cobrados de acuerdo a la demanda privada. Así, las cartas se pagan con relación a la distancia y peso. Resulta fácil determinar los costos del servicio y recaudar el pago. La comunidad global de comunicaciones y transportes ha reconocido que la fuerza global de una red depende del eslabón más débil.

5) El financiamiento directo de servicios públicos a niveles intergubernamentales e internacionales. El sistema de las Naciones Unidas (ONU) puede ser visto como un

prestador de servicios internacionales. Proporciona un ámbito donde los Estados miembros pueden reunirse, intercambiar experiencias y negociar acuerdos. A partir de estos servicios, los Estados han decidido contribuir, a través de cuotas obligatorias, al sostenimiento de esta organización. El mantenimiento de la paz es un bien público global financiado por los países que pertenecen a la ONU.

6) La creación de nuevos mercados e instrumentos basados en mercados. Los bienes públicos, mientras los mercados son todavía débiles, son suministrados mayoritariamente por el Estado. En las últimas décadas, ha surgido, a nivel mundial, un equilibrio entre Estado y mercado. Los estados más desarrollados ahora enfocan sus intervenciones más a la creación de un marco que facilite que los distintos actores alineen sus actividades de consumo y producción, en conformidad con las metas y objetivos de la sociedad. Ahora, el encontrar el equilibrio entre las propiedades públicas y privadas de los bienes es clave para la gestión global del conocimiento. Hay necesidad de un mayor entrelazamiento entre las finanzas públicas y las privadas, tanto nacional como internacionalmente.⁷²

El financiamiento de los bienes públicos globales

Existen tres maneras fundamentales: a) El financiamiento de los bienes públicos globales es una extensión del financiamiento de los bienes públicos nacionales. El desafío es incorporar al marco existente de las finanzas públicas una dimensión claramente articulada de cooperación internacional; b) Hay una doble agenda de cooperación para el desarrollo. De un lado está la necesidad de garantizar el abastecimiento de bienes públicos globales y, de otro, el brindar asistencia a los países que, por su nivel de pobreza, necesitan apoyo para

⁷² Inge Kaul, Katell Le Goulven y Mirjam Schnuf, *Op. cit.*, pp. 5-14.

alanzar su propio desarrollo nacional; c) El financiamiento de los bienes públicos globales no debe provenir de los recursos de la asistencia. Debe partir de un nuevo financiamiento que se suministra en adición al propio de la asistencia.⁷³

El futuro de los bienes públicos globales

A partir de la experiencia acumulada en la construcción, ejecución y financiamiento de los bienes públicos globales, se pueden proponer tres líneas de acción que deben ser consideradas en el futuro:

1) Los bienes públicos globales deben enfocarse como bienes públicos nacionales que requieren del apoyo de la cooperación internacional. La práctica demuestra que la provisión de bienes públicos globales funciona mejor cuando queda muy claro su beneficio y utilidad en el nivel nacional. Es necesario el diálogo nacional sobre las políticas, para garantizar que los bienes públicos globales sean bienes para la sociedad de cada país en lo particular. El financiamiento de los bienes públicos globales debe entenderse como un tema de las finanzas públicas nacionales y como asignación de recursos que requiere de la cooperación internacional.

2) Se debe distinguir con claridad entre la agenda de los bienes públicos globales y la agenda de la asistencia social. Ambas agendas, aunque pueden tener punto de contacto, son distintas. Así, la cooperación en torno a los bienes públicos globales debe enfocarse con relación a los problemas a resolver y no respecto de los países a apoyar. La cooperación con las corporaciones privadas puede ser tan fundamental como con los países.

⁷³ *Ibid.*, pp.2-4.

3) Los parlamentos deben hacer que sus gobiernos, a través de los ministerios correspondientes, asuman mayor responsabilidad respecto a los bienes públicos globales. Muchos ministerios de gobiernos han desarrollado sofisticadas políticas de financiamiento, para garantizar el suministro de bienes públicos globales con clara repercusión nacional. Esto es particularmente cierto en la provisión de los bienes públicos globales “más antiguos”, pero no necesariamente ocurre lo mismo con los “más nuevos”. El que exista una mayor participación en el financiamiento de los bienes públicos globales a nivel nacional, no debe excluir las distintas posibilidades de financiamiento por parte de la cooperación internacional, ya sea privada o gubernamental.⁷⁴

Las organizaciones de la sociedad civil

Hemos ya visto que definir el concepto de sociedad civil presenta dificultades y lo mismo ocurre con la ubicación de cuáles son las organizaciones que integran o componen a la sociedad civil. La respuesta es múltiple y depende, a su vez, de la definición que se haya adoptado de sociedad civil.⁷⁵

Si bien es cierto que en los últimos años ha ganado terreno el término de “organizaciones de la sociedad civil” para nombrar a las organizaciones que forman parte de la misma, subsisten todavía múltiples términos que expresan, para quien los utiliza, realidades

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 14-20.

⁷⁵ Desde una perspectiva similar y enfocando su interés primordial al caso mexicano, Nora Rabotnikof después de analizar el renacimiento del concepto de sociedad civil en la década de 1970 y 1980, tanto en el caso europeo, como en el caso mexicano, desarrolla un ensayo sobre el significado de dicho concepto al final del siglo y después aborda una interesante caracterización de lo que denomina la “autopercepción” de diversos actores de la sociedad civil mexicana. Véase Nora Rabotnikof, *Op. cit.*, pp. 29-37

distintas. Entre éstos se encuentran: organizaciones no gubernamentales,⁷⁶ organizaciones no lucrativas, asociaciones cívicas, asociaciones voluntarias, organizaciones de ayuda, organizaciones de caridad, organizaciones de autoayuda, para sólo mencionar algunos. El problema, con todo, va mucho más allá de los términos que se utilizan para nombrar a las organizaciones.

Sharon Lean plantea bien la problemática cuando afirma que “el fenómeno organizacional es complejo y variado. Las organizaciones representan y reflejan la yuxtaposición de intereses de los participantes involucrados y del medio ambiente en el que operan. Al mismo tiempo, las organizaciones estructuran esos intereses individuales y participan en la configuración de su propio medio ambiente. Para discutir sobre la sociedad civil y las organizaciones que la componen, uno debe siempre tener presente la idea de influencia recíproca entre el individuo y el grupo, y del grupo y su entorno. En otras palabras, la sociedad civil y sus organizaciones no serán las mismas ni se comportarán de la misma forma al cambiar de un lugar a otro. Cultura, historia, disponibilidad de recursos, desarrollo económico, sistemas gubernamentales y marcos normativos dan forma en conjunto al papel a desempeñar y a las características de las organizaciones cívicas en diferentes naciones, regiones y localidades.”⁷⁷

Desde la concepción de Antonio Gramsci, todas las organizaciones que no forman parte del gobierno son de la sociedad civil. La sociedad civil abarca, pues, a la empresa, a los sindicatos, a las iglesias, a los medios de comunicación, a los partidos, a las organizaciones

⁷⁶ El término de organización no gubernamental (ONG) fue utilizado por primera vez en 1950, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para referirse a las organizaciones internacionales, de carácter permanente, constituidas por particulares, autónomas e independientes de los gobiernos.

⁷⁷ Sharon Lean McConnell, *Op. cit.*, p. 59.

de beneficencia y también a las que se fundan para representar y hacer valer intereses particulares o se dedican a atender problemas comunitarios que interesan a todos.

En el intento de definir cuáles son las organizaciones propias que componen la sociedad civil, Lester Salamon plantea que en la sociedad existen tres grandes sectores: a) El Estado, que es el gobierno; b) El mercado, que es la empresa privada; c) El tercer sector, que es el de las organizaciones ciudadanas. En una sociedad específica existe una clara relación entre estos tres sectores. Cada uno de ellos cumple un papel que fortalece y hace posible la democracia y el desarrollo de una sociedad.⁷⁸

En esta concepción, las organizaciones de la sociedad civil serían sólo las que pertenecen al tercer sector. Éstas, así lo proponen L. Salamon y Helmut Anheier, tienen las siguientes características: a) son formales y tienen algún grado de institucionalización; b) son privadas y realmente autónomas del gobierno; c) no persiguen el lucro y no distribuyen ganancias entre sus miembros; d) son independientes y autogestivas; e) se participa en ellas de manera voluntaria.⁷⁹

En el próximo apartado se da cuenta del concepto de tercer sector. Antes de pasar al desarrollo del mismo, es posible ubicar tres elementos sobre los que existe consenso, entre las diferentes concepciones, y que caracterizan a las organizaciones de la sociedad civil. Estos son: autonomía, autogestión y participación.

Las organizaciones de la sociedad civil son autónomas respecto del gobierno. No hacen parte del mismo y no se confunden con él. En su actuación, puede haber coincidencias o

⁷⁸ Lester Salamon, *Op. cit.*, 2001.

⁷⁹ Lester Salamon, y Helmut Anheier, "En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones", en *Umbral XXI*, México, Núm. especial 1, 1995, pp. 14-15.

también diferencias con las políticas públicas que impulsa el gobierno. En todo caso, ellas sólo pueden hacer valer sus ideas y propuestas a través del convencimiento y la persuasión.

Igualmente, las organizaciones son autogestionarias. Determinan su actuación a partir de sí mismas. Ellas construyen su filosofía de trabajo, se imponen su misión y eligen sus estructuras de gobierno. No dependen de otros actores para organizarse y estructurarse.

Asimismo, la participación consciente y voluntaria de sus miembros alimenta la acción que realizan las organizaciones. La estructura autogestionaria permite diversos niveles de participación, aunque en todos los casos se exige y requiere del compromiso personal de quienes participan en la organización.

Otra manera de entender esta misma realidad es la que propone Jorge Villalobos quien sostiene que, durante los últimos cuarenta años, las Organizaciones de la Sociedad Civil se han multiplicado y definido su identidad, a partir de entenderse como organizaciones privadas (distintas del gobierno), no lucrativas (que no distribuyen remanentes) y de servicios a terceros (distintas de las agrupaciones políticas, religiosas o de autobeneficio), fundadas en los principios de la solidaridad, el altruismo, la filantropía y la responsabilidad social y abocadas a la más amplia variedad de causas sociales, desde la asistencia y beneficencia a los grupos desamparados, empobrecidos o en desventaja, hasta la lucha por la defensa y promoción de los derechos humanos, el desarrollo comunitario y la lucha contra la pobreza, la preservación del medio ambiente, la democracia representativa y

participativa, la justicia social y, recientemente, la lucha contra la corrupción, la impunidad y el fortalecimiento del estado de derecho.⁸⁰

Las organizaciones de la sociedad civil, además de aportar servicios y productos a las comunidades donde ejercen su acción, actúan como: a) promotoras de participación ciudadana; b) generadoras de empleos; c) operan como un laboratorio social; d) un equilibrante de poderes; e) conciencia crítica; f) baluarte de valores sociales; g) promotoras de cambio social.⁸¹ Funciones todas ellas que tienen que ver con la esencia de la convivencia social armónica.⁸²

A los elementos anteriores que se han propuesto para caracterizar a las organizaciones habría que añadir los siguientes: a) la flexibilidad para reaccionar y adaptarse a las circunstancias cambiantes; b) confiabilidad de la sociedad, en la medida que no defienden posiciones políticas partidarias; c) accesibilidad y receptividad por su contacto en el terreno con la comunidad; d) favorecen la participación ciudadana; e) generan y promueven nuevos liderazgos ciudadanos; f) liberan el talento y la creatividad ciudadana; g) movilizan y canalizan recursos hacia las comunidades; h) median entre los diversos grupos de interés.

⁸⁰ Jorge Villalobos Grzybowicz, “La nueva relación gobierno-organizaciones de la sociedad civil en un marco de corresponsabilidad social”, ponencia presentada en el *Foro hacia la Corresponsabilidad: Encuentro Sociedad Civil y Gobierno Federal*, México, D.F., 18 de julio de 2005.

⁸¹ En contraste con esta perspectiva, pensadores como James Petras tienen una postura crítica respecto de las organizaciones que reciben dinero de organismos internacionales. Acusa a muchas de las organizaciones de la sociedad civil de ser brazos de los poderes internacionales que buscan despolitizar los conflictos de clase y estrangular el germen de la organización social en las bases, a fuerza de apoyar las políticas asistencialistas y la filosofía de la microempresa. La alternativa para Petras es impulsar la organización desde abajo, “la acción entre personas para resolver problemas comunes, constituye el primer paso de una lucha por cambiar radicalmente la actual estructura del poder capitalista.” véase James Petras, “No hay que despreciar la lógica de partir de las luchas sociales cotidianas hacia las luchas por el poder político,” entrevista publicada por Juan Pablo Palladito aparecida en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=27881>.

⁸² Jorge Villalobos Grzybowicz, *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., México, 1997, s/p.

El tercer sector

El concepto de sociedad civil, como se puede desprender de las definiciones anteriores, puede ser amplio o restringido. En su sentido amplio, es semejante al concepto utilizado por Antonio Gramsci. Así, sociedad civil es todo lo que no es el gobierno.

Quienes trabajan sobre la idea del tercer sector sostienen que el Estado-nación está integrado por tres sectores: el público, que se identifica con gobierno; el sector privado, que es la empresa y el tercer sector, que se integra con las organizaciones de la sociedad civil. Esta misma idea se expresa también con otros términos: el primer sector es el Estado, entendido como el gobierno; el segundo es el mercado, entendido como la empresa privada o el sector lucrativo, y el tercer sector es el de las organizaciones sin fines de lucro.⁸³

El Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) propone que el concepto de sociedad civil abarca el sector privado o el mercado que se constituye de las empresas.⁸⁴ Éstas tienen como propósito central generar ganancias, para repartir entre sus socios. Pueden e incluso deben tener un claro compromiso social con su comunidad; sin embargo, no está en cuestión que su objetivo fundamental es el lucro. El tercer sector abarca a todas las organizaciones sin fines de lucro. Éste, a su vez, se integra de cuatro tipos de

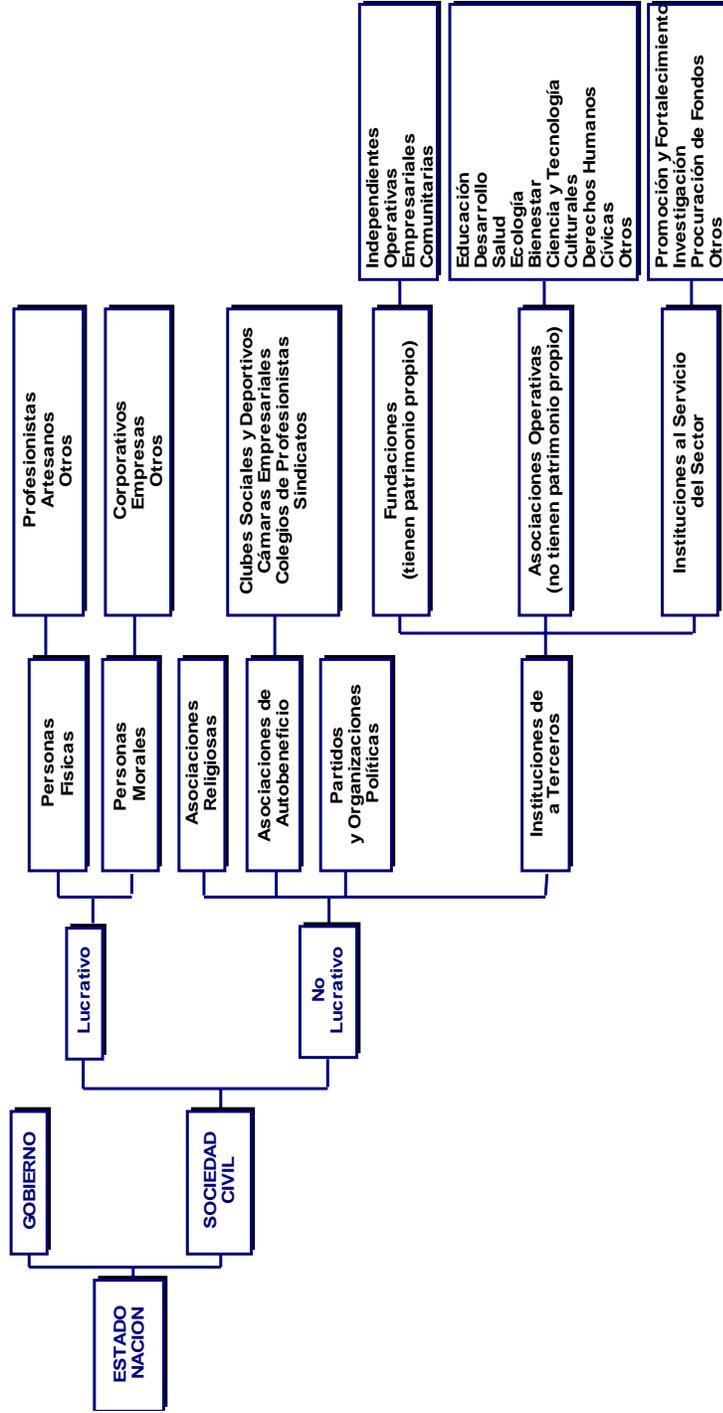
⁸³ “Dentro de la sociedad civil encontramos dos grandes sectores: el sector lucrativo identificado con la empresa que produce bienes y servicios, y otro sector que sin tener ánimo de lucro, igualmente se organiza para ofrecer y producir bienes y servicios a la comunidad. A este último sector organizado de la sociedad civil, se le denomina de muy variadas maneras: sector no lucrativo, sector de organizaciones no gubernamentales (ONGs), sector voluntario, sector solidario, sector filantrópico, tercer sector, por ser un sector privado pero con dimensión pública. También se le llama sector de organizaciones de la sociedad civil (OSC)”, Jorge Villalobos Grzybowicz, *Op. cit.*, 1997, s/p.

⁸⁴ El Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) es una organización sin fines de lucro que se fundó en la ciudad de México en 1990. Es de las instituciones mexicanas que más ha trabajado los temas relacionados con la sociedad civil, el tercer sector, el voluntariado y el compromiso social de la empresa. De manera constante, promueve encuentros y reuniones para dialogar sobre estos temas. Se ha convertido en un referente fundamental no sólo en términos de la discusión académica sino también, y sobre todo, en el campo de la acción en favor del desarrollo de la sociedad civil organizada.

organizaciones: a) las asociaciones religiosas; b) las instituciones de autobeneficio (sindicatos, cámaras empresariales, colegios de profesionistas, clubes...); c) las instituciones políticas y los partidos; d) las instituciones de servicios a terceros.⁸⁵ El cuadro 1 da cuenta de esta diversidad.

⁸⁵ Véase la participación de Jorge Villalobos en *Retos y perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil frente al futuro de México*, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., s/d. pp. 12-17.

Cuadro 1: La sociedad civil y el tercer sector



Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

De acuerdo con Jorge Villalobos, las instituciones del tercer sector son un componente crítico de toda sociedad civil. Su importancia deriva del apoyo que prestan al derecho de asociación. Fundaciones e instituciones operativas encuentran importantes yacimientos de creatividad intelectual para encauzarlos hacia fines sociales. Alientan la diversificación y experimentación a las respuestas de problemas públicos. Ayudan a garantizar el libre flujo de información e ideas. Alientan la responsabilidad privada y el voluntariado. Permiten flexibilidad en la distribución de servicios públicos. Promueven el sentido de comunidad. En suma, la existencia de un tercer sector, compuesto por fundaciones, instituciones operativas y voluntariados, es un prerequisite de toda sociedad verdaderamente democrática y plural.⁸⁶

El tercer sector se ha convertido en una fuerza social, política y económica en todo el mundo. Las organizaciones que lo integran “son un verdadero baluarte de los valores comunitarios; al proponer como su fin único el servicio a las causas y necesidades de la comunidad, se constituyen como un factor de equilibrio entre el poder político y el poder económico, e incluso devuelven su sentido original y más propio, a la misión del gobierno, la búsqueda del bien común, y a la empresa su misión de ofrecer bienes y servicios que promuevan el bienestar comunitario.”⁸⁷ También las organizaciones son una fuerza política en el sentido amplio de la palabra que ejercen a través de un poder social, en favor de las causas por las que fueron constituidas. Esto les permite luchar para conseguir, por ejemplo, mejores condiciones de salud, de educación, de medio ambiente, de vivienda. Trabajar políticamente en favor de sus causas, es perfectamente legítimo y enormemente valioso

⁸⁶ Jorge Villalobos Grzybowicz, “Una nueva legislación para el tercer sector.” Ponencia en la sesión de la Consulta Nacional: El poder del ciudadano y la fuerza de la Sociedad Civil, un nuevo equilibrio en la vida de la República, 1994.

⁸⁷ Jorge Villalobos Grzybowicz, *Op. cit.*, 1997, s/p.

para el conjunto de la sociedad, porque su aporte no estará mediado ni por la búsqueda de lucro ni por el afán de poder.⁸⁸

Las organizaciones son también una importante fuerza económica. Una investigación realizada en una veintena de países por la Universidad Johns Hopkins, en el marco del Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo, revela que, para 1995, estas organizaciones conforman 19 millones de trabajadores de tiempo completo que, en promedio, representan el cinco por ciento de toda la fuerza laboral y el 10 por ciento en el sector de los servicios.⁸⁹

El mismo estudio demuestra que los gobiernos canalizan, sin descuidar sus responsabilidades sociales, cada vez más recursos a este sector. En los países analizados, los recursos de las organizaciones, en promedio, se estructuran de la siguiente manera: el 40 por ciento del sector público, el 11 por ciento de donativos y el 48 por ciento de la recuperación por el pago de servicios. La proporción de los recursos públicos en las sociedades más avanzadas alcanza niveles más altos. En Alemania, Francia, Bélgica, los Países Bajos e Irlanda, el gobierno proporciona más del 50 por ciento y frecuentemente más del 70 por ciento de los ingresos del sector no lucrativo.

La investigación mencionada pone en evidencia que “existe una relación fuerte y positiva entre el tamaño del gasto público social y el tamaño del sector no lucrativo: como regla general, entre más grande sea el gasto público en bienestar social, más grande es el sector no lucrativo. Esto sugiere vigorosamente que la tesis de ‘empujar hacia fuera’ sobre la relación entre el gobierno y el tercer sector no se mantiene.”⁹⁰

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Citado por Lester Salamon, *Op. cit.*, 2001.

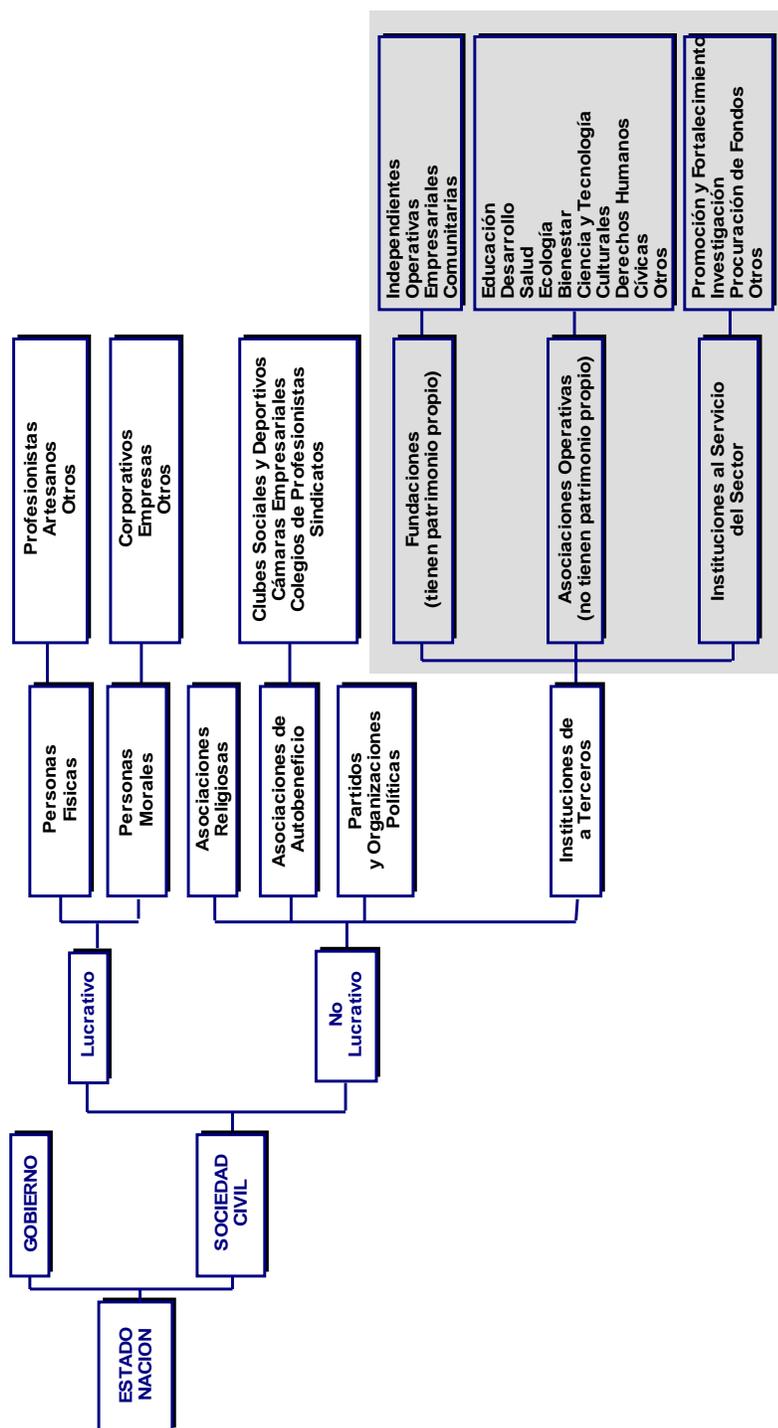
⁹⁰ Lester Salamon, *Op. cit.*, 2001.

En la clasificación general del tercer sector, el Cemefi establece un grupo particular que es el sector filantrópico. La filantropía, propone el mismo Cemefi, se define como el “...impulso generoso, que surge del alma de la humanidad y se manifiesta en todas las culturas, a través de actitudes, actividades e instituciones que de manera desinteresada buscan una mejor calidad de vida para todos los miembros de la comunidad.”⁹¹ Este sector se constituye a partir de las organizaciones sin fines de lucro que están al servicio de terceros. Se compone, a su vez, de tres tipos de organizaciones: a) las fundaciones; b) las asociaciones operativas; c) las instituciones al servicio del sector.⁹² (Ver cuadro 2).

⁹¹ Jorge Villalobos Grzybowicz, “Una nueva legislación para el tercer sector.” Ponencia en la sesión de la Consulta Nacional: El poder del ciudadano y la fuerza de la Sociedad Civil, un nuevo equilibrio en la vida de la República, 1994.

⁹² Veáse la participación de Jorge Villalobos en *Retos y perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil frente al futuro de México*, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., s/d. pp. 12-17.

Cuadro 2: El tercer sector y el sector filantrópico



Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

En el marco del sector filantrópico se ubica y desarrolla el voluntariado. No constituye un sector como tal, pero sí es un elemento fundamental para hacer posible la acción del sector no lucrativo. Sin él no se puede explicar su propia existencia y crecimiento. El Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo, al que hemos hecho referencia, hace evidente que el desarrollo de un sector no lucrativo fuerte y con un buen número de empleados remunerados no afecta la participación del voluntariado; al contrario, éste es más vivo y vital en los países con un sector no lucrativo grande y en desarrollo constante.⁹³

El estudio revela que las organizaciones no lucrativas de los 22 países investigados registraron el equivalente a 11 millones de voluntarios de tiempo completo, que se suman a los 19 millones de empleados remunerados de tiempo completo. Esto quiere decir que los voluntarios registrados constituyeron más de un tercio de la fuerza laboral del sector no lucrativo; que la contribución de los voluntarios, si la tradujéramos a términos monetarios, sobrepasaría el valor de las contribuciones en efectivo a estas organizaciones en proporción de 2:1, haciendo del voluntariado una fuente mucho más importante de contribuciones caritativas que el dinero en efectivo.

La escala de participación del voluntariado varía de manera considerable de uno a otro de los países del estudio. Así, en México, al igual que en Brasil, Colombia, Perú, y también en Hungría, República Checa o Eslovaquia, el voluntariado equivale a menos del uno por ciento de la fuerza laboral total del país, mientras que en Suecia representa el 8.0 por ciento, el 7.5 en los Países Bajos y el 5 en la Gran Bretaña, los Estados Unidos y Francia.

⁹³ Citado por Lester Salamon, *Op. cit.*, 2001.

El tamaño del voluntariado varía directamente con el tamaño del sector no lucrativo y éste, a su vez, tiende a variar con el nivel de apoyo que recibe del gobierno. Se puede establecer, entonces, como regla general que, entre más grande sea el sector no lucrativo, más grande será el número de los voluntarios. El voluntariado es una forma de actividad social estimulada por la solidaridad grupal y el compromiso. Es razonable, por lo tanto, que el voluntariado florezca particularmente donde existen instituciones sociales que lo nutren, fomentan y estructuran.

La actividad voluntaria se puede agrupar en dos grandes categorías: el voluntariado de la provisión de servicios, que incluye la acción en hospitales, la asistencia social, la educación y que representa el 46 por ciento del esfuerzo voluntario, y el de la expresión, que incluye el trabajo en la cultura, la recreación y la expresión cívica, el cual suma el 32 por ciento del tiempo voluntario total. Si bien la investigación de la Universidad Johns Hopkins establece el parámetro anterior, éste puede variar y de hecho lo hace de un país a otro. El voluntariado es un impulso humano fundamental, aunque su forma precisa varía con las realidades sociales y políticas más amplias.

El futuro de la sociedad civil o del tercer sector

A la realidad propia del Estado y del mercado, o en otra formulación, del gobierno y la iniciativa privada que fueron por siglos los actores fundamentales en las sociedades nacionales, se añade ahora, como otro actor central, el de la sociedad civil o tercer sector.

En la realidad del siglo XXI queda claro que, ante la dimensión y complejidad de los problemas que enfrentan las sociedades, se requiere de la participación de la ciudadanía organizada, para enfrentarlos y poderlos resolver. Ya no son atribución sólo de la empresa

privada o del gobierno sino de los tres actores: Estado, mercado y sociedad civil organizada.

La responsabilidad y el campo de atribución de cada uno de estos actores están claros y nadie puede sustituir al otro. Cada uno, en el ámbito de su propio espacio, es indispensable. Por lo tanto, si buscamos avanzar en los problemas actuales, debemos movilizar los recursos combinados de los tres sectores.

La acción pública ahora implica la asociación y la colaboración entre los tres sectores. Ése es el fundamento de una nueva y más sólida gobernabilidad. En esta nueva idea de gobernabilidad se hace explícito que es la colaboración, no la acción por separado de los tres sectores, la única forma de obtener progresos significativos a los serios problemas a los que nos enfrentamos hoy.

En esta nueva realidad, el voluntariado juega un papel fundamental para el involucramiento cívico de la ciudadanía en la solución de los problemas. Puede proporcionar una fuente de energía que impulse a varias instituciones a incorporarse en dichos esfuerzos colaborativos, y puede servir como el aceite social que lubrique la cooperación resultante.

Dadas las sospechas que frecuentemente existen por todas partes, éste no será un futuro fácil de lograr o manejar. Sin embargo, este es, me parece, el mejor prospecto para el futuro.

La acción concertada de los sectores para trabajar por el desarrollo y una sociedad más justa la expresa con mucha claridad Edmundo Jarquín cuando plantea que no habrá desarrollo sin un

Estado eficiente y sin un mercado vigoroso, y a su vez no habrá Estado eficiente y mercado vigoroso sin una sociedad civil fuerte; no existirá una sociedad civil fuerte sin ciudadanía y no habrá ciudadanía sin ciudadanos y no hay ciudadanos en condiciones de pobreza, en exclusión socioeconómica, en un limitado ejercicio de las libertades democráticas, en incapacidad para participar y ejercer los derechos civiles. Éste es el círculo virtuoso de democracia y desarrollo.⁹⁴

Una reflexión final

La idea de sociedad civil ha estado siempre presente en la historia de Occidente. A pesar de ello, el concepto de sociedad civil, por su enorme riqueza, tiene múltiples interpretaciones. El contenido del mismo depende de la teoría sociológica y política que se asuma, por un lado, y también del lugar que se ocupa en el entramado social. Las posiciones de los teóricos no necesariamente son las que sostienen los activistas, y esto ocurre también a la inversa.

La dificultad de definir de manera unánime el concepto de sociedad civil se refleja también en la forma de entender cuáles son y cómo entender a las organizaciones que forman parte de la misma. Hoy subsisten muy diversas maneras de nombrar a estas organizaciones que, en los hechos, expresan realidades distintas, las cuales, a su vez, dependen del concepto que se tenga de sociedad civil.

En el marco de la discusión que hoy todavía tiene lugar, en los últimos diez años ha ganado terreno la idea de que existe una clara distinción entre gobierno y sociedad civil. El Estado se

⁹⁴ Edmundo Jarquín, “Educación para la democracia y desarrollo”, en *Civitas Panamericano*, E.U.A., United States Information Agency, 1996.

construye precisamente a partir de estos dos grandes actores. Cada uno tiene un papel determinado, y los dos se necesitan.

En el esfuerzo de precisar el concepto y delimitar el campo de acción de la sociedad civil, surge la idea del tercer sector que distingue, como ya lo hemos visto, entre organizaciones de la sociedad civil que se crean sin fines de lucro, pero con carácter de auto-beneficio, y las que no tienen fines de lucro y su propósito fundamental es beneficiar a terceros.

En el próximo capítulo se aborda la historia de las organizaciones de la sociedad civil en México, teniendo como eje rector del proceso de construcción histórica precisamente a las organizaciones sin fines de lucro en favor de terceros.

Capítulo 3

La historia de las organizaciones de la sociedad civil en México

A continuación se propone una revisión del desarrollo histórico que ha tenido la sociedad civil organizada en el caso de México. La idea del tercer sector –y en particular la parte que corresponde a las organizaciones sin fines de lucro a favor de terceros– ha servido de guía para hacer esta reconstrucción que abarca desde la Colonia hasta el gobierno de la alternancia, que toma posesión en diciembre del año 2000.

En este capítulo se analizan las diferentes propuestas que han hecho diversos autores para dar cuenta del devenir del tercer sector en el marco de la historia del país. Se incluye también una nueva propuesta que, si bien, retoma elementos de las visiones analizadas, avanza al ofrecer una visión más comprensiva y acabada.

Los periodos de esta historia: la discusión¹

Con relación a los periodos en que puede dividirse la historia general de las organizaciones de la sociedad civil que no tienen fines de lucro, se encuentran por lo menos tres posiciones.

La primera, de Gustavo Verduzco, distingue cinco periodos: a) la era prehispánica; b) la Conquista y los inicios de la Colonia (1521-1580); c) el pleno establecimiento colonial español (siglos XVII y XVIII); d) el México independiente (de 1821 a 1857); e) la reforma liberal y el Porfiriato (1857-1911); y e) de la Revolución al México contemporáneo.

¹ Algunas ideas iniciales de este tema fueron tratadas por el autor en Rubén Aguilar, “Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, 1997 (b), pp. 9-32.

La inclusión de la era prehispánica obedece a que, aunque los datos conocidos dan poco sustento a la idea de que “tal o cual institución prehispánica de Mesoamérica ha sido un antecedente de tal o cual otra de siglos posteriores,”² el *calpulli*, el tequio y las diferentes escuelas de las sociedades precolombinas eran “quizás las que, cambiadas las circunstancias, podrían ser consideradas con cierta similitud a nuestras instituciones actuales del sector no lucrativo.”³

Las otras dos posiciones distinguen tres periodos, pero los fechan de manera distinta.

Para Jorge Villalobos, existen tres periodos claros: a) uno que va de 1521 hasta 1860; b) el otro transcurre de 1860 hasta 1960; c) el que arranca en 1960 y llega a nuestros días.⁴

Por su parte, Cuauhtémoc Valdez y Concepción Hernández sostienen que el material identificado sobre la historia de la filantropía en México gira alrededor de tres periodos: a) la Colonia, hasta el establecimiento de la Beneficencia Pública; b) el desarrollo de la filantropía decimonónica, principalmente durante el Porfiriato; c) la evolución de la filantropía en el México moderno.⁵

Para estos autores, el primer periodo abarca 340 años: va del establecimiento de la Colonia hasta la mitad del siglo XIX, con la promulgación de las Leyes de Reforma y el

² Gustavo Verduzco Igartúa, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México-Cemefi, 2003, p.41.

³ *Ibid.*, p. 45.

⁴ Jorge Villalobos. *Las organizaciones de la sociedad civil en México: Visión general*, México, Centro Mexicano para la Filantropía, AC., 1997, p. 10.

⁵ Consúltese el trabajo de Cuauhtémoc Valdez O. y Concepción Hernández Rodríguez, *Estado actual y perspectiva de la investigación sobre la filantropía en México*, México, Cemefi-Fundación Mexicana para la Salud, 1997.

establecimiento de la Beneficencia Pública. Como un periodo particular, Valdez y Hernández establecen el último tercio del siglo XIX, que coincide con el Porfiriato.

La segunda etapa de Villalobos arranca en el mismo momento, pero termina en 1960. En un caso, el periodo dura 40 años y en el otro 100. El tercer periodo de Valdez y Hernández inicia cuando termina la fase armada de la Revolución; en Villalobos, da comienzo en 1960. En ambos casos, la etapa se prolonga hasta el momento actual.

En el marco de lo que pudiera clasificarse como tercer periodo, autores como Luis Lopezllera plantean cuatro distintas etapas en el mismo: a) la asistencial (1950-1960); b) la desarrollista (1960-1970); c) la de liberación (1970-1980); d) la crítica (1980-1990).⁶

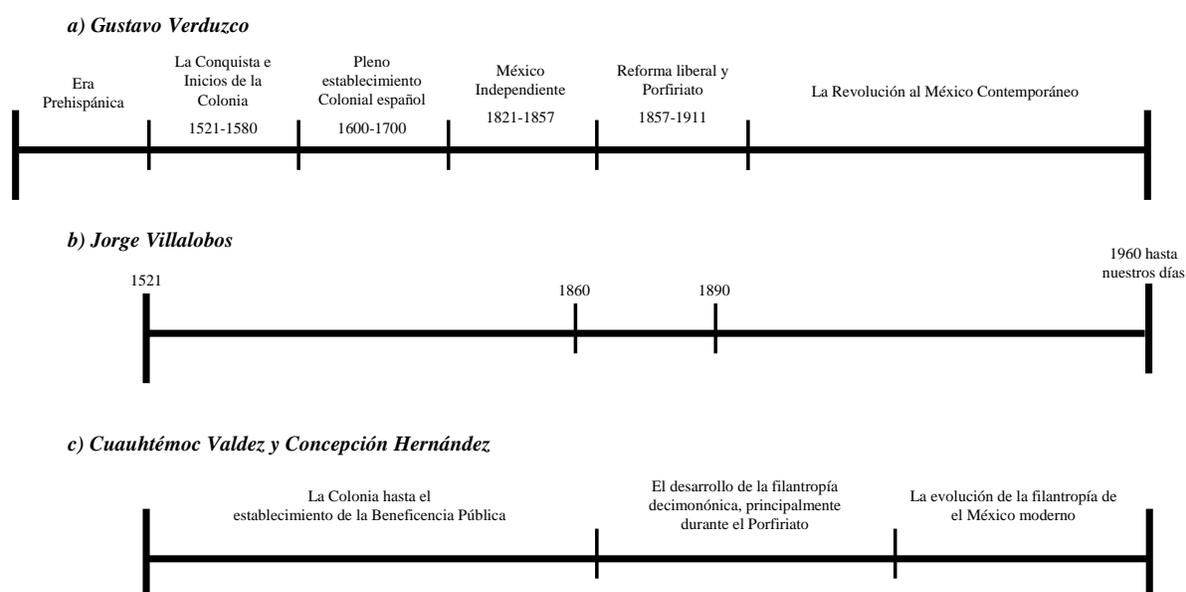
En estas visiones considero que el surgimiento y perfil de acciones y de instancias que han tenido una presencia amplia e importante en México a lo largo de su historia, como la Iglesia o diferentes actores privados, no están adecuadamente integradas en una perspectiva de largo plazo.

Tampoco es posible contextualizar satisfactoriamente el surgimiento y orientación de las diferentes formas y posturas sobre cómo realizar obras de asistencia promovidas por particulares distintos de la Iglesia, de ubicar las causas por las que ello ocurrió, ni sus consecuencias.

⁶ Véase el trabajo de Luis Lopezllera M., “Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo en México”, en *Sociedad Civil y Pueblos Emergentes*, México, Promoción del Desarrollo Popular, A.C. e Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), 1988.

La explicación de las responsabilidades adquiridas por el gobierno, en materia de asistencia y beneficencia sociales, no se encuentran suficientemente articuladas con interpretaciones de su desarrollo posterior, ni con el surgimiento de los diferentes perfiles de organizaciones de la sociedad civil surgidas desde la segunda mitad del siglo pasado hasta nuestros días. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3: Comparativo de 3 propuestas de periodización



Los periodos de esta historia: una propuesta

Considero que, para una historia general del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México, es conveniente establecer tres grandes periodos, con divisiones en su interior. Mi propuesta es ordenar los periodos de la siguiente manera:

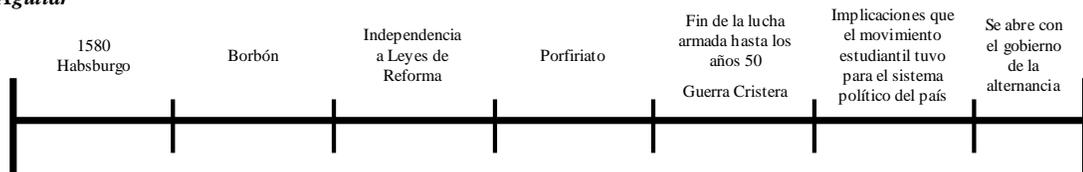
El primer periodo, el de la Colonia, en el que se distinguen dos grandes etapas: el reino español de la dinastía de los Habsburgo y el de la dinastía de los Borbón.

El segundo periodo abarca el siglo XIX, en el cual se distinguen dos grandes etapas: la que va del momento de la Independencia a las Leyes de Reforma, y de éstas al fin del Porfiriato.

El tercer periodo va de la Revolución al gobierno de la alternancia. Aquí es posible observar cuatro grandes etapas. Primera, la que abarca del fin de la lucha armada hasta los años cincuenta. Aquí, se debe poner especial cuidado en los momentos anterior y posterior a la Guerra Cristera, por el papel desempeñado por la Iglesia católica en la constitución de instituciones. La segunda inicia en los años cincuenta y llega hasta los terremotos de 1985. En ésta merece la pena poner especial énfasis en la época que sigue al 68, por las implicaciones que el movimiento estudiantil tuvo para el sistema político del país. La tercera comprende de los terremotos de 1985 hasta la alternancia en la Presidencia de la República, en julio del 2000, y finalmente la que se abre con el gobierno de la alternancia. (Ver cuadro 4).

Cuadro 4: Una nueva propuesta

Rubén Aguilar



El desarrollo de los periodos⁷

La Colonia

Durante los 300 años de la vida colonial, la constitución de la mayoría de las “organizaciones sin fines de lucro que trabajan en favor de terceros” corrió a cargo de la Iglesia católica. Ésta contaba con fondos suficientes, sobre todo por el acceso a la propiedad de la tierra, “[...] con cuyos rendimientos financiaba escuelas, hospitales y obras

⁷ En los estudios sobre la historia de las organizaciones de la sociedad civil en distintos países de América Latina es posible ubicar, en el marco de las diferencias propias de cada país, un conjunto de semejanzas. Para el caso de los distintos períodos en los que se puede organizar la historia se encuentra lo siguiente: Un primer período se establece en los años de la vida colonial. En éste se crean organizaciones humanitarias sin ánimo de lucro por parte de las comunidades religiosas y de algunos filántropos. Las organizaciones reciben dinero de la Iglesia, de la Corona y de personas con recursos económicos. Un segundo período, que es el siglo XIX, no tiene el mismo nivel de definición. De alguna manera todos los países, algunos más que otros, viven etapas turbulentas y difíciles después de la guerra de independencia de España. En el tercero de los períodos, que se ubica ya en el siglo XX, se hace un énfasis al crecimiento relevante de las organizaciones a partir de la década de los sesenta. En este período se proponen diversas etapas caracterizadas todas por décadas. Así nos encontramos que algunos consideran como la etapa fundacional la que abarca la década de los sesenta y setenta. La característica fundamental es el compromiso con los pobres y el apoyo a las organizaciones populares. Las ideas de Pablo Freire influyen de manera decisiva. Se hacen también presentes las ideas de Veckemans-DESAL. La etapa de los ochenta está marcada por un proceso de institucionalización de las organizaciones de la sociedad civil y por el desarrollo de áreas temáticas de trabajo nuevas: tecnología, mujer y derechos humanos.

La etapa de la democratización de América Latina crea nuevos espacios en el ámbito de la gestión local y en el planteamiento de políticas alternativas de desarrollo. A final de los ochenta surgen las redes de organizaciones ya sea regionales o temáticas. La etapa de los noventa aparece marcada por la hegemonía de las alternativas económicas. Las organizaciones de la sociedad civil comienzan a evolucionar y desenvolverse en la lógica de mercado. Ganan importancia áreas nuevas como las microfinanzas y la ecología. Surgen nuevas organizaciones de la sociedad civil marcadas por el pragmatismo y la ausencia del discurso ideológico propio de las organizaciones fundacionales. Son promovidas por la oferta financiera y presentan mayor especialización. La empresa privada crea también organizaciones y comienza a captar recursos de la cooperación internacional. Al final de los años noventa y principio del nuevo siglo, en toda América Latina es posible constatar, a través de la comparación de los informes nacionales, algunas tendencias generales de cambio en las organizaciones de la sociedad civil. Los cambios están asociados a las intensas transformaciones de nuestras economías y nuestras sociedades que han tenido lugar en la última década.

sociales para atender las necesidades de pobreza, salud y educación de la población indígena.”⁸

En términos generales, como señala Villalobos, su presencia fue importante “por el personal que aportó y las instituciones que organizó; sobre todo, fue crucial su preocupación por la protección a los indígenas.”⁹

Dentro de la acción de la Iglesia son básicas “las fundaciones de los misioneros franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas y de instituciones tan características como los ‘hospitales’ de Don Vasco de Quiroga en Michoacán en 1537.”¹⁰

Durante los primeros 50 años posteriores a la llegada de los españoles, la gran obra hospitalaria surgió “como una necesidad imperiosa a raíz del cataclismo causado por la conquista, las guerras continuas [...] y las epidemias que dejaron a muchísimos en la desprotección y la orfandad. [...] Había una desorganización social muy extendida junto con gran pobreza y desamparo.”¹¹

En torno al conjunto de las instituciones impulsadas por la Iglesia en este periodo, se plantea la discusión de si éstas pueden considerarse autónomas o sólo son instrumento de la labor religiosa desarrollada por la Iglesia. En cualquier caso, lo que no está en duda es que son organizaciones de la sociedad civil.

⁸ Jorge Villalobos, *Op. cit.*, p.3.

⁹ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p.46.

¹⁰ Sergio García y Natalia Armijo (Coordinadores), *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM)-Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, IAP-Demos, 1997, p. 47.

¹¹ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, pp. 47-48.

Sin negar el papel determinante de la Iglesia, es necesario hacer notar la importancia de la participación de personas en lo individual –filántropos– o grupos de personas, y también gremios y cofradías que cumplieron un importante papel de apoyo solidario, creando instituciones al servicio de terceros, sin fines de lucro.

El primer caso es el del propio Hernán Cortés, con la fundación del Hospital de Jesús que está todavía en operación, y en cuya iglesia reposan sus restos. Como señala Sergio García, se encuentra también “la fundación del Hospital de Convalecientes y Desamparados hecho por el laico Bernardino Álvarez, en 1537 [...], la fundación del antecedente del actual Hospital de la Mujer, hecha en 1582 por el doctor Pedro López, y especialmente la fundación, en 1732, del Colegio de las Vizcaínas hecha por un conjunto de laicos vascos [...]”¹²A estas instituciones hay que añadir el Monte Pío de Ánimas –hoy Nacional Monte de Piedad–, establecido por don Pedro Romero de Terreros en 1775.

Para el periodo colonial, Valdez y Hernández plantean: “Es de suponerse que los legados, donaciones y todos aquellos actos de cesión de derechos de bienes inmuebles y muebles adjudicados para obras piadosas fueron motivo de testimonios formalizados en las notarías, por lo que resulta conveniente la búsqueda de información en el Archivo Histórico de Notarías del Gobierno de la ciudad de México, donde existe el primer libro de protocolos de la primera notaría establecida por Hernán Cortés.”¹³

¹² Sergio García y Natalia Armijo, *Op. cit.*, p. 41.

¹³ Cuauhtémoc Valdez O., y Concepción Hernández Rodríguez. *Op. cit.*, p. 21.

La gran mayoría de las herencias donadas durante la Colonia fueron entregadas a la Iglesia, aunque se dio el caso de que otras se otorgaran para la constitución de obras de asistencia que no dependían directamente de la Iglesia. A partir del siglo XVIII, con el ascenso de la dinastía de los Borbón en España y sus ideas modernizantes y de cierto laicismo, se incrementan las obras de asistencia promovidas por particulares o por grupos y gremios; es el caso del Monte Pío. Valdez y Hernández han identificado acervos bibliográficos fundamentales para iniciar un trabajo que contribuya a un mejor conocimiento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en la época colonial.¹⁴

El siglo XIX

Para Gustavo Verduzco, a lo largo del periodo colonial, las cofradías fueron la espina dorsal del amplio sistema de beneficencia que funcionaba entonces, cumpliendo un trascendental papel como “instrumentos de evangelización, de integración social [...] y de apoyo solidario. Actuaron también como organismos políticos, económicos y financieros.”¹⁵

El autor precisa que, apenas comenzando la nueva centuria, no sólo las cofradías sino también el conjunto de obras solidarias que amparaban recibieron “el golpe más duro” con la expedición, en 1804, de la Real Cédula sobre Enajenación de Bienes Raíces y Cobro de Capellanías y Obras Pías para la Consolidación de Vales. “Mediante este decreto se

¹⁴ Entre los acervos ya localizados están: El Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, que cuenta con registros descriptivos de los expedientes de valor histórico. Entre ellos: Fondo San Pedro; Casa de niños expósitos; Hospitales y hospicios; Cofradías; Convento de Jesús María. Este archivo histórico contiene registros de instituciones de salud de 1577 a 1984.

¹⁵ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p.57.

mandaba recoger, como préstamo, el capital que se obtuviera de la venta de los bienes raíces de la Iglesia y de las corporaciones, así como el capital circulante que poseían o administraban.”¹⁶

El hecho cimbró toda la estructura de asistencia social y ésta nunca volvió a ser la misma. El golpe de la Corona española para hacerse de recursos financieros frescos fue un parteaguas definitivo en la manera como venía funcionando el sistema de beneficencia en el país. El supuesto préstamo, que nunca fue recuperado, significó un colapso del sistema, pues las cofradías se descapitalizaron sin punto de regreso.

Durante la primera mitad del siglo XIX, el establecimiento de organizaciones sin fines de lucro que trabajaban en favor de terceros se vio influenciado por el peso de la herencia colonial, y también por la inestabilidad política, producto del cambio que supuso pasar del Virreinato a la vida independiente. El tránsito fue muy doloroso. Se experimentaron diversos tipos o formas de gobierno, desde el imperio a la república federal y a la centralista. La situación no favoreció el surgimiento de nuevas instituciones.

Un cambio drástico llegó con la promulgación de las Leyes de Reforma, que ubicó de manera distinta el papel del gobierno. El poder de la Iglesia católica se vio acotado, abriendo a las iglesias protestantes un espacio que nunca antes habían disfrutado.

En los primeros 60 años del México independiente, advierte Verduzco, el sector de ayuda social “sufrió un importante colapso, ya que el gobierno no contaba con la capacidad para

¹⁶ *Ibid.*, p. 62.

atender a este sector y la Iglesia, por la desamortización de sus bienes y la prohibición explícita de participar en este tipo de obras, tampoco contaba con los recursos y las facilidades de hacerlo.”¹⁷

La nueva presencia del gobierno en el área de la asistencia social “comienza en 1861, cuando el gobierno liberal nacionalizó los bienes de la Iglesia y adquirió con ellos la responsabilidad sobre la atención de las necesidades sociales.”¹⁸ La Iglesia se retiró de muchas obras que antes estaban bajo su cargo y el gobierno llenó los vacíos, pero esto ocurre en un largo proceso.

Las nuevas ideas, propias del liberalismo, que asignan un papel importante a los individuos –a los filántropos– en las tareas de asistencia social, propician el surgimiento de los mismos. Las nuevas leyes establecen un marco jurídico que alienta su desarrollo.

El fin de la guerra entre liberales y conservadores, y el ocaso de la aventura imperial de Maximiliano de Habsburgo, abren un espacio para que el proyecto de los liberales pueda hacerse realidad. Estamos ya en el año 1867, cuando las tropas liberales toman la ciudad de México. Han pasado 46 años desde que México se declaró independiente.

Una vez que Benito Juárez recuperó el gobierno, “la beneficencia pública mostró un ligero crecimiento; se fundó la Lotería Nacional,”¹⁹ por ejemplo.

¹⁷ *Ibid.*, p.65.

¹⁸ Jorge Villalobos, *Op. cit.*, p.3.

¹⁹ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p. 65.

La República restaurada dura pocos años; le sigue la dictadura del presidente Porfirio Díaz, que se extiende de 1876 al inicio de la Revolución Mexicana. Es en este periodo cuando, a base de fuerza y acumulación centralizada del poder, vuelve la estabilidad política y se inicia el crecimiento económico, muy mal distribuido, que va a caracterizar al Porfiriato.

A lo largo de los 30 años que duró su mandato, Porfirio Díaz dio un fuerte impulso a las beneficencias pública y privada; “de especial importancia fue la fundación de la Junta de Asistencia Privada que funciona hasta la actualidad.”²⁰

En esta época no sólo crecieron las loterías para la beneficencia pública, sino también “las sociedades mutualistas para el apoyo de sus miembros en necesidades de salud, desempleo, vejez, invalidez y muerte.”²¹

Las condiciones estaban dadas para el surgimiento de nuevas organizaciones sin fines de lucro que trabajaran en favor de terceros.

Así, “durante la última década del siglo XIX aparecieron en México diversas instituciones asistenciales al cobijo de grandes empresarios y familias de abolengo de la sociedad mexicana, tales como Béistegui, Romero de Terreros, Luz Saviñón, Mier y Pesado, quienes establecieron distintas organizaciones asistenciales.”²²

Como señalan Valdez y Hernández, en esa misma época, adicionalmente, comunidades extranjeras establecieron instituciones asistenciales principalmente para ofrecer servicios a

²⁰ *Ibid.*, p. 67.

²¹ *Ibid.*, p. 68.

²² Cuauhtémoc Valdez O. y Concepción Hernández Rodríguez, *Op. cit.*, p.23.

sus conciudadanos; fue el caso de las comunidades americana, española, francesa, belga, suiza e inglesa.²³

En 1899 nace la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. Los filántropos del siglo XIX concentran su apoyo “en las instituciones tradicionales de asistencia social como orfanatos, asilos, clínicas y escuelas.”²⁴

Como en el caso del periodo colonial, Valdez y Hernández también han identificado fuentes bibliográficas claves para intentar un estudio serio sobre el desarrollo de la sociedad civil en el siglo pasado.²⁵

El Siglo XX

En relación con el surgimiento, a lo largo del último siglo, de las organizaciones sin fines de lucro que trabajan en favor de terceros se pueden identificar tres etapas que resultan más o menos claras: la que abarca desde el final de la lucha armada, en el año veinte, hasta finales de los años cincuenta; la segunda arranca a fines de los años cincuenta y se prolonga hasta mediados de los ochenta; y la tercera, que inicia con los terremotos de mediados de los ochenta y termina en 2000, cuando ocurre la alternancia en la Presidencia de la

²³ *Idem.*

²⁴ Jorge Villalobos, *Op. cit.*, p.3.

²⁵ La bibliografía a la que se hace referencia es: José Miranda, *Temas de asistencia social*, 1988, (mimeo); Miguel Alessio Robles, *La filantropía en México*, México, Botas, 1944; Alberto María Carreño, *Los españoles en el México Independiente: un siglo de beneficencia.*, México, León Sánchez Pimentel (editor), 1942; Joaquín García Icazbalceta, *Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección*, México, 1864, Luis García Pimentel, (editor), 1907; Rómulo Velasco Ceballos, *El niño mexicano ante la caridad y el estado: apuntes históricos que comprenden desde la época cortesiana hasta nuestros días*, México, Beneficencia Pública, 1935.

República. La cuarta comienza, precisamente, con la alternancia y es la que ahora transcurre.

Del término de la lucha armada a finales de los años cincuenta (1920-1960)

Como señala Verduzco, “varias de las instituciones de asistencia social y de las organizaciones del sector solidario existentes al concluir la revolución permanecieron pese a la lucha armada, y algunas de ellas operaron a lo largo de los años aunque, la gran mayoría de las ahora existentes, han surgido sobre todo en las tres últimas décadas”²⁶ del siglo XX.

Al concluir la lucha armada de la Revolución Mexicana (1910-1920), nace un sistema político que enfrenta, con una nueva visión y cierto éxito, los problemas económicos, políticos y sociales del momento. Surge un nuevo Estado y, con él, un gobierno que se legitima y logra obtener la confianza y el apoyo de los sectores más amplios de la sociedad.

Por su parte, Villalobos destaca que, “después de la Revolución Mexicana, el poder del Estado se consolidó, entre otras formas, por medio de las políticas de bienestar social dirigidas a atender las necesidades de los pobres, instrumentadas por grandes aparatos gubernamentales responsables de la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda.”²⁷

En el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) madura, se consolida y expande el corporativismo que se había iniciado al triunfo de la revolución.

²⁶ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p. 76.

²⁷ Jorge Villalobos, *Op cit.*, p. 3.

Como explica Rafael Reygadas, “muchas de estas organizaciones crecieron y se multiplicaron en el periodo cardenista en la perspectiva de un proyecto nacional que buscaba mayor soberanía e independencia de los Estados Unidos, fortaleciendo la reforma agraria e impulsando la economía hacia un desarrollo autocentrado y democrático. Sin embargo, también a partir del periodo cardenista, se establecieron las líneas de corporativización de obreros, campesinos y sectores populares, incorporándolos autoritariamente al partido oficial mediante privilegios y prestaciones manejadas por los dirigentes con miras al control.”²⁸

El Estado revolucionario, en una matriz de Estado benefactor, se hizo cargo de las necesidades básicas de la población. Al inicio, durante los primeros 20 ó 30 años, el modelo resultó exitoso. El gobierno era capaz de cubrir todos los campos y hace innecesario, pero también imposible, el desarrollo de cualquier proyecto organizativo de la sociedad civil, que le resulte ajeno. Como consecuencia, se inhibe el surgimiento de organizaciones de carácter independiente y autónomo.

Luis Lopezllera plantea que, “desde entonces, el Estado mexicano ha mantenido una presencia hegemónica en toda la vida organizativa de la sociedad, particularmente en los sectores mayoritarios, vinculando todo esfuerzo de construcción social al partido ‘oficial’ –refiriéndose al PRI–, quebrando casi desde el nacimiento la autonomía de las iniciativas, tornándolas partidarias: sindicalismo, agrarismo, indigenismo, urbanismo, cooperativismo, etc., gestadas en vista a un control político proselitista y en función de ganar

²⁸ Rafael Reygadas, *Inventario breve sobre la sociedad civil, popular y democrática*, s/f, (mimeo), p.1.

indefinidamente elecciones. Una especie de corporativismo absorbente de los sectores populares ha funcionado durante 60 años, manteniéndose sólo la independencia de la ‘Iniciativa Privada’ (empresarios), la Iglesia jerárquica y en cierta medida, las universidades y las indefinidas, pero recientes, clases medias, quienes se han limitado a aceptar al Estado como el principal y casi único protagonista-interlocutor en materia de desarrollo, promoción social, vida política y relaciones internacionales.”²⁹

El análisis de Lopezllera, como él mismo propone, vale en buena medida hasta finales de los años ochenta, pero se aplica con más rigor para el periodo que coincide con los años del así llamado “milagro mexicano”, que se extiende hasta principios de los años sesenta.

A lo largo de este periodo, el nacimiento y desarrollo de la sociedad civil organizada, no incorporada a las estructuras del gobierno, es muy débil. A pesar de todo, y frente a la corporativización de la sociedad impuesta ya de forma clara y eficaz desde finales de los años treinta hasta finales de los cincuenta, surgen, como señala Reygadas, “...los primeros movimientos nacionales por la democracia entre los ferrocarrileros y los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Fueron acciones sin carácter gubernamental, ni religioso, ni partidario, simplemente por la libertad de organización, la democracia y el mejoramiento de las condiciones de vida.”³⁰ Son movimientos que escapan al control oficial. Desde la lógica del gobierno, la represión es la única manera de controlarlos. El diálogo no existe.

²⁹ Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, p. 12.

³⁰ Rafael Reygadas, *Op. cit.*, p.1.

En esta misma época surgen, aunque de manera incipiente, las organizaciones sociales sin fines de lucro que trabajan en favor de terceros.

El Secretariado Social Mexicano (SSM) resulta ser una organización pionera. Fundada en 1923, a partir del conflicto religioso de los años 1926-1929, entra en una situación de *impasse* que se romperá, precisamente, en los años cincuenta, cuando asume su dirección el sacerdote Pedro Velázquez. El SSM se convierte, en ese momento, en un actor clave para el desarrollo de la sociedad civil organizada.

En estos años, se crea el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito en muchas regiones del país, sobre todo en el Bajío, las más de las veces con la colaboración de sacerdotes católicos. Progresivamente, el movimiento se fue secularizando y también diversificando en nuevas organizaciones, hasta formar la Confederación Mexicana de Cajas Populares, que llegó a contar con más de 300 cooperativas.

Lopezllera señala que un gran aporte de la época fueron los llamados “apostolados proletarios” entre obreros y campesinos, como parte de una actitud que involucra la dimensión humana en la marcha del desarrollo social y económico del momento.

Es entonces cuando el SSM funda la escuela de Trabajo Social “Vasco de Quiroga”. Los secretariados sociales diocesanos que se crean en este tiempo toman gran fuerza; dos lustros más tarde ya existen 30 secretariados en todo el país.

Por su parte, la jerarquía eclesiástica le apuesta a “las tradicionales formas de apostolado católico, que encierran a las personas en una actitud espiritualista, desentendida de la problemática estructural del mundo. A fines de la década nace el Centro Nacional de

Pastoral Indígena (CENAPI), con la inquietud de asistir espiritual y materialmente a las comunidades indígenas, semilla que habría de fructificar en el Centro Nacional de la Asistencia a las Misiones Indígenas (CENAMI) con una gran labor de apoyo antropológico.”³¹

En los años cincuenta, plantea Lopezllera, “otros sectores sociales, como los empresariales o profesionales, no ven en la problemática social sino un campo para ejercer su caridad y la creación de obras de asistencia, programas de alfabetización, atención de enfermos, desamparados.”³² Estos sectores, desde sus propias posiciones religiosas o políticas, empiezan a generar instituciones de la sociedad civil que se construyen como autónomas del gobierno.

Durante este periodo, la Iglesia católica será la gran constructora de organizaciones sin fines de lucro, que trabajan en favor de terceros. Las instituciones, aunque nacen con cierta independencia de la iglesia jerárquica, todavía están subordinadas o supeditadas a ella. Años después, a veces con conflicto y contradicciones, van a conseguir su independencia.

De finales de los años cincuenta hasta antes de los terremotos de 1985

Los años sesenta

La revolución cubana triunfa en diciembre de 1959. Su victoria influirá de manera decisiva en la conciencia de millones de latinoamericanos, sobre todo en determinados sectores universitarios, del pensamiento, del sindicalismo, de la Iglesia católica y de los partidos y

³¹ Luis Lopezllera M., *Op cit.* p.14-15.

³² *Ibid.*, p.15.

organizaciones políticas. La entrada de los revolucionarios de la Sierra Maestra a La Habana genera múltiples expectativas, pero también temores.

A principios de los años sesenta, Estados Unidos impulsa la Alianza para el Progreso como una manera de hacer frente al posible “expansionismo” de la Revolución Cubana. Se intensifica la “Guerra Fría”, que enfrenta a los países del bloque socialista –en particular la Unión Soviética– con los países del Occidente –en especial Estados Unidos. La Iglesia católica, atemorizada por el “avance del comunismo”, promulga la Encíclica *Populorum Progressio* (El progreso de los pueblos).

Como expresa Lopezllera, “esta es la década que podríamos llamar ‘desarrollista’, ya que se inspiraba, por un lado en la exhortación de una solidaridad con y entre los pueblos, como lo apuntaba la Encíclica *Populorum Progressio*, por un desarrollo de ‘todo el hombre y todos los hombres’ y, por otro, en una prevención de los peligros del comunismo.”³³

Al comienzo de la década, en el conjunto de los países de América Latina “se inicia un proceso caracterizado por la creciente toma de conciencia y mayor participación de los ciudadanos en las tareas sociales.”³⁴

En los siguientes diez años, la Iglesia católica sigue siendo la fuente de inspiración –directa o indirecta– de donde emanan las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro que trabajan en favor de terceros. Sin lugar a dudas, surgen más organizaciones que en la década anterior. Las más importantes instituciones que nacen en el periodo “están

³³ *Ibid.*, p.15.

³⁴ Jorge Villalobos, *Op. cit.*, p. 4.

inspiradas en principios cristianos de solidaridad, y si alguna influencia externa recibieron en materia de pensamiento, ideología, estrategia, metodología, habría que citar a Ramón Venegas, de Chile, a Roger Vekemans, de Bélgica y a J. Luis Le Bret, de Francia.”³⁵ La mayoría de las organizaciones recibieron impulso o animación del Secretariado Social Mexicano (SSM).

A pesar de la represión ejercida en la década anterior contra las expresiones ciudadanas y las organizaciones de la sociedad civil de carácter independiente, como apunta Reygadas, durante los años sesenta “...se multiplicaron los movimientos de maestros, campesinos, médicos, telegrafistas y estudiantes por todo el país. En medio de ellos crecieron también las cooperativas, las organizaciones gremiales, las cajas populares, los primeros centros, grupos culturales, artísticos y las asociaciones civiles, formadas voluntariamente sin fines lucrativos, al amparo de la legislación cardenista y como respuesta organizada a las demandas y necesidades populares. Estas nuevas organizaciones se centraban en la gestión propia y en ser espacios de participación ciudadana.”³⁶

En el intento de contribuir a resolver los problemas sociales que aquejaban al país, se crearon instituciones como el Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C. (IMES); el Instituto de Fomento de la Casa Mexicana, A.C. (PROCALLI); el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI); Promoción del Desarrollo Popular, A.C. (PDP); Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS); Centro de Estudios Educativos, A.C. (CEE).

³⁵ Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, p. 16.

³⁶ Rafael Reygadas, *Op. cit.*, p. 1.

En los estados, se crean “el Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural (CECADER), en Comala, Colima; el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC), en Guadalajara, Jalisco; la Central de Servicios de León, A.C. (CEOESLAC) y el Centro Popular de Capacitación Técnica, A.C. (CEPOCATE), en León, Guanajuato; el Centro de Desarrollo Agropecuario, A.C. (CEOESA), en Dolores Hidalgo, Guanajuato; Desarrollo Económico y Social del Mexicano Indígena (OESMI), en San Cristóbal de las Casas, Chiapas; Secretariado Social de Monterrey, en Nuevo León; Desarrollo Popular Solidario, A.C. (DEPOSAC) y Servicios Populares, A.C. (SERPAC), para trabajar en el estado de Michoacán, desde el pequeño poblado de Ziritzícuaro.”³⁷

Muchas de estas organizaciones contaron con el apoyo de sectores cristianos progresistas, y otras con el de algunos organismos internacionales católicos, ecuménicos y laicos.

En esta misma época, los obispos crean la Unión Mutua de Ayuda Episcopal (UMAE), que vincula el intercambio de análisis, solidaridad y formación, a las diócesis de las regiones más pobres del país. Esta institución influirá de manera importante para que los obispos que participan en ella se interesen en crear y apoyar el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil en sus diócesis.

Es la época en la que también adquiere una gran importancia el Movimiento Familiar Cristiano (MFC), que organiza dos Conferencias Nacionales en la década “sobre los problemas de un buscado Desarrollo Integral.”³⁸ El MFC contribuye a concientizar laicos

³⁷ Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, pp. 15-16.

³⁸ *Ibid.*, p. 16.

que, como parte de su nuevo compromiso, impulsarán la creación de organizaciones de la sociedad civil. También en estos años surge la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM).

La ciudad de Cuernavaca tendrá una gran influencia en el desarrollo y enfoque de muchas organizaciones de la sociedad civil que se fundan durante esa década y también en la siguiente. Con la muerte de don Sergio Méndez Arceo, obispo de la diócesis, dejan de jugar ese papel. En ese entonces, la ciudad es “como un faro de luz intelectual. Méndez Arceo, Illich, Del Corro, Lemercier, Fromm, Juliao, Freire, desde distintos ángulos y experiencias, enriquecen la reflexión sobre las contradicciones sociales y las formas de superarlas.”³⁹

En 1968, proliferan las revueltas estudiantiles en todo el mundo. Alcanzan notoriedad las de Francia, Estados Unidos y México. La nuestra, concentrada en la capital, articula las demandas estudiantiles con las de carácter social que, aunque de manera indirecta, preocupan a la incipiente y ya extensa clase media que ve finalizados los mejores años del “milagro mexicano”.

Así, de muchas formas se exige que mejoren las condiciones económicas y sociales, y también se piden cambios políticos. La fuerza del movimiento y el despertar de la conciencia de cientos de miles de mexicanos preocupan a las autoridades. A la efervescencia social, importante, aunque no amenazaba la estabilidad del país, el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz responde con una brutal y desmedida represión.

³⁹ *Ibid.*, p. 16.

En la Plaza de Tlaltelolco, el 2 de octubre de 1968, son reprimidos y asesinados los estudiantes que asisten al mitin organizado por el Consejo Nacional de Huelga (CNH). Como escribe Reygadas, el movimiento estudiantil de 1968 "...dio origen a cambios importantes en la vida del país; una cierta apertura democrática, el movimiento de autogestión universitaria y vinculación de los estudiantes con las necesidades populares, nacimiento de corrientes y sindicatos democráticos, apoyo a la lucha campesina por la tierra y el crédito, etcétera, contribuyendo a la maduración de la sociedad civil en general."⁴⁰

Con el 68, se abre una nueva etapa en la historia del país. Es un momento de ruptura y también de fundamento. Es el origen de muchos, si no es que de todos, los cambios que sobrevendrán a la sociedad mexicana. Ya no es válido, ni posible, regresar al pasado. La decisión es construir un nuevo país.

Una repercusión importante de 1968 es la aparición de "grupos diversos de jóvenes universitarios que procuraban incidir en nuevos cambios estructurales a partir de su inserción en comunidades rurales y urbanas, realizando trabajos de promoción social."⁴¹

Las opciones y vías emprendidas para intentar la gigantesca tarea son muchas y distintas. Unos toman el camino de la guerrilla; otros crean nuevos partidos políticos, unos más fundan distintas y novedosas organizaciones sociales y otros se deciden por la creación de instituciones para ayudar a los demás.

⁴⁰ Rafael Reygadas, *Op. cit.*, p. 2.

⁴¹ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p. 83.

Los habitantes del país, en particular los que viven en la ciudad de México, abandonan la calidad de súbditos para convertirse en ciudadanos. Surgen actores sociales que van a impulsar el desarrollo de nuevas organizaciones de la sociedad civil, autónomas e independientes del gobierno. La Iglesia católica ya no será su única promotora. Es ya el final de la década de los años sesenta.

Los años setenta

La enorme herida que deja la matanza de Tlaltelolco, la plasticidad del movimiento estudiantil y los posteriores caminos que emprendieron sus integrantes abren una década inédita en la historia de México.

El gobierno encabezado por Luis Echeverría (1970-1976), actor fundamental en la represión de 1968, asume un modelo de gestión populista con la que pretende cerrar el espacio al descontento social que deja el gobierno de Díaz Ordaz, para así retomar el control de la situación.

Al inicio del sexenio la economía crece, pero después tiene un momento de quiebre que se manifiesta en el problema del endeudamiento y la devaluación de 1976. El sector de los trabajadores industriales sufre de manera particular el impacto de la crisis, y en ese contexto aparecen movimientos a favor de la autonomía sindical.

En los primeros años de la década adquieren cierta relevancia las acciones del movimiento guerrillero (Lucio Cabañas, Genaro Vázquez y la Liga 23 de Septiembre). Son también los años de la “guerra sucia”. La guerrilla en México no pudo conectarse con los movimientos

populares de masas y no representó una real amenaza para la seguridad y estabilidad del Estado.

En el gobierno de Echeverría ocurre una fractura histórica con el sector empresarial. El presidente, como un acto de demostración de fuerza, decide expropiar importantes fincas agrícolas en los valles del Mayo y el Yaqui, en Sonora. Expresión de la contradicción entre el gobierno y la iniciativa privada es la creación del Consejo Coordinador Empresarial (CEE).

El sexenio termina en una profunda crisis política y económica. En medio de la misma y como uno de sus últimos actos de gobierno, Echeverría toma la decisión de intervenir, en uno más de sus actos autoritarios, al más importante periódico que existía en México, *Excélsior*.

La primera parte del gobierno del presidente José López Portillo (1977-1982) estuvo marcada por la petrolización de la economía mexicana, como resultado de los altos precios del petróleo. El presidente llega a decir que ahora el problema del país es cómo “administrar la abundancia”. En la segunda parte de su sexenio caen de manera drástica los precios del petróleo y se profundiza, entonces, la crisis económica y política. En medio de esta crisis, ya en los días finales de su gobierno, decide expropiar la banca.

Este gobierno, empujado por los cambios y la modernización que vive el país, desplaza el centro de su apoyo de las estructuras corporativas-clientelares del movimiento campesino a las propias del movimiento obrero. Se inicia en este sexenio, y habrá de profundizarse en los siguientes, la crisis del modelo corporativo-clientelar que se revela ahora como incapaz de incorporar a los nuevos sujetos sociales a esas estructuras. Surge el Movimiento Urbano

Popular (MUP) y también aparecen los movimientos por los derechos de las mujeres y los propios de las comunidades lésbicas y homosexuales.

Lopezllera apunta: “La década de los setenta se caracteriza por un énfasis en las contradicciones sociales, la lucha de clases, la incorporación del análisis marxista, la búsqueda de cambios radicales, las expectativas en la revolución chilena y luego, con el asilo de numerosos sudamericanos, principalmente chilenos y argentinos, la expansión de numerosos movimientos de solidaridad internacional.”⁴²

El surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) empieza a ser un fenómeno relevante a principios de los años setenta. Ante esta nueva realidad, el gobierno reacciona de manera negativa. En el marco de una visión corporativa, asume la posición de que cualquier instancia organizada de la sociedad que no esté bajo su control ni responda a sus intereses, constituye una amenaza potencial. El gobierno mantiene, entonces, una actitud pasiva y de desconocimiento del nuevo fenómeno o incluso rechaza de muy diversas maneras el trabajo que realizan estas organizaciones.

Desde su posición *populista*, el gobierno de Echeverría intenta cambiar su imagen y recomponer su prestigio con una política internacional agresiva que rompe relaciones con el gobierno de Augusto Pinochet en Chile, al consumarse el golpe de Estado contra el presidente legítimamente electo, el socialista Salvador Allende, y la multiplicación de los esfuerzos tercermundistas de carácter oficial. Algo similar ocurre con el presidente López Portillo que rompe con el gobierno del dictador Anastasio Somoza, en Nicaragua.

⁴² Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, p. 16.

En el interior de la estructura del sistema se experimenta una “apertura política”, pero siempre controlada. La reforma político-electoral de 1977, a cargo de Jesús Reyes Heróles, por instrucciones del presidente López Portillo, abre nuevos espacios de participación en el ámbito político. La reforma permite que se puedan inscribir nuevos partidos, se reconoce al Partido Comunista, y se garantiza la presencia de las minorías, diputados de representación proporcional, en el Congreso.

El propósito es cambiar para que nada cambie. El diseño y la puesta en marcha de la nueva política tienen ciertos resultados, pero son cada vez más los sectores sociales del país que deciden deshacerse de la sombra tutelar del gobierno y caminar por su propia cuenta. La vida política se hace más compleja, aunque sea todavía de una manera muy inicial.

En el gobierno se multiplican las dependencias que buscan, para controlar, el contacto con los sectores populares. Muchas retoman las formas de trabajo que, en la década anterior, habían experimentado y desarrollado las organizaciones de la sociedad civil. La nueva estrategia gubernamental contempla la cooptación y, en algunos casos, la persecución de las organizaciones autónomas e independientes. El gobierno se introduce en campos de acción que habían sido creados por las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, éstas se ven obligadas a replantear su trabajo, para darle mayor sentido y eficacia.

En su sexenio, dice Verduzco, “Echeverría intentó llevar a cabo la promoción del desarrollo conforme a algunos de los nuevos esquemas en boga, pero el burocratismo de los programas instrumentados y, sobre todo, la desconfianza hacia las acciones

gubernamentales, confirmada por la dura represión ejercida contra los movimientos populares, dejaron el campo abierto a la acción de las instituciones no gubernamentales.”⁴³

Es a partir de los años setenta que se establecen dos vertientes de trabajo en el interior de las organizaciones sin fines de lucro que trabajan en favor de terceros.

Unas optan por seguir sus actividades en el marco del trabajo que ya venían desarrollando. Se trata, sobre todo, de ayudar, de asistir al otro. No está en juego la posibilidad del cambio de las estructuras. Ésta va a ser la decisión de las organizaciones que surgen desde el sector privado y de ciertos grupos de la Iglesia católica.

Para otro sector, su trabajo sólo adquiere sentido en la medida que contribuya a cambiar las estructuras políticas, económicas y sociales que producen pobreza e injusticia. Esta línea la asumirán ciertos grupos de la Iglesia católica y las organizaciones sociales que hacen trabajo político, pero se mantienen al margen de los partidos.

Como parte del primer grupo, sectores empresariales crean la Central de Servicios Campesinos, en el estado de Michoacán. Esta experiencia deviene posteriormente en la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (FMDR). La Iglesia jerárquica funda el Centro de Estudios y Promoción Social (CEPES) “que viene a duplicar el trabajo del Secretariado Social –en el fondo con una sorda campaña de desconocimiento, mientras por arriba se le reconoce como organismo eclesial autónomo.”⁴⁴ El Obispo de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, Samuel Ruiz, organiza en 1974 el Congreso Indígena, el cual constituye

⁴³ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p. 85

⁴⁴ Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, p. 17.

un momento clave tanto para el movimiento indígena como para la nueva la iglesia popular que surge desde las propias bases.

En esta época nacen las primeras fundaciones de los bancos para promover la cultura, como la Fundación Cultural Banamex y la Fundación Cultural Bancomer, que abrirán el camino para que otras empresas sigan sus pasos. Aparecen también instituciones, en el ámbito de la asistencia social, generadas por personas que, la mayoría de las veces, vivieron problemas específicos con algún miembro de su familia.

Las organizaciones que están por el cambio se conciben a sí mismas como instrumentos que permiten introducirse en los sectores populares del campo y la ciudad. Su objetivo es concientizar al pueblo mediante la educación popular y, también, obtener recursos financieros que puedan apoyar la consolidación de los movimientos sociales y sus organizaciones.⁴⁵

A diferencia de las organizaciones promovidas por el sector empresarial y de los filántropos en lo particular, para quienes los resultados técnicos y los productos concretos son fundamentales, durante toda la década, en las organizaciones que buscan el cambio no existe la preocupación de constituirse como instituciones capaces de ofrecer servicios profesionales y asesoría técnica. El conjunto de sus miembros se asume como activistas sociales, y sobre todo políticos.

⁴⁵ Rubén Aguilar, "Las ONG de desarrollo y la democracia interna: una aproximación" en Jorge Alonso, y Juan Manuel Ramírez Sáiz (Coordinadores), *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada Ediciones-Consejo Electoral del Estado de Jalisco - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Humanidades /UNAM, 1997 (a), pp. 296 y 297.

La propuesta conceptual y el método de alfabetización–concientización de Paulo Freire se difunden ampliamente y ejercen gran influencia. “Cientos de grupos adoptan el método, lo cual provoca mayor radicalización en los sectores populares, pero no siempre con una organización estable resultante.”⁴⁶

A finales de la década de los sesenta, y de modo más marcado en los años setenta, las grandes ciudades mexicanas registraron un crecimiento explosivo.

Aparecieron nuevas formas de solidaridad y autogestión entre la gente que requería resolver problemas comunes. Así se fortalecieron nuevos modelos de colaboración dentro y entre sectores específicos, dando paso a organismos de apoyo, especializados en atención a demandas básicas como vivienda, educación, asesoría jurídica, y necesidades de grupos concretos, como las planteadas por mujeres y jóvenes.

En este periodo nacen nuevas organizaciones. La Compañía de Jesús cierra el Instituto Patria, para comprometer su patrimonio en la creación de Fomento Cultural y Educativo, A.C., que dedicará todos sus esfuerzos a la innovación de estrategias de acción que favorezcan a los sectores populares. De CENCOS, se desprenden los grupos Informática (del cual se origina Servicios Informativos Procesados, A.C., SIPRO), Equipo Pueblo, A.C. y Promoción para el Desarrollo Popular (PDP). El surgimiento de estas organizaciones propicia concertaciones entre grupos locales y regionales que ya estaban arraigados en la base urbana o rural.

⁴⁶ Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, pp. 17 y 18.

Como parte de las primeras concertaciones y redes a nivel nacional e internacional, se crean la CEAAL, Red Latinoamericana de Educación Popular, y nacen organizaciones como Acción Campesina, Mesa Cooperativa, y Servicios de Solidaridad Transfrontera. El Centro de Estudios Ecuménicos (CEE) evoluciona y orienta su trabajo hacia los sectores populares. Un grupo pequeño de la iglesia protestante, minoritaria en el país, se compromete más con su trabajo de base y se inclina por una mayor politización; así se crea el Centro Coordinador de Proyectos Ecuménicos (CECOPE).

A medio camino entre la posición empresarial y la de los grupos más comprometidos con el trabajo directo, aparecen alternativas con presencia cada vez más amplia a lo largo del país, como el grupo Análisis, Desarrollo y Gestión, A.C. (Anadeges) y organizaciones como Copider y Cedicar, integradas por intelectuales, promotores y técnicos con variadas experiencias en los sectores oficial, empresarial y universitario.⁴⁷

El principio de los años ochenta

Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1983-1988), se realiza una profunda reforma económica y se reconstruyen las relaciones con la iniciativa privada. La reforma que abre nuevos espacios a los mercados no va acompañada de una reforma política.

La crisis económica que estalla en América Latina a finales de los años setenta, afectando de manera particular a México, y agudizada a principios de los ochenta, lleva a que la

⁴⁷ Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, p. 17.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) califique al periodo como la “década perdida”.

Verduzco plantea que “esta década presenció un crecimiento espectacular de las organizaciones sociales y civiles, así como la diversificación de sus acciones.”⁴⁸

La grave situación impacta de manera drástica a los sectores populares y provoca cambios profundos en las organizaciones mexicanas que trabajan en su favor. Ahora, el problema fundamental es económico, no político. El trabajo ideológico pierde fuerza y, como dice Lopezllera, las organizaciones de la sociedad civil “...se ponen a prueba en su capacidad de luchar por la supervivencia más elemental. La falta de trabajo o de ingresos suficientes es el azote principal, que resta mucha energía a los grupos que no pueden destinar tiempo a programas de más largo plazo.”⁴⁹

Ante esta situación, en el país “...en medio de la más severa crisis de los últimos 50 años, surgen cientos de organizaciones populares, de grupos cristianos de base y de formas más amplias de coordinación de los movimientos populares, campesinos, de mujeres, de jóvenes y otros, que buscan la supervivencia y una mayor participación en las decisiones sociales y políticas.”⁵⁰

En el plano internacional, la década se caracteriza por el avance del movimiento revolucionario en Centroamérica, y también por la creciente intervención del gobierno estadounidense en el área. Numerosas organizaciones mexicanas ofrecen su solidaridad y

⁴⁸ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p. 86.

⁴⁹ Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, p. 18.

⁵⁰ Rafael Reygadas, *Op. cit.*, p. 3.

estrechan relaciones con organizaciones homólogas, pero también con el movimiento político-militar en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Se denuncia en todos los foros la represión de los gobiernos dictatoriales y la intervención de Estados Unidos. Algunos integrantes de las organizaciones de la sociedad civil mexicana se incorporan a las redes de apoyo de los movimientos revolucionarios, y algunos más, realmente muy pocos, ingresan a la guerrilla de esos países.

Esto que ocurría con Guatemala y El Salvador; ya se había dado, al final de la década de los setenta, en el caso de Nicaragua. Después del triunfo de la Revolución Sandinista, en julio de 1979, organizaciones de la sociedad civil mexicana colaboran con asistencia técnica en las tareas de la reconstrucción. Algunos miembros de las organizaciones deciden irse a trabajar con el gobierno de la Revolución.

En el sector de las organizaciones que trabajan por el cambio social, muchos puntos de vista y valoraciones de la década anterior se ponen en duda. En este periodo, se da prioridad el trabajo de carácter económico, en detrimento del político.⁵¹

En los años ochenta empiezan a surgir movimientos de oposición en el campo electoral que adquieren importante visibilidad. Se hacen presentes en la zona norte del país, y también en San Luis Potosí y en Juchitán, Oaxaca.

Los años ochenta son también testigos del surgimiento de nuevos actores sociales y novedosas organizaciones, entre las que destacan “los grupos ecologistas y los grupos

⁵¹ Rubén Aguilar, *Op. cit.*, 1997 (a), p. 297.

feministas; una proliferación de grupos, principalmente originados en los sectores medios, que ya no piensan en ‘desarrollar’ o ‘liberar’ a otros sectores sociales, sino en defender sus propios intereses, sean relacionados con el medio ambiente o con el status socioeconómico, o por consideraciones de sexo, sin priorizar una determinada clase social. Son grupos y movimientos pluriclasistas.”⁵²

Un fenómeno propio de la década es el esfuerzo de las organizaciones en la línea de conformar diversos tipos de redes, colectivos e instancias de concertación. Ya con anterioridad se presentaban en forma sutil, muy informal, como expresión de determinados ambientes o corrientes, pero ahora adquieren carta de ciudadanía.

A las organizaciones de los años setenta, que surgen ya como redes –los casos de Acción Campesina, Mesa Cooperativa y Anadeges– hay que añadir ahora las siguientes: Red de Educación Popular; Red de Solidaridad Sacerdotal; Red Artesanal Solidaria; Red Michoacana de Acción Popular; Programa de Formación en la Acción y la Investigación (PRAXIS) y el Movimiento de Programas de Salud al Servicio del Proceso Popular. Aparece también Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular (PRODUSSEP) que “es la primera red nacional amplia y plural, surgida en 1984 e integrada por 42 organizaciones civiles en nueve estados de la república.”⁵³

En esta etapa, destaca la formación de organizaciones ambientalistas como la Fundación de Ecodesarrollo Xochicalli (FEXAC); Grupo de Estudios Ambientales (GEA); Centro de

⁵² Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, p. 19.

⁵³ Sergio García y Natalia Armijo, *Op. cit.*, p. 53.

Información de Tecnología Apropriada (CITA); Centro de Estudios Sociales y Ecológicos (CESE); Grupo de Tecnologías Apropriadas (GTA); Oyameyo y Taller Huehucóyotl. En el sector de los grupos feministas, y en aquéllos que, desde un enfoque de género trabajan en favor de las mujeres, se crean: María Liberación del Pueblo; Grupo FEM; Centro de Apoyo a las Mujeres Violadas (CAMVAC); Mujeres para el Diálogo y el Centro de Orientación para la Mujer Obrera (COMO).⁵⁴

De los terremotos de 1985 a la alternancia en el 2000

El fin de la década de los ochenta

A la mitad de la década tienen lugar los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que afectan amplias zonas del país, y en particular la Ciudad de México. Ante la incapacidad del gobierno para responder a la magnitud de la catástrofe, miles y miles de hombres y de mujeres de la capital del país salen a la calle a hacerse cargo del problema. Con enorme eficacia y rapidez, diseñan mecanismos para alimentar y dar techo a las víctimas, para rescatar a muchas personas atrapadas entre los escombros. Hay un despertar de la solidaridad y de la conciencia y, sobre todo, hay una experiencia concreta del poder que pueden tener los ciudadanos si se deciden a participar y hacer valer su punto de vista.

Como señala Lopezllera, numerosas organizaciones de las ya existentes “se involucran en las zonas afectadas para participar en el auxilio de la población [...] [con] acciones de reconstrucción y también de organización social permanente. Este esfuerzo emergente

⁵⁴ Luis Lopezllera M., *Op. cit.*, p. 19.

permitió que muchas organizaciones se conocieran entre sí y que se pudiera constatar, sobre el desafío de la catástrofe, la capacidad real de respuesta de cada una de ellas.”⁵⁵

Una reacción inmediata a los sismos es que en la Ciudad de México, y también en otros lugares del país, surgen muchas nuevas organizaciones. Este momento marca una nueva etapa del desarrollo de la sociedad civil y sus organizaciones. Ya no se responde como en el 68; la reacción de la sociedad no será crear nuevas instancias políticas sino fundamentalmente organizaciones de carácter social.

Reygadas da cuenta de este viraje. “La explosión de las gaseras en San Juan Ixhuatepec, y sobre todo los terremotos de 1985, fueron una ocasión privilegiada para la expresión popular masiva de la sociedad civil que rebasó ampliamente la capacidad instalada del gobierno para atender estos problemas, teniendo como efecto la masificación voluntaria de la participación ciudadana en docenas de organizaciones nuevas de diversa índole, todas ellas no lucrativas, no religiosas, no filantrópicas, no gubernamentales, no partidarias; sino de carácter democrático para enfrentar la extrema necesidad, como la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV) en el área metropolitana, y la Convención Nacional Urbano Popular y la Asamblea Nacional del Movimiento Urbano Popular a nivel nacional, que pasaron de estar a la defensiva y, fundamentalmente en el terreno de la lucha reivindicativa, a tener iniciativa y plantear problemas de carácter general.”⁵⁶

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Rafael Reygadas, *Op. cit.*, p. 3.

Igualmente, las elecciones de 1988 marcan una nueva época en México. La duda razonable que se establece sobre la supuesta victoria de Carlos Salinas de Gortari sobre Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano puede entenderse como el resultado de una suma de esfuerzo y nuevas formas de pensar de amplios sectores de la sociedad que expresan, mediante su voto, el descontento con la situación que se vive en el país.

El proceso electoral de 1988 permite, entre otras cosas, que muchas de las organizaciones de la sociedad civil se incorporen a la lucha política-electoral y también abre el espacio para el encuentro entre la izquierda histórica y el cardenismo representado por disidentes (como Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo) del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De este encuentro surge el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Así, Carlos Salinas de Gortari asume la Presidencia por el período 1989-1994. Su proyecto modernizador introduce cambios profundos en la dinámica de la economía nacional, siguiendo los lineamientos del llamado modelo “neoliberal”. Al principio, parece tener éxito y realiza acciones espectaculares, acompañadas de un gran aparato publicitario. Éste, más que sus logros económicos, le atrae la simpatía de importantes grupos de la sociedad. Muchos mexicanos compran la ilusión de que el país ha superado sus grandes problemas y está ya en los umbrales del primer mundo.

El desconcierto se apodera de las organizaciones de la sociedad civil que luchan por el cambio. Aunque los viejos paradigmas teóricos y los métodos de lucha ya estaban en tela de juicio, en un primer momento no saben qué hacer y proponer. El gubernamental Programa Nacional de Solidaridad, que logra organizar 100 mil comités ciudadanos en el

ámbito rural y urbano, parecía no dejar campo de acción a los sectores que intentaban caminar desde su propia concepción y a partir de sus recursos. Muchas organizaciones sociales son cooptadas por el gobierno. Andando el tiempo, la realidad de las cosas hace que todo tome de nuevo su nivel.

Las organizaciones que venían trabajando por el cambio social “estructural” consolidan la evolución conceptual y metodológica que habían iniciado en el periodo anterior. Ahora, las organizaciones de la sociedad civil buscan impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de la población. También en este periodo se supera el conflicto entre las organizaciones y el movimiento social.⁵⁷

Más allá de las acciones específicas y puntuales que de suyo son valiosas, en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil se va generando el consenso en torno a la idea de que el propósito fundamental del trabajo es influir en el diseño de políticas públicas y convertirse en un contrapeso de la acción gubernamental.⁵⁸

Los años noventa

En 1989, los ciudadanos de la República Democrática Alemana derriban el Muro de Berlín. Su caída marca el fin de dos realidades de honda significación. Se derrumba el socialismo real y con él dejan de tener vigencia las explicaciones doctrinarias del marxismo y sus ortodoxos y mecánicos métodos de lucha. Termina también la “guerra fría”, que convertía a

⁵⁷ Rubén Aguilar, *Op. cit.*, 1997 (a), p. 298.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 299.

los países del Tercer Mundo o en vías de desarrollo, como México, en teatro de operación de la rivalidad entre el Este y el Oeste.

En 1990, los sandinistas pierden las elecciones nicaragüenses. Con la firma de los Acuerdos de Chapultepec en 1992, la guerrilla salvadoreña y su gobierno ponen fin a la guerra. A finales de 1996, la guerrilla guatemalteca y el gobierno signan la paz; termina así la lucha armada que se prolongó por casi 40 años.

Verduzco considera que “al entrar la última década del siglo XX, el sector no lucrativo en México se hallaba en plena expansión y diversificación.”⁵⁹

Se acrecentó la conciencia de fortalecer aún más su sociedad civil. Se profundizó la tendencia, “iniciada unos años antes, en cuanto a adquirir una figura legal, principalmente bajo la forma de asociación civil o de institución de asistencia privada. Éste fue el síntoma de un paso hacia la profesionalización e institucionalización de un sector que, hasta entonces, había tenido la tendencia de quedarse en una situación de informalidad.”⁶⁰

En 1994, tienen lugar las elecciones presidenciales en México. El Instituto Federal Electoral (IFE) inicia su transformación. Por primera vez, un grupo de ciudadanos vela por el desarrollo de las elecciones. El órgano no es todavía plenamente autónomo, sin embargo, camina en esa dirección. Los resultados de la elección son incuestionables.

En ese mismo año se produce el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República.

⁵⁹ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p. 90.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 91.

Con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), parecía que el país se colocaba en los umbrales del primer mundo. En lo político, aun los cambios de maquillaje fueron menores, siguiendo la lógica de “cambiar, para no cambiar”. El mismo día que entra en vigor el TLCAN, el 1 de enero de 1994, estalla la rebelión zapatista en Chiapas. El cuadro, sostenido con alfileres, se viene a tierra. Queda claro que México no pertenece al primer mundo. Se ha avanzado mucho, pero todavía se mantienen rezagos históricos.

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) inicia su gestión en medio de lo que se conoce como la “crisis de diciembre”. En su primer año de gobierno, el crecimiento del PIB es negativo. Continúa el modelo económico de los dos sexenios anteriores. Las grandes variables de la economía tienden a estabilizarse. Los buenos resultados de la economía de Estados Unidos contribuyen a la recuperación de la economía nacional.

En las elecciones de los miembros de la Cámara de Diputados de 1997, el partido de Estado no alcanza la mayoría en ese órgano legislativo.

El desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y la ampliación de sus campos de acción obligan a que el gobierno empiece a tomar en cuenta una realidad que ya resulta imposible negar, y también se ve en la necesidad de establecer algún tipo de relación.

A finales de la década, nuevos actores cobran importancia. Muchas organizaciones tradicionales o históricas son desplazadas ante su incapacidad de entender los nuevos tiempos.

Esencial en el periodo es que se empiezan a borrar las distancias y resistencias de los distintos sectores que trabajan en favor de terceros. Persisten diferencias fundamentales, no obstante es mayor la necesidad de tender puentes; incluso se considera la posibilidad de emprender acciones en común.

Así lo percibe Verduzco: “Las organizaciones ya no sólo trabajaban con personas que compartían problemáticas similares [...] ni tampoco pretendían ser solamente cables de transmisión o intermediarios ante el Estado, sino que ahora se proponían también ensayar la participación con el gobierno en la cogestión de proyectos sociales, así como en su intervención en el planteamiento de las políticas públicas.”⁶¹

Los cambios que están teniendo lugar en el país contribuyen a facilitar el encuentro. Las organizaciones con orígenes más radicales “se abren a otros medios sociales. Además de mantener relaciones con los movimientos sociales y los grupos populares, intentan vincularse con sectores más amplios, entre ellos el gobierno y la iniciativa privada. La relación todavía no es fácil y tampoco fluida. Existen resistencias y prejuicios de distintas partes que necesitan ser superados.”⁶²

Los grandes cambios ocurridos en el plano mundial provocan, entre otras cosas, la unificación de puntos de vista y líneas de acción. El fenómeno merece un estudio riguroso para ubicar las ventajas, y también las dificultades y problemas. Por lo pronto, es un hecho de la época que los organismos internacionales, los gobiernos donantes de los países

⁶¹ *Idem.*

⁶² Rubén Aguilar, *Op. cit.*, 1997 (a), p. 299.

desarrollados y las agencias de cooperación han acordado, con matices y distinciones, una agenda común y única para promover el desarrollo de los países más pobres. Las organizaciones de la sociedad civil, muchas veces con desacuerdos de fondo, se ven obligadas a asumir las propuestas.⁶³ Las organizaciones que no establecen sus acciones en el marco de esta agenda corren peligro de quedar fuera de la ayuda financiera proporcionada por esos mismos agentes.

El nuevo papel que los organismos multilaterales y algunos gobiernos asignan a las organizaciones de la sociedad civil las obliga a realizar cambios profundos, tanto para las que vienen del sector privado como para las que nacen desde la Iglesia católica o la tradición de izquierda, para ponerse a la altura de las circunstancias. “El fortalecimiento de la vida institucional cobra un gran sentido e impulso. El rigor de la evaluación de las acciones gana terreno. Algunas de las organizaciones de la sociedad civil se introducen al proceso de planeación estratégica: se perfila la visión, se aclara la misión y también las acciones a desarrollar.”⁶⁴ La propia dinámica exige “contar con una especialidad. De acuerdo con el planteamiento, ya no es válido que una organización de la sociedad civil haga de todo. Requiere de una tarea que la distinga y la señale en la peculiaridad de su aporte. Hay esfuerzos serios que tienden a la profesionalización de los cuadros y, en consecuencia, también de las organizaciones.”⁶⁵

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

Promovido desde el ámbito empresarial, se funda en 1988 el Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas (CEMIF), que, en 1992, se transforma en el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). Su espacio de acción es nuevo y original en el país, al definirse como una instancia promotora de la cultura filantrópica, que se da a la tarea de crear conciencia sobre la importancia de la filantropía en la sociedad, en particular con sectores del gobierno y la iniciativa privada, como algo que contribuye al fortalecimiento y consolidación de las organizaciones que, sin fines de lucro, trabajan por los demás.⁶⁶

La constitución de redes cobra mayor fuerza que en la década anterior. Se clasifican ahora como amplias, temáticas, regionales y coyunturales. Como señala Sergio García, en el nivel de las redes amplias se crean, entre otras: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (Convergencia), que se funda en 1990 y se define “como una instancia de articulación voluntaria de organismos civiles que pugnan por una vida digna para toda la población, con un referente explícito hacia la transformación democrática del país. Nominalmente cuenta con 140 centros en 20 estados de la República. Participan activamente alrededor de 60.”⁶⁷ El Foro de Apoyo Mutuo (FAM), creado en 1992, “es una red de organizaciones de desarrollo que tienen la finalidad de contribuir, en forma más activa, a la consolidación de la sociedad civil. Desde aquel entonces, el número de instituciones que participa ha ido creciendo hasta rebasar las 250, tanto organizaciones no gubernamentales como organizaciones sociales y de asistencia en 22 estados de la

⁶⁶ Rubén Aguilar, “Una experiencia de fortalecimiento de la sociedad civil” en *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, E.U.A., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998, p.454.

⁶⁷ Sergio García y Natalia Armijo, *Op. cit.*, p. 55.

República.”⁶⁸ Alianza Cívica (AC), que surge en las elecciones de 1994; tiene como propósito “[...] colaborar en el proceso de limpieza electoral a través de campañas de educación ciudadana, el monitoreo de los medios de comunicación, la observación de los organismos electorales y, durante la jornada electoral, la denuncia sobre las irregularidades [...]”⁶⁹ Esta red cuenta con núcleos en las 32 entidades federativas; en algunos de ellos tienen presencia en distintas ciudades.

Entre las redes temáticas, las más importantes son: Red Mexicana de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”, que se funda en 1991 con 20 organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos y que, seis años después, contaba con 40 organismos en 21 estados de la República. También están entre ellas el Frente por el Derecho a la Alimentación, que agrupa a 130 organizaciones en 17 estados de la República; la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), constituida por 20 organizaciones activas y 80 simpatizantes; así como el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (Comexani), fundado en 1992.⁷⁰

Igualmente constituyen redes temáticas importantes, la Federación Conservacionista Mexicana, el Pacto de Grupo de Ecologistas y Democracia y Sexualidad (DEMYSEX), integrada por más de 300 organizaciones dedicadas a la educación sexual y a la defensa de derechos sexuales y reproductivos.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 55.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 57.

⁷⁰ Sergio García y Natalia Armijo, *Op. cit.*, p. 53 y 54.

En el nivel de las redes regionales o territoriales se encuentran: la Red contra la Extrema Pobreza, que se ubica en los estados del país donde se concentra más el problema; AUDAS, que surge en 1993 en Baja California; el Foro de Organizaciones Civiles de Jalisco, que nace en 1996, y el Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca (FOCO), que es también de 1996.⁷¹

Un nuevo fenómeno ha sido la creación de redes coyunturales que se articulan, las más de las veces, en torno a la participación de un evento o consulta de carácter nacional o internacional, y también para dar respuesta a un hecho particular, de carácter temporal. Es común que algunas, ya pasado el evento, permanezcan y pasen a ser más una red temática que coyuntural. Entre las más importantes están: Foro Mexicano para Río 92; Espacio Civil por la Paz (Espaz), que surge a raíz del levantamiento zapatista en Chiapas, y Hacia Beijing 95.⁷²

*De la alternancia en la Presidencia de la República al momento actual*⁷³

El 2 de julio del 2000 tienen lugar las elecciones presidenciales. Por primera vez en más de 70 años de gobiernos del partido de Estado, gana un candidato de un partido diferente. Toca al presidente Vicente Fox encabezar la etapa de la alternancia. Es un triunfo de la

⁷¹ *Ibid.*, p. 58.

⁷² Como parte de la historia de las organizaciones de la sociedad civil, se abrió un capítulo importante en materia de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil a partir de la alternancia. Véase al respecto Sergio García y Natalia Armijo, *Op. cit.*, p. 57 y 58.

⁷³ En el capítulo 4, *La sociedad civil y el gobierno de la alternancia*, se desarrolla de manera detallada, por su importancia, esta etapa clave de la historia de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

ciudadanía y también de la sociedad civil que, por décadas, habían venido trabajando por la instauración de la democracia.

Con el triunfo de Fox Quesada (2000-2006), afirma Verduzco, “las organizaciones autónomas han podido continuar de una manera más decidida con una función de mayor importancia, no sólo en la conformación democrática de la sociedad, sino también como actores nuevos en diversos ámbitos de la vida social. Esta situación les ha conferido una característica especial de representación pública que no se tenía antes.”⁷⁴

El grupo que triunfa en las elecciones tiene la claridad conceptual de que la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas no amenaza al gobierno ni lo suplanta o exime de sus responsabilidades. Establece, eso sí, una distinta manera de gobernar que exige un nuevo tipo de relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. Los dos se asumen como actores, cada uno desde el ámbito de su propia identidad y responsabilidad, en la construcción de lo público.

En el período que va de agosto a noviembre de 2000, se integra la Comisión para la Reforma del Estado formada por académicos e intelectuales. El producto de este esfuerzo es una ambiciosa propuesta de agenda legislativa de la cual sólo una pequeña parte se pudo convertir en nuevas leyes.

En ese mismo período, se invita a las organizaciones de la sociedad civil a establecer un encuentro del que se deriven propuestas de trabajo al nuevo gobierno. Más de 400

⁷⁴ Gustavo Verduzco Igartúa, *Op. cit.*, p. 151.

organizaciones responden a la inédita convocatoria gubernamental para establecer, conjuntamente, un diagnóstico de la problemática económica y social, y proponer a la administración entrante programas y planes para fortalecer la acción de las organizaciones ciudadanas.⁷⁵

Para ello se formaron 21 mesas temáticas de trabajo. Ahí se elaboraron propuestas en materia social y política, con el objeto de mejorar e incrementar la relación del sector social con el gobierno. Las organizaciones participantes en estas mesas, además de iniciativas referidas a cada área temática, propusieron tres líneas centrales para fortalecer al sector social: a) El apoyo del Ejecutivo para la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil; b) El establecimiento de mecanismos de relación gobierno-sociedad civil; c) El aumento del monto de recursos económicos para apoyar los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil.

A partir de estas tres grandes líneas estratégicas, el gobierno articula su política hacia las organizaciones. El diálogo se fortalece cuando las nuevas autoridades asumen su responsabilidad en la conducción del país. Se crea, entonces, la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, a fin de contar con una estructura que sea la responsable de mantener el contacto y la relación sistemática con las organizaciones y sus redes.

Una de las demandas centrales de las organizaciones que era la aprobación de una ley que promoviera al sector se hace, por fin, realidad. La Ley de Fomento fue aprobada en 2003,

⁷⁵ Los resultados de este trabajo se dieron a conocer en diciembre de 2000 en el *Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*.

después de casi once años de un intenso trabajo de promoción y gestión de una alianza de organizaciones encabezada por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), la Convergencia de Organismos Civiles (Convergencia), el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) y la Fundación “Miguel Alemán”.

Este hecho, dice Sergio García, “es trascendente para el país, ya que por primera vez, dentro de un marco legal, el Estado reconoce a todas las organizaciones e instituciones que conforman a la sociedad civil y les otorga el rango de interés social a las actividades que realizan. Además, instruye al gobierno para que apoye y fomente toda acción que tenga como sustento la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad, la beneficencia y la asistencia social, siempre y cuando sea impulsada por una institución privada, no lucrativa y que proporcione servicios a terceros.”⁷⁶

Además, derivado de esta ley, se establece un Consejo Técnico Consultivo, conformado con 18 consejeros elegidos democráticamente y cuatro representantes del gobierno (Hacienda, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social y Gobernación), con el fin de impulsar acciones en la administración pública para se cumpla la Ley de Fomento.

En el marco de esta nueva ley, un gran número de organizaciones de la sociedad civil del país se inscribieron en el padrón de las organizaciones levantado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), para ser reconocidas legalmente por el gobierno y tener acceso a los fondos públicos destinados para su apoyo. Al 31 de octubre de 2005, el padrón

⁷⁶ Sergio García, *Fondos federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*. México, Cemefi-Indesol, diciembre de 2000, p. 7.

estaba integrado por 2 mil 733 organizaciones de la sociedad civil de todos los estados. El 38 por ciento de ellas se concentraba en el Distrito Federal.⁷⁷

Para otorgar los fondos públicos dirigidos a las organizaciones, se establecieron comités dictaminadores en el Indesol, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Mexicano de las Mujeres y en CONACULTA. Con estos mecanismos, se democratizó la asignación de fondos, se rompieron esquemas clientelares y se siguieron criterios de eficacia y eficiencia en los proyectos presentados.

Bajo estos mecanismos, organizaciones de la sociedad civil recibieron el apoyo económico de distintas instancias del gobierno federal. Indesol, a través del programa de Coinversión Social, Banobras, Pemex y la Lotería Nacional han sido las instituciones del Poder Ejecutivo que han asignado la mayor parte de los recursos.⁷⁸

Durante la administración del presidente Vicente Fox, las organizaciones de la sociedad civil alcanzan su pleno reconocimiento. El trabajo que realizan no sólo es respetado sino que además está plenamente legitimado. El avance de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones ha sido muy importante, sin embargo, es todavía mucho lo que falta por hacer. La nueva actitud del gobierno, y sobre todo la realidad de la democracia, han creado un nuevo espacio que resulta inédito para todos y en particular para las organizaciones de la sociedad civil.

⁷⁷ Indesol, Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Recuperado [04 noviembre, 2005] de la <http://www.indesol.gob.mx/indesol/main2.htm>

⁷⁸ Sergio García, *La sociedad civil en el gobierno de Vicente Fox*, octubre de 2005, (mimeo).

El gobierno ha sido más claro en su planteamiento conceptual para entender el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de mecanismos operativos que permitan una creciente incorporación de las mismas en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. A un grupo importante de las organizaciones, sobre todo aquéllas que se habían construido en una matriz de oposición, les es difícil asumir la realidad democrática y ubicar su trabajo precisamente en la misma. Se requieren cambios muy importantes que no todas las organizaciones han podido hacer.

En el espacio que abre la democracia, surgen nuevas organizaciones que comprenden muy bien las posibilidades que ofrece la misma para el trabajo de las organizaciones ciudadanas. Éstas continúan multiplicándose y ahora se trabaja en temas que antes no se habían considerado, como pueden ser: promover que todos tengan acceso a las nuevas tecnologías educativas; acercar el crédito a los pequeños empresarios; ofrecer orientación y servicios ante la presencia de nuevas enfermedades; dar protección de los consumidores, o temas complejos de la protección ambiental.

Existe, por el contrario, un amplio grupo de las que se podrían considerar como las organizaciones históricas del sector que no se han podido adecuar a los nuevos tiempos y, por lo mismo, no han podido encontrar su nuevo lugar y definir con precisión las tareas que ahora les corresponde realizar. Sergio García analiza este problema y plantea que entre estas organizaciones se aprecia cierta fragilidad, ya que las mismas se encuentran

fragmentadas, atomizadas y sin capacidad de respuesta ante los retos del nuevo panorama político, lo que se refleja en pérdida de presencia en espacios de interlocución.⁷⁹

*La relaciones entre el gobierno y la sociedad civil: 1970-2000*⁸⁰

La relación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil en México merece un tratamiento particular. El régimen que surge con la Revolución y la configuración misma del sistema político estableció un marco político y también jurídico que complicó el encuentro.⁸¹

⁷⁹ Véase al respecto el trabajo de Sergio García, *La sociedad civil en el gobierno de Vicente Fox*, octubre de 2005 (mimeo).

⁸⁰ Algunas ideas iniciales de este tema fueron tratadas por el autor en Rubén Aguilar, “La relación con gobierno y partidos” en *Revista Equis: Cultura y Sociedad*, Número 18, Octubre de 1999, pp. XXX-XXXI.

⁸¹ A manera de ejemplo, se pueden perfilar los siguientes cambios en la relación gobierno sociedad civil en los siguientes países (en algunos de ellos he tenido oportunidad de realizar procesos de fortalecimiento institucional):

Guatemala: El contexto de pacificación inicia una nueva etapa de la relación entre el gobierno y las organizaciones, aunque con la persistencia de algunos recelos mutuos.

Nicaragua: En un primer momento, la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil apoya el proceso que desata la Revolución Sandinista. En un segundo momento, muchas de ellas pasan a ser oposición al gobierno; oposición a políticas de ajuste y privatización. Se plantea la necesidad de establecer un diálogo en torno a los programas de desarrollo.

El Salvador: Durante los años de la guerra, hay un claro enfrentamiento entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. Los Acuerdos de Paz modifican la situación. Después de la guerra se crean nuevos espacios de trabajo para las organizaciones. Algunas de éstas participan en los procesos de reinserción de excombatientes y en el trabajo con desplazados. Parte de ellas tienen una gran influencia hoy como creadoras de alternativas y también de pensamiento.

Colombia: La nueva Constitución de 1991 amplía los espacios de la participación ciudadana. Las organizaciones de la sociedad civil apoyan las demandas y la participación de las organizaciones sociales en los gobiernos locales, para trabajar en la elaboración de los planes desarrollo. Las organizaciones apoyan el diálogo nacional amplio en búsqueda de la paz.

Bolivia: Las organizaciones de la sociedad civil de los años sesenta y setenta están comprometidas con la lucha en favor de los más pobres. Hay una clara actitud de confrontación frente al gobierno. Se lucha contra la dictadura. Con la transición democrática de los ochenta, las organizaciones buscan paliar los efectos de las políticas de ajuste. Muchas de las organizaciones pasan a trabajar para el gobierno.

Chile: Durante la dictadura, la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno es nula. Con la democratización se abre el espacio del diálogo. Se produce el paso de los profesionales de las organizaciones al gobierno. Las organizaciones trabajan en programas públicos sociales, aunque todavía son más ejecutoras que partícipes del diseño de las estrategias del desarrollo.

En el caso específico de México, el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil empieza a ser un fenómeno relevante a partir de la década de los setenta. Hay antecedentes de un largo periodo, como ya lo hemos visto, pero es a partir de ese momento que su crecimiento y desarrollo empiezan a ser una parte importante de lo que ocurre en el país.

Inicialmente, el gobierno reacciona de manera negativa ante su presencia. En el marco de una concepción corporativa y clientelar, considera que cualquier instancia organizada de la sociedad civil que no esté bajo su control directo es una amenaza potencial. Asume, entonces, una actitud de desconocimiento y pasividad ante el nuevo fenómeno; no obstante, en las ocasiones que lo considera conveniente, actúa de manera decidida para complicar y también desconocer y, en su caso, enfrentar el trabajo de las organizaciones.

La importancia creciente de las organizaciones de la sociedad civil obliga a que los sectores más avanzados del gobierno empiecen a considerar la necesidad de tomarlas en cuenta y dar seguimiento a sus actividades. Al final de la década de los ochenta, la intensificación de la competencia electoral y la llegada al gobierno, en los niveles municipales y estatales, de los partidos de oposición abre nuevos espacios de acción a las organizaciones.

En este marco, caracterizado en lo general por la incompreensión o incluso el ataque por parte del gobierno, tiende a establecerse una relación distinta cuando se trata de una organización de asistencia, como pudieran ser las que sostienen orfanatos o asilos, y es más complicada y difícil cuando se trata de una organización de desarrollo, como las que promueven grupos de productores campesinos, cooperativas de producción o también las que trabajan en favor de los derechos humanos.

El carácter autoritario del sistema político priísta, por un lado, y lo novedoso del fenómeno, por otro, revela la incapacidad del grupo en el poder para hacer frente a la emergencia de las organizaciones de la sociedad civil. Desde la lógica de los funcionarios públicos, la relación está condicionada por tres problemas: a) carecen de un marco conceptual que les permita entender las nuevas maneras en las que se construye la sociedad y el Estado; b) no son capaces, por lo mismo, de ubicar la importancia y el papel que ahora juegan las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de lo público y, por eso mismo, minimizan las posibilidades del sector organizado de la sociedad civil; c) hay la intención permanente de querer cooptar a esas organizaciones o de establecer con ellas una relación de tipo clientelar.

En ese horizonte, las organizaciones de la sociedad civil actúan a la defensiva o también asumen papeles que no les corresponden. La relación con el gobierno está condicionada por tres problemas fundamentales: a) Un sector se ubica como oposición. Atendiendo a esta razón, asumen tareas propias de los partidos, las cuales claramente no les son propias. Esto conduce a que existan organizaciones que se nieguen a dialogar con el gobierno lo que, en otras circunstancias, debería resultar no sólo natural sino también esencial; b) Existen organizaciones que renuncian a ser independientes y autónomas, para dejarse corporativizar. Se establece, entonces, una relación de tipo clientelar con el gobierno o con algún partido de la oposición; c) Una buena parte de las organizaciones asume una actitud pasiva e indiferente ante el gobierno. Se reducen a realizar su trabajo, que puede ser bueno y relevante, pero no se comprometen con las tareas relacionadas con el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, por lo menos en el campo específico de su especialidad.

En la década de los ochenta resulta ya claro, en términos conceptuales, que la relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil debía cambiar, y también la de éstas con aquél. Los dos son actores sociales fundamentales en la construcción del Estado. Uno no puede ignorar al otro y tampoco el uno prescindir del otro. Los dos se requieren. El espacio de lo público es terreno o ámbito de construcción de ambas instancias. Estos dos actores tienen, eso sí, que reconocer el papel que les corresponde y ubicarse en él. No se trata de que las organizaciones de la sociedad civil suplan o sustituyan al gobierno, pero tampoco que éste ignore o desconozca a aquéllas.

El gobierno no puede renunciar a la formulación de la gran política ni a las labores de coordinación de la acción pública, pero eso no impide que las organizaciones sean consultadas en el diseño de las políticas y también puedan y deban hacerse responsables de la acción pública en los campos de su especialidad. La claridad conceptual que se construye en esta década no tiene grandes efectos sobre el comportamiento de la gran mayoría de los actores de una y otra partes. Quienes asumen la nueva realidad conceptual son las agencias de cooperación y también los gobiernos de los países donantes, todos con una gran tradición democrática donde las organizaciones de la sociedad civil no sólo tienen un enorme reconocimiento, sino que con su acción también ocupan grandes espacios en la construcción de lo público.

En la década de los noventa, la relación entre gobierno y las organizaciones de la sociedad civil entra en un lento proceso de evolución y cambio, aunque es todavía muy limitado. Se empieza a asumir, por parte de uno y otro, que ambos son actores centrales en la construcción del Estado. Los dos se requieren y necesitan. El espacio de lo público es ámbito de construcción de ambas instancias. Estos dos actores tienen, eso sí, que reconocer

cuál es el papel que les corresponde y ubicarse en él, si embargo, en esta fase, todavía no se logra del todo. Esta visión la comparten sólo algunos funcionarios y políticos y también sólo algunas organizaciones. La tendencia general, en los hechos, sigue siendo la de desconocerse y minimizarse uno y otro de los actores.

En los años noventa, resulta particularmente interesante la relación que se establece entre las organizaciones de la sociedad civil y los grandes partidos políticos.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI)

A la gran mayoría de los integrantes del PRI le resulta difícil comprender y ubicar el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Lo viven como una amenaza. Eran un actor no contemplado en la estructura de los sectores del partido. Pasado un tiempo, de manera particular después de los sismos de 1985, algunos sectores del PRI empezaron a entender mejor la importancia del nuevo acontecimiento. Se dieron cuenta de las posibilidades de estas organizaciones y del carácter y peculiaridad de las mismas. En ese momento, 30 años después de que empezaron a proliferar las organizaciones de la sociedad civil en el país, prácticamente todos los altos dirigentes y cuadros medios del PRI asumen la existencia del fenómeno, aunque todavía no todos lo contemplan de la misma manera.

Las diferencias fundamentales se encuentran en la importancia y relevancia que se asigna al papel de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la acción pública, y también en la relación que el partido debe mantener con ellas. Hay quienes siguen ubicando el accionar de esas organizaciones como algo menor y, en todo caso, complementario a la acción del gobierno, y hay todavía quienes intentan corporativizarlas.

El Partido Acción Nacional (PAN)

Al PAN también le ha costado trabajo ubicar la realidad de las organizaciones de la sociedad civil. Desde su visión doctrinaria, los partidos políticos no son parte de la sociedad civil. La función específica de las organizaciones de la sociedad civil es defender los intereses particulares de sus miembros o agremiados y no la realización de acciones en favor de terceros. Éstas corresponden, en lo fundamental, al accionar del gobierno y en todo caso al de las iglesias. En un primer momento, la reacción de los dirigentes del PAN frente al surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil fue muy negativa.

En la década de los noventa, entre los dirigentes, cuadros y militantes del PAN se entiende mejor el fenómeno de las organizaciones de la sociedad civil, aunque todavía hay sectores del partido que asumen una actitud negativa frente a ellas, porque consideran que están en contra de su partido y claramente en favor de otras fuerzas políticas.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El PRD surge cuando el fenómeno de las organizaciones de la sociedad civil es ya una realidad contundente en México. En la fundación del partido participan personas que vienen de esas organizaciones y también de los más importantes movimientos sociales. A este partido, por la composición de sus miembros, le resulta más fácil comprender el fenómeno de este tipo de organizaciones y el papel que deben jugar en la nueva realidad social.

Esta claridad tiene, con todo, dos problemas: uno es conceptual y el otro práctico. Entre los dirigentes y cuadros no hay consenso en torno al carácter de la independencia y autonomía

que deben tener estas organizaciones. Unos asumen que deben ser autónomas, pero otros no. Los primeros plantean que, en lo individual, los miembros de las organizaciones de la sociedad civil pueden militar en el partido, pero no la organización como institución. Los segundos consideran que también lo pueden hacer las mismas organizaciones. Se asume el corporativismo.

El otro problema es práctico. A pesar de la claridad que se pueda tener sobre el papel que ya deben jugar las organizaciones de la sociedad civil en el gobierno, no se han podido encontrar maneras significativas de trabajo en común.

El futuro de la relación

La relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos se tiene que fundar en el carácter autónomo e independiente de las primeras. En el futuro próximo será necesario encontrar mecanismos ágiles que permitan elevar los niveles de encuentro y cooperación entre estos actores, sin que pierdan identidad. Los miembros de las organizaciones tienen derecho a militar o no en un partido político, pero si lo hacen debe quedarles claro que es sólo a título personal. Las organizaciones como instituciones, en todos los casos, deben garantizar su carácter apartidista, que es una condición para poder cumplir su misión.

A partir de su muy clara definición de independencia, las organizaciones de la sociedad civil deben entrar en contacto con los partidos, para presentar sus puntos de vista y sus valoraciones sobre lo que estos partidos, una vez que lleguen al gobierno, podrían hacer en materia de políticas públicas. La vocación de las organizaciones de la sociedad civil no es la toma del poder, tarea del partido o de otro tipo de entidades políticas, sino servir a

terceros y también la de influir en la política y la acción de gobierno, sin importar el partido, para que siempre estén al servicio de los ciudadanos.

Una reflexión final

Al hacer el recorrido histórico del surgimiento y evolución de las organizaciones de la sociedad civil en México, hemos podido constatar que lo que favorece o dificulta su desarrollo siempre ha estado condicionado por la evolución de nuestra historia como nación.

Como hemos visto, la historia del sector ha sido una durante los trescientos años de la Colonia, otra durante el convulsionado siglo XIX y bien distinta durante los setenta años del partido de Estado, que abarca prácticamente todo el siglo XX. La entrada al siglo XXI, que coincide con la instauración de la democracia, ofrece un nuevo espacio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

Durante la Colonia surgen las primeras organizaciones de beneficencia fundadas en su mayoría por instituciones de la Iglesia católica, en particular las órdenes y congregaciones religiosas, pero otras también a cargo de los obispados y curatos. Un sector minoritario de las mismas se establecen con el apoyo de diverso tipo de asociaciones, en particular las cofradías, y también de filántropos a título personal.

El convulsionado siglo XIX no permitió un mayor desarrollo de este tipo de organizaciones. Las prioridades del país y de su gente están en otro lado. La tarea central es conseguir la gobernabilidad y construir una nueva identidad, la propia de una nación independiente. A mitad del siglo, con las Leyes de Reforma, cambian los términos de la

relación entre la Iglesia y el Estado. El segundo se hará cargo de proveer los servicios sociales y la primera, que se siente desplazada, decidirá dejar de prestar servicios que antes sólo estuvieron a su cargo. Al final de la dictadura porfirista aparecen nuevas instituciones fundadas por filántropos.

Con el triunfo de la Revolución, como ya lo vimos, se instaure una modalidad particular del Estado benefactor. Éste asume, con la fuerza que no tuvo antes ningún gobierno, la prestación de los servicios sociales. La relación con los ciudadanos y sus organizaciones se establece a partir de una lógica corporativa y clientelar. El despertar primero de las organizaciones de la sociedad civil ocurre en la década de los años setenta, después de los acontecimientos de 1968 y 1971. Hay un segundo momento, todavía más fuerte que el primero, que inicia a mitad de los ochenta, después de los terremotos de 1985.

A partir de esa etapa el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil ha seguido siempre en ascenso, pero al mismo tiempo en permanente cambio. Las visiones del mundo son otras, otras las motivaciones y también los temas. Un acontecimiento de particular importancia para el futuro de las organizaciones de la sociedad civil es el fin de una época de la historia mexicana, con la derrota del partido de Estado, y el inicio de otra, con el período de la alternancia. Las organizaciones tienen ahora un mejor horizonte para su desarrollo. Están por escribirse nuevas historias.

Está aún por hacerse la historia de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro que trabajan en favor de terceros. Hay trabajos muy primeros y generales a los que se ha hecho referencia en este capítulo y existen también historias de organizaciones particulares;

sin embargo, falta un abordaje preciso y acabado sobre el desarrollo del sector en su conjunto.⁸²

El capítulo que sigue aborda también la historia. Se analiza de manera detallada cómo el gobierno que le ha tocado encabezar el período de la alternancia, después de más de setenta años de ser gobernados por un mismo partido, concibe a la sociedad civil y la relación con sus organizaciones. Se presentan también los compromisos que asumió con las organizaciones y se hace una valoración crítica de su cumplimiento.

⁸² Un problema al que se enfrentan los investigadores es la escasez de información. Es una práctica muy extendida entre las organizaciones que integran el sector, con excepciones que confirman la regla, el no dejar registros escritos de sus ideas y de su trabajo. En la gran mayoría de los casos, la historia y la experiencia se transmiten de manera oral. En el caso de instituciones que conservan acervos documentales, éstos suelen ser pobres y las más de las veces carecen de toda organización.

Capítulo 4

La sociedad civil y el gobierno de la alternancia

La ciudadanía hoy implica una doble relación: de la comunidad hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad. El ciudadano tiene derechos y la comunidad contrae deberes para con él. El ciudadano también tiene deberes respecto a la comunidad y, en consecuencia, debe asumir responsabilidades en ella y frente a ella. El ciudadano, por lo mismo, no puede ejercer su tarea y responsabilidad total como constructor de lo público mientras el Estado no le reconozca esta posibilidad, como parte de su propia condición ciudadana.

El ciudadano ha encontrado en las organizaciones de la sociedad civil un canal privilegiado para participar en la vida pública, para plantear los problemas que considera de interés colectivo, así como las medidas que el gobierno y la sociedad pueden tomar para atenderlos. Esto conlleva la necesidad de transformar las relaciones entre gobierno y sociedad para dar cauce a la participación de las organizaciones civiles en una diversidad de campos donde tradicionalmente sólo actuaba el gobierno. Este proceso no siempre ha sido fácil y, en la mayoría de los casos, ha tomado años y hasta décadas.

En México, las relaciones entre sociedad civil y gobierno han tenido que superar el esquema corporativo que, durante décadas, caracterizó las relaciones entre las organizaciones y el partido en el poder. Esto no fue un proceso sencillo, sin embargo la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, después de 70 años de control priísta, abrió la posibilidad de acelerar el proceso de un cambio en las relaciones entre estos dos actores.

En este capítulo se analiza, con detalle, como parte del desarrollo histórico de las organizaciones de la sociedad civil, la manera en que el gobierno de la alternancia comprende a la sociedad civil y se relaciona con la misma. En el cambio de las relaciones

entre sociedad civil y el gobierno se da cuenta de la forma en que la nueva administración federal cumplió las demandas que las organizaciones ciudadanas le plantearon como producto de “La Mesa de Diálogo entre la Sociedad Civil y el Equipo de Transición”, en diciembre de 2000. Finalmente se plantean los desafíos que tiene el gobierno en su relación con la sociedad civil y también los del sector en su relación con el gobierno.

La concepción del gobierno de la alternancia sobre la sociedad civil¹

El gobierno de la alternancia ha hecho referencia constante a la importancia de la sociedad civil, al papel que ésta debe jugar en la nueva realidad del país y también al tipo de relación que tiene que haber entre ciudadanía, sociedad y gobierno. Los textos gubernamentales evidencian una clara conciencia del significado de la sociedad civil y asimismo hablan de la necesidad de construir un nuevo tipo de relación entre los actores que construyen el Estado moderno: gobierno y sociedad civil. A continuación, a partir del discurso presidencial, se expone la visión que este gobierno tiene sobre esas realidades.²

¹ Rubén Aguilar, “La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia” en *El Estado Mexicano: Herencias y cambios, Volumen III, Sociedad Civil y Diversidad*, Alberto Aziz Nassif, y Jorge Alonso Sánchez, (Coordinadores), México, D.F., Ciesas, Miguel Ángel Porrúa Editores, 2005, pp. 15-51.

² Un elemento que contribuye a explicar la claridad conceptual que tiene el presidente Fox sobre el tema de la sociedad civil es que, desde hace muchos años, él ha estado en contacto con las organizaciones ciudadanas tanto empresariales como con las que trabajan a favor de terceros. Él mismo fundó en León, Guanajuato, un orfanato que ahora sigue ofreciendo sus servicios. Otro elemento importante es que algunos miembros del área que elabora los discursos del presidente son especialistas en el tema.

Democracia y sociedad civil

El presidente Fox afirma que “sólo a un gobierno democrático le importa impulsar a la sociedad civil; sólo un gobierno de este tipo reconoce el valor de la participación ciudadana.”³

Bajo esta perspectiva, la democracia no se agota en las elecciones; es un sistema de representación popular y, al mismo tiempo, una organización de la vida social sobre la base de la participación de todos los ciudadanos.

En este mismo sentido se manifiesta el mandatario durante la VII Reunión Anual del Centro Mexicano para la Filantropía, al señalar que la participación social sólo florece en sociedades democráticas, porque este tipo de gobierno permite que todos tengan voz y que ésta sea escuchada. “La democracia fortalece a la sociedad civil y la promueve en la misma medida en que la sociedad civil hace vigente a la democracia en los hechos.”⁴

En 2005, el Presidente Fox reitera una idea que es fundamental en su pensamiento: la indisoluble relación entre democracia y sociedad civil. Así, expresa que la “democracia mexicana se recrea y se fortalece, se consolida con la participación amplia de la ciudadanía, con el respeto a la ley, con el goce pleno de las libertades y del Estado de Derecho.”⁵

³ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2001*, México, D.F., 5 de diciembre de 2001.

⁴ Discurso del presidente Vicente Fox en la *VII Reunión anual del Centro Mexicano de la Filantropía*, México, D.F., 11 de noviembre de 2003.

⁵ Discurso del Presidente Vicente Fox Quesada en el *Foro de Diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del Gobierno de México y la Unión Europea*, México, D.F., 28 de febrero de 2005.

Este desarrollo de la sociedad civil, producto de la democracia, es fundamental para la nación. Así lo considera el presidente al afirmar que “México avanza con pasos firmes hacia una democracia participativa, una de las grandes fortalezas del país.”⁶

Para el gobierno de la alternancia, la mejor manera de profundizar en la democracia representativa es impulsando la democracia participativa y ésta, a su vez, crece en un régimen que garantiza la democracia representativa.

Rechazo al corporativismo

El Presidente Fox afirma que las tareas del gobierno y de las organizaciones civiles son complementarias.⁷ Si en gobiernos precedentes se había buscado establecer un patrón corporativista de relación con esas organizaciones, desde el inicio de la administración se ofrecen nuevos vínculos “que no estarán basados en el sometimiento o la complicidad. Lo digo con todas sus letras: las tareas y la vida interna de las organizaciones de la sociedad serán decididas con absoluta libertad por ellas mismas y no encontrarán interferencia alguna de parte del Ejecutivo Federal.”⁸ En diversas ocasiones, el presidente subraya la autonomía de las organizaciones y el respeto absoluto de su gobierno hacia ellas y, lejos de buscar cooptarlas, habla de la necesidad de trabajar juntos en favor de los mexicanos.

En la firma del decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, el presidente confronta la relación que los gobiernos del pasado tenían con la sociedad civil con la que ha construido la nueva administración:

⁶ *Idem.*

⁷ Discurso del presidente Vicente Fox en el *97 Aniversario de la fundación del Rotary Club*, México, D.F., 15 de febrero de 2002.

⁸ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega de resultados de la mesa de trabajo de ONGs durante el periodo de transición*, 28 de febrero de 2001.

“El cambio ha traído una nueva manera de hacer gobierno. En el pasado se vio con recelo la participación ciudadana; nosotros le dimos la bienvenida y la incorporamos a nuestros proyectos y programas. En el pasado, el poder ciudadano vivió atado por el viejo corporativismo; este gobierno garantiza la más plena libertad de asociación a la sociedad civil y confía en su capacidad de autorregulación. Antes se pretendía identificar lo público con las acciones de gobierno; hoy las políticas públicas asumen su verdadera dimensión ciudadana. Ayer existía un gobierno intervencionista y controlador; hoy el gobierno hace alianza con la sociedad civil para promover el bien común. Aquí está el cambio; aquí hay una nueva forma de hacer gobierno.”⁹

En la entrega del Premio Nacional al Voluntariado 2004, el presidente insiste sobre este tema. “En el pasado el poder ciudadano no sólo fue visto con desprecio y con recelo, también fue relegado por el corporativismo, el paternalismo y el populismo. La movilización social únicamente importaba cuando defendía los intereses del grupo dominante. En mi gobierno, hemos luchado a brazo partido contra esas viejas prácticas, que sólo generaron dependencia, debilidad y sumisión. (...) hoy las organizaciones de la sociedad civil operan con absoluta libertad y autonomía. Confiamos plenamente en su capacidad de autorregulación. Nosotros no hablamos el lenguaje del clientelismo, sino el de la corresponsabilidad.”¹⁰

⁹ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Firma del Decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, D.F., 30 de enero de 2004.

¹⁰ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2004*, México, D.F., 6 de diciembre de 2004.

Relación entre gobierno y sociedad civil

En el discurso que el presidente pronuncia con motivo de la entrega de los resultados de la Mesa de Trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el cual puede considerarse como el fundacional de las nuevas relaciones entre ellas y el gobierno, sostiene que “la democracia del siglo XXI tiene que conjuntar armónicamente los mecanismos de elección representativa con los de una participación social permanente. Ese es el reto de los estados ante este nuevo siglo y ese es nuestro reto también: alcanzar una nueva articulación entre sociedad civil y el gobierno; una articulación donde, respetando el espacio de cada cual, se genere una nueva sinergia para el desarrollo y la gobernabilidad democrática; un gran círculo virtuoso que proyecte a nuestra nación hacia el futuro.”¹¹

En esta concepción, el gobierno y la sociedad requieren trabajar coordinadamente respetando, eso sí, su ámbito de acción propio, para alcanzar un fin superior: el desarrollo de la comunidad y la nación. Ni el gobierno puede encarar por sí solo los grandes retos del país, ni las organizaciones de la sociedad civil deben trabajar aisladamente si quieren potenciar sus resultados. El gobierno no puede ni debe hacer todo; la sociedad organizada tiene que realizar su parte.

Ambos constituyen dos palancas para promover la justicia social y el bien común. “Estas dos palancas se alimentan la una a la otra, pero la palanca de la sociedad civil, esta

¹¹ Discurso del presidente Fox en la *Entrega de resultados de la mesa de trabajo ONGs durante el periodo de transición*, México, D.F., 28 de febrero de 2001.

asociación estratégica que hemos hecho es lo que verdaderamente aceita estos engranes y lo que hace a estas palancas poderosas.”¹²

Una sociedad democrática es una sociedad de todos y para todos. La noción de comunidad conlleva así la de corresponsabilidad, y la de ciudadanía la de poder participar activamente en la solución de sus necesidades y en la consecución de sus derechos. Los ciudadanos tienen el derecho a resolver los problemas por sí mismos. Participar es un derecho fundamental de la persona y éste encierra la obligación de asumir sus responsabilidades. Bajo esta perspectiva, dice el presidente, el “Estado moderno exige de la acción concertada y corresponsable de las agrupaciones civiles y de las autoridades.”¹³

La tesis de que gobierno y sociedad civil deben trabajar juntos, de manera corresponsable para alcanzar el bien común, la expresa el presidente con diversos matices a lo largo de su gestión. De aquí su insistencia en el trabajo en equipo, “hombro con hombro”, y de aquí también la noción de corresponsabilidad o responsabilidad compartida, que es uno de los ejes del discurso presidencial y coincide con el de las organizaciones de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil es crucial para alcanzar las metas trazadas, como expresó el presidente en la ceremonia del *Premio Nacional al Voluntario 2001*, y por eso se compromete con el trabajo en equipo y exhorta a las organizaciones a participar. En la entrega de ese reconocimiento correspondiente al año siguiente, insiste en que difícilmente solucionaremos nuestros problemas si actuamos de manera aislada. La fórmula más eficaz,

¹² Discurso del presidente Vicente Fox en el evento *La nueva relación sociedad civil y gobierno*, México, D.F., 14 de junio de 2005.

¹³ Discurso del presidente Vicente Fox en la *XVIII Asamblea ordinaria de la Fundación Mexicana para la Salud*, México, D. F., 29 de octubre de 2003.

dice, es la responsabilidad compartida porque “nadie puede más que todos juntos”¹⁴ o, con otras palabras: “Juntos es la única manera de hacer que las cosas ocurran.”¹⁵

En este mismo sentido se pronunció el mandatario en el foro *El Senado de la República y la sociedad civil*, efectuado en junio de 2002, al afirmar que “México requiere hoy de la participación activa, plural de todos los actores; requiere la convergencia de las distintas voces y de la suma de todas nuestras voluntades para avanzar con éxito por la ruta de la prosperidad.”¹⁶ Por ello, exhorta a las organizaciones ciudadanas a seguir acompañando el proceso de cambio democrático y a participar en “el diseño del rumbo político y social del país.”¹⁷

En el *Foro internacional de participación social*, el presidente vincula la participación ciudadana a la democracia y al buen gobierno.¹⁸ Posteriormente, en octubre de 2003, reconoce que la labor de las organizaciones de la sociedad civil “complementa, fortalece y enriquece la acción pública” y señala la necesidad de impulsarlas porque “un Estado fuerte sólo es posible si hay un gobierno fuerte y una sociedad civil fuerte.”¹⁹

Las organizaciones tienen el derecho y la responsabilidad de participar en la vida pública. El sector no lucrativo o tercer sector –expresa el presidente en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*– “debe ser reconocido hoy como un ámbito tan legítimo

¹⁴ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2002*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

¹⁵ Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro internacional de participación social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

¹⁶ Discurso del presidente Vicente Fox en el Foro *El Senado de la República y la sociedad civil*, México, D.F., 21 de junio de 2002.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro internacional de participación social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

¹⁹ Discurso del presidente Vicente Fox, en la *XVIII Asamblea ordinaria de la Fundación Mexicana para la Salud*, México, D.F., 29 de octubre de 2003.

como lo son el sector público y el sector privado.”²⁰ En sintonía con el discurso de las organizaciones ciudadanas, el presidente menciona la existencia de una tercera fuerza, además de la del mercado y la del sector público. En ellas, más que oposición, el gobierno ve complementariedad.²¹ Adicionalmente, el presidente hace un llamado a las empresas a convertirse en organizaciones socialmente responsables que, como ocurre en otros lugares del mundo, pueden asumir no sólo los valores del mercado, sino también la solidaridad que caracteriza a las organizaciones de la sociedad civil.

Estas organizaciones operan conforme a una dinámica que no es ni la del sector público ni la del privado. Se sitúan entre el Estado y el mercado. Son privadas pero realizan un servicio público; sin embargo, tampoco se asimilan a lo gubernamental porque son autónomas. Las organizaciones civiles no se identifican con el mercado, ya que tienen otros criterios distintos al beneficio económico; no obstante, realizan aportaciones fundamentales a la economía social de los países.

Así, el gobierno de la alternancia reconoce que la cercanía de las organizaciones con la gente puede aportar mucho a la solución de los problemas en, prácticamente, todos los ámbitos: social, económico, ecológico, de derechos humanos, de apoyo a todos los grupos sociales y, en particular, a los más necesitados. Por eso, las organizaciones ciudadanas son “uno de los principales activos, patrimonios de la nación” y “la esperanza de un México mejor.”²²

²⁰ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

²¹ Discurso del presidente Vicente Fox en el *97 Aniversario de la fundación del Rotary Club*, México, D.F., 15 de febrero de 2002.

²² Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega de resultados de la mesa de trabajo ONGs durante el periodo de transición*, México, D.F., 28 de febrero de 2001.

En su discurso en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*,²³ el presidente señala que las nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad civil deben comenzar por la transparencia de la gestión gubernamental, y anuncia la próxima presentación al Congreso de la Unión de la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.²⁴ Asimismo, en el *I Foro internacional de participación social*, vincula el compromiso de su gobierno con la participación ciudadana, con el impulso a la transparencia y la rendición de cuentas.

A este respecto, menciona la existencia de una ley en la materia, aprobada por el Congreso de la Unión, así como del *Manual ciudadano "SEDESOL a los ojos de todos"*, el cual permite un mayor control de los ciudadanos y de sus organizaciones sobre la manera en que se ejecuta la política social. Refiere también la publicación del Padrón General del Programa *Oportunidades* y del Padrón de Procampo, y señala que todos los programas de la estrategia *Contigo* trabajan con las organizaciones de la sociedad civil, con las universidades y cámaras empresariales.²⁵

En su importante discurso en el *Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y la Unión Europea*, el presidente retoma algunos de los más importantes aspectos de la relación de su administración con la sociedad civil. Afirma que "México coincide con diversos organismos multilaterales en que la acción

²³ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

²⁴ La iniciativa de esta ley fue enviada al Congreso el 30 de noviembre de 2001 y aprobada por éste el 30 de abril del año siguiente.

²⁵ Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro internacional de participación social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

ciudadana ha generado cambios de gran trascendencia y amplitud. Así lo hizo en México la sociedad civil para el cambio democrático que hoy se consolida.”²⁶

La participación de la sociedad civil fue determinante en la lucha contra el autoritarismo y para lograr la transparencia en los procesos electorales. A la llegada del gobierno de la alternancia, éste abrió de par en par las puertas a las iniciativas y a la colaboración de las organizaciones. En unos cuantos años, la alianza entre gobierno y sociedad ha permitido avances en todos los campos. Ahora es claro que sólo “con la incorporación de la sociedad civil se pueden impulsar los cambios que demanda el mundo contemporáneo. Sólo trabajando de manera corresponsable, sociedad y gobierno, podemos hacer más eficaz y exitoso el combate a la pobreza, el fortalecimiento de una educación equitativa y de calidad, la ampliación de la seguridad social y el impulso a las actividades productivas.”²⁷

Las políticas públicas

El reconocimiento del gobierno a las organizaciones de la sociedad civil no significa, sin embargo, que se desentienda de sus obligaciones fundamentales. Simplemente quiere decir que la sociedad civil ha de asumir sus funciones de vigilar que el gobierno cumpla sus responsabilidades y compromisos. Debe participar, también, en el planteamiento de los problemas, así como en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. No se trata de una excusa del gobierno para dejar de actuar y transferir la responsabilidad a otros. Por el contrario, es un reconocimiento de que muchos problemas se generan en el seno de

²⁶ Discurso del presidente Vicente Fox en el *Foro de Diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del Gobierno de México y la Unión Europea*, México, D.F., 28 de febrero de 2005.

²⁷ *Idem*.

la sociedad y de que sus organizaciones están más cerca para hacerles frente;²⁸ de que, muchas veces, el gobierno no se puede movilizar con la celeridad con que lo hace la sociedad civil. Es un reconocimiento, también, a las atribuciones y derechos inherentes a la condición de ciudadano y a las formas de una vida democrática participativa.

Dadas las contribuciones de la sociedad civil y su importancia creciente, el presidente Fox declara que su inclusión en la definición, aplicación, seguimiento y evaluación de los planes y programas públicos es “una de las prioridades de mi gobierno.”²⁹ Las organizaciones “se han erigido en una verdadera conciencia para el país, en una especie de pulso social, que nos alerta de los problemas más apremiantes y nos propone soluciones adecuadas.”³⁰ Asimismo, reconoce que, gracias a la acción responsable de los ciudadanos y de los diversos actores políticos y sociales, “México vive hoy un clima de plenas libertades y respeto a las garantías individuales, un clima de legalidad y de Estado de derecho.”³¹

Si años atrás las organizaciones ciudadanas habían sido vistas con sospecha por el gobierno, la actual administración las considera aliadas indispensables, no sólo del gobierno, sino, sobre todo, de la sociedad que busca superar sus rezagos y enfrentar con éxito los retos del mundo crecientemente globalizado. Así, en la entrega del *Premio Nacional al Voluntario 2002*, el presidente afirma: “Reconocemos en la participación social un elemento fundamental de la política de Estado para el México del siglo XXI. Somos un

²⁸ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

²⁹ Discurso del presidente Vicente Fox en el Foro *El Senado de la República y la sociedad civil*, México, D.F., 21 de junio de 2002.

³⁰ *Idem.*

³¹ Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro Internacional de Participación Social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

gobierno que ve en ella una clave para poner al día las formas de gobernar y de administrar las tareas públicas.”³²

Si bien dar voz a los ciudadanos y escucharlos es un paso importante, no es suficiente. Participar es poder incidir en las decisiones; es colaborar en el diseño de la sociedad. Para ello es indispensable la información. En la presentación del *Manual ciudadano: “SEDESOL a los ojos de todos”*, el presidente menciona que se trataba de un esfuerzo por poner la información al alcance de los ciudadanos, compartir con la sociedad la toma de decisiones y aprovechar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil “en la defensa de la democracia y el cumplimiento de la ley, para formar una contraloría ciudadana en permanente comunicación con el gobierno.”³³ De este modo, el gobierno de la alternancia considera a las organizaciones civiles como aliados fundamentales en la batalla contra la corrupción.

En la entrega del *Premio Nacional al Voluntario 2002*, Fox abordó, una vez más, el tema de los desafíos. Ahí reconoció la necesidad de crear canales institucionales para impulsar de mejor manera las políticas públicas, avanzando con profesionalismo y con una mejor organización para el trabajo. En 2005 expresa el presidente que, no obstante, los avances, “nos queda, entonces, una gran tarea integradora que hacer, una gran tarea de crecimiento y fortaleza de las organizaciones, de la sociedad civil, porque ahí está el gran potencial de este país y, en buena medida, ahí está el futuro de nuestro país, y ahí está el bienestar de las

³² Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2002*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

³³ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Presentación del Manual Ciudadano “SEDEDOL a los ojos de todos”*, México, D.F., 30 de agosto de 2002.

siguientes generaciones; en la fortaleza de este tejido social, en la capacidad de estas asociaciones y de estas organizaciones no gubernamentales.”³⁴

Es preciso contar con organizaciones sociales que tengan una mayor solidez institucional para reforzar su capacidad de gestión. Por parte del gobierno, el reto es aprovechar la enorme riqueza que representan esas organizaciones y el trabajo voluntario.

El voluntariado

En el marco de reconocimiento a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, el presidente Fox también insistió en la importancia que tiene para el desarrollo de la sociedad, de una sociedad más humana y solidaria, el trabajo voluntario. Define a los voluntarios como “promotores del cambio,”³⁵ como líderes capaces de convocar esfuerzos y voluntades para mejorar las cosas, para lograr el bien común. El voluntario propone un cambio a partir de su trabajo solidario; un cambio para mejorar la sociedad y el mundo: impulsa también el cambio en los otros, en las personas que ayuda, de modo que ellas adquieran las capacidades y recursos para tomar el control de su vida. Por eso, dice que su trabajo no es asistencialista sino de promoción humana. El voluntario es un agente del cambio social; el fin de su trabajo es la transformación social para hacer posible el bien común. Para ello, trabaja en equipo, en una organización. No sólo ayuda a los demás, sino que además lo hace junto con otros, inserto en la sociedad.

³⁴ Discurso del presidente Vicente Fox en el evento *Construcción de la nueva relación sociedad civil y gobierno*, México, D.F., 14 de junio de 2005.

³⁵ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2002*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

El voluntariado, expresa el mandatario, es una forma de vida caracterizada por dar tiempo, recursos, trabajo, apoyo; por poner a las personas en el centro de sus intereses,³⁶ sin distinción, respetando su dignidad, identidad y valores, sin buscar remuneración alguna; es una forma de vida que se define por hacer algo por los demás, sin esperar nada a cambio. Es una modalidad de la participación ciudadana que se rige por la ética y los valores del humanismo. El voluntario es una persona con una clara conciencia solidaria, sensible ante las necesidades de los demás.

El presidente insiste en la necesidad de promover una más amplia cultura del trabajo voluntario, el cual representa un gran capital social, y en otros países significa una inversión que equivale a millones de pesos y de horas-hombre. En México, “todavía tenemos mucho que avanzar para arraigar una verdadera cultura del trabajo voluntario.”³⁷

La entrega del Premio Nacional al Voluntario 2003 da al presidente ocasión para exponer, de manera más amplia, su concepto del voluntario y el valor que otorga a su trabajo.”El voluntario es, por definición, un anticonformista que pone todo su esfuerzo para cambiar su calle, su colonia, su comunidad; para desarrollar su barrio, su pueblo o ciudad, o su país. Tiene en mente siempre un país mejor, un mundo mejor. (...) El voluntario cree en una utopía y trabaja con entusiasmo para hacerla realidad. No espera a que otros resuelvan los problemas, sino que toma la iniciativa y siempre da el primer paso para buscar la solución. Por eso, el voluntario es un poderoso motor de cambio y ejemplo para todos.”³⁸

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2003*, México, D.F., 5 de diciembre de 2003.

En ocasión del Centenario del Club Rotario Internacional, el presidente define así la actitud de los voluntarios: “Ser para los demás, sin duda, es el camino directo a la realización personal; servir para servir es una filosofía de vida que ustedes llevan en su corazón y en su mente y que nosotros lo hemos convertido en un propósito y un compromiso de gobierno.”³⁹

El discurso del presidente es explícito y también claro en el reconocimiento que hace de la sociedad civil y también de la importancia que tiene la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas. Plantea asimismo la necesidad de una nueva y más intensa relación entre gobierno y sociedad civil, a la cual considera un elemento fundamental de la política de Estado del siglo XXI.

Los planteamientos que hace el gobierno de la alternancia en torno a estos temas presentan grandes coincidencias con las ideas que también sostienen las organizaciones.

Las acciones del gobierno de la alternancia

La claridad conceptual que tiene el gobierno de la alternancia sobre la sociedad civil y el lugar que ésta ocupa en la construcción del Estado se tradujo en una serie de acciones que pretendían cambiar no sólo la manera en la que había venido teniendo lugar la relación entre el gobierno y la sociedad civil, sino también abrir nuevos espacios de colaboración con sus organizaciones y asimismo pretendió ensanchar el ámbito de la acción de las mismas.

³⁹ Discurso del Presidente Vicente Fox en el *Centenario del Club Rotario Internacional*, México, D.F., 22 de febrero de 2005.

Aquí se destaca, en primer lugar, el trabajo conjunto entre el equipo del presidente electo y las organizaciones de la sociedad civil en el periodo de transición administrativa.⁴⁰ En un segundo momento se presenta el funcionamiento de la Coordinación para la Alianza Ciudadana. El punto tercero da cuenta de la manera en que el gobierno cumplió con los tres compromisos que el presidente asumió como resultado de la Mesa de Diálogo. En cuarto lugar se destacan los cambios en la Oficina de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República.

La relación con las organizaciones de la sociedad civil durante la transición

A lo largo de los meses de campaña, el entonces candidato a la presidencia Vicente Fox habló en múltiples ocasiones de la importancia que tenía la sociedad civil organizada para la democratización y fortalecimiento de la vida pública. Una vez que fue declarado presidente electo, en cumplimiento de promesas de campaña, tomó la decisión de convocar a las organizaciones de la sociedad civil para elaborar “conjuntamente la agenda relativa al fortalecimiento institucional de estas organizaciones y delinear las acciones necesarias a realizar en cada uno de los campos en los que participan, siempre en la preocupación de impulsar acciones que permitan superar de manera eficaz, la pobreza y la exclusión social.”⁴¹

Un amplio número de organizaciones respondió a la convocatoria que no tenía precedentes en México. El trabajo se organizó en torno a veintiuna mesas de trabajo en las cuales se

⁴⁰ Es el período que va del 2 de julio al 30 de noviembre de 2000.

⁴¹ *Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, México, D.F., diciembre de 2000.

abordaron temas relacionados con el fortalecimiento institucional de las organizaciones y los problemas de desarrollo económico y social en los que éstas habían venido trabajando.⁴²

Cada una de las mesas tenía como objetivos: a) establecer un diagnóstico de la problemática económica y social, a fin de definir propuestas de políticas públicas; b) proponer al nuevo gobierno programas y acciones específicas; c) establecer condiciones que facilitaran la puesta en marcha de mecanismos e instrumentos de participación y corresponsabilidad social.⁴³

A lo largo de los tres meses que duraron los trabajos en las distintas mesas temáticas, se incorporaron 400 organizaciones de la sociedad civil, estudiantes y académicos de 20 universidades y 5 agrupaciones políticas nacionales. En diciembre de 2000, se hizo público el documento *Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*.

El más importante de los resultados del encuentro fue haber podido llegar a un consenso, primero entre las propias organizaciones y, después, de éstas con el gobierno con relación a las acciones estratégicas “necesarias para que la participación de las organizaciones de la sociedad civil pueda brindar todo su potencial, talento y recursos a la sociedad como un actor corresponsable del desarrollo social y que requiere del apoyo del Poder Ejecutivo

⁴²Las mesas temáticas fueron: Hacia un marco legal de fomento y corresponsabilidad; Movilización de recursos y fundaciones comunitarias; Oficina Presidencial de Enlaces con la Sociedad Civil; Capacitación, profesionalización y desarrollo institucional; Comunicación social, democracia y sociedad civil; Educación cívica y participación social; Niñas, niños y adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Mujeres; Escuelas públicas de educación básica con horario prolongado; Personas con discapacidad; VIH / Sida; Medio ambiente; Indígenas; Asuntos migratorios; Diversidad sexual; Derechos humanos; Población afectada por desastres; Adicciones y empleo, empresas sociales, micro empresas y proyectos productivos.

⁴³*Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*, México, D.F., diciembre de 2000.

Federal.”⁴⁴ Las estrategias que se acordaron fueron tres: a) establecer un nuevo marco legal para el reconocimiento y regulación de las organizaciones de la sociedad civil; b) crear fondos y mecanismos financieros que apoyen la operación y los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil; c) diseñar mecanismos e instrumentos para su participación en las políticas públicas.⁴⁵

En el informe que presenta las conclusiones y propuestas se dice que la Mesa de Diálogo “presupone una disposición positiva del gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, para crear y recrear espacios de innovación y experimentación social que permitan a las familias, los ciudadanos, las organizaciones de barrio, la comunidad y a la sociedad en general, asumir responsabilidades, generar valores cívicos, confianza en las instituciones, aprendizajes para el diálogo y la negociación, y se logre una planeación participativa en todos los ámbitos y espacios de la vida social”. Y también que “al presentar estos documentos fruto del trabajo de un primer diálogo entre el nuevo gobierno y más de 400 organizaciones, se inicia una nueva forma de participación y corresponsabilidad sociales que será cada vez más provechosa en la medida en que se vayan instrumentando las propuestas presentadas.”⁴⁶

El trabajo conjunto que en la Mesa de Diálogo realizaron las organizaciones y el equipo de transición puso de manifiesto que se estaba en presencia de una nueva realidad política, y que había también una distinta comprensión y valoración del nuevo gobierno con relación a la sociedad civil.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

En los años de los gobiernos priístas había una gran incompreensión e incluso un evidente rechazo a las organizaciones de la sociedad civil realmente independientes y autónomas. El partido de Estado podía relacionarse con la sociedad civil, a excepción de unos cuantos funcionarios, sólo en la lógica de los patrones corporativistas.

La Mesa de Diálogo fue un espacio plural –estaban presentes todas las corrientes de las organizaciones de la sociedad civil– que resultó fundamental para la elaboración de una agenda pública de la sociedad civil. El nuevo gobierno no sólo entendió la necesidad de abrir canales de expresión y de desarrollo para las organizaciones ciudadanas, sino que incluso las vio como aliadas, para hacer frente a un gran número de temas de interés público. El gobierno de la alternancia asumió la agenda de la sociedad civil, a partir de la adopción de las tres líneas estratégicas surgidas del encuentro con las organizaciones.⁴⁷

Coordinación para la Alianza Ciudadana

Uno de los grupos temáticos de la Mesa de Diálogo trabajó en elaborar una propuesta para que se creara una oficina presidencial de enlace con la sociedad civil.⁴⁸ Esta nueva instancia debería tener los siguientes objetivos: a) promover la articulación entre el presidente y la sociedad civil organizada; b) promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y promover los derechos y responsabilidades ciudadanas; c) generar entornos políticos, jurídicos e institucionales que favorecieran la participación ciudadana y el desarrollo de la

⁴⁷ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de las Mesas de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁴⁸ La mesa temática “Oficina presidencial de enlace con la sociedad civil” fue una de las veinte en las que se organizaron los trabajos de la Mesa de Diálogo.

sociedad civil; d) contribuir a la gobernabilidad democrática, la generación de consensos y la corresponsabilidad.⁴⁹

El nuevo gobierno asumió la propuesta y estableció la Coordinación para la Alianza Ciudadana.⁵⁰ La nueva estructura se inscribió en el marco de la creación de una serie de oficinas especializadas, que dependían directamente del presidente de la República. La idea era que la Presidencia diera un impulso más decidido a temas que históricamente habían estado relegados o no recibían la atención necesaria por parte de los anteriores gobiernos. Tal fue el caso de la Oficina de Integración Social de Discapacitados, la Oficina para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y la Oficina para Mexicanos en el Exterior, entre otras.⁵¹

La Coordinación para la Alianza Ciudadana se definió como “una oficina que responde al interés del presidente de impulsar una nueva relación gobierno-sociedad civil, a favor de las prioridades nacionales ... (que) favorezca la alianza entre los ciudadanos y el presidente de

⁴⁹ *Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada.* México, D.F., diciembre de 2000.

⁵⁰ Al frente de ella se nombró a Rodolfo Elizondo, quien había venido trabajando en el área política del equipo de transición.

⁵¹ Durante su campaña a la Presidencia de la República, Vicente Fox se comprometió a crear oficinas que atendieran –con la representación presidencial– diversos temas y grupos que requerían un esfuerzo extraordinario por parte del gobierno. A lo largo de los tres primeros años, estas oficinas presidenciales trabajaron junto con las organizaciones y comunidades vinculadas con su actividad. Gracias a este esfuerzo conjunto, se obtuvieron algunos logros significativos. La Oficina de Integración Social de Discapacitados avanzó en la elaboración de una Ley de Derechos de las Personas con Discapacidad y también en un programa de eliminación de barreras físicas en calles y edificios. La Oficina Presidencial para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas posibilitó la transformación del INI y de la propia oficina en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La Oficina para Mexicanos en el Exterior, que después pasó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), resultó clave para la creación del Consejo de Mexicanos en el Exterior, el cual forma parte del Instituto de Mexicanos en el Exterior.

la República, a fin de alentar y facilitar la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas.”⁵²

La Coordinación, en un principio, entiende que su aportación más importante es la de “...fortalecer la relación entre el gobierno y la sociedad, por lo que estará atenta para recoger de manera permanente las propuestas y aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, abrirá dentro de la estructura del gobierno, todos los espacios posibles para garantizar su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.”⁵³ En el marco de estas definiciones, la coordinación hizo su presentación pública el 28 de febrero de 2001, tres meses después de que el nuevo gobierno asumió la presidencia de la República.⁵⁴

La creación de la Coordinación respondió, pues, a la idea de contar con una estructura de gobierno capaz de promover, como un ente rector, el diseño y ejecución de una política capaz de acercar a la Presidencia y a todas las instancias de la administración federal a las organizaciones de la sociedad civil, y al mismo tiempo intentar abrir los espacios para la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones del gobierno.

El equipo de transición y las organizaciones en la Mesa de Diálogo establecieron las estrategias de acción, que el presidente de la República hizo suyas. A partir de este compromiso, la oficina presidencial inició un trabajo articulado por dos grandes ejes: a) apoyo a las organizaciones ciudadanas para impulsar la propuesta de ley que desde hacía

⁵² Tríptico de presentación de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana. México, D. F., febrero 28 de 2001.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ La Coordinación estuvo integrada por una veintena de personas y tuvo un presupuesto anual de 16 millones de pesos.

diez años venía promoviendo; b) elaboración del Programa de Participación Ciudadana en Políticas Públicas.

Ante la novedad que representaba una relación institucional entre los dos sectores, el programa se planteó como un proceso de aprendizaje de ambas partes, estableciendo objetivos, metas e indicadores para evaluar su evolución. Para su integración, se organizaron mesas de trabajo con más de una treintena de dependencias del gobierno federal, a fin de asegurar que la estrategia de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de las políticas públicas fuera adoptada por toda la administración.⁵⁵ Muchos de los consejos ciudadanos que se crearon en diversas instancias de la administración pública federal fueron producto de esa estrategia, a partir de la cual se estableció la red de consejos que abarcó prácticamente toda la administración pública federal.

La Coordinación impulsó por un poco más de un año sus programas de acción. Lo hizo en medio de las dificultades propias que entraña crear una nueva estructura, en el marco de la complejidad que implicaba establecer el primer gobierno que no surgía del partido de Estado. El trabajo de la Coordinación se vio también afectado por lo reducido de su estructura y el monto de su presupuesto.⁵⁶

⁵⁵ Producto de este esfuerzo se creó el Sistema de Evaluación de la Participación y la Transparencia (Sepat) como un mecanismo para generar y estandarizar los criterios de participación y transparencia de los tres órdenes de gobierno. El sistema, en su primera etapa, se aplica ahora en los que se conoce como “Los cien municipios por la transparencia” y está a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

⁵⁶ El coordinador presidencial de la Alianza Ciudadana rindió un primer informe de trabajo el 14 de junio de 2001, a los seis meses de haber iniciado sus actividades. Ahí expuso que “existe un reconocimiento innegable y un gran interés por la sociedad civil como un espacio público independiente, diferenciado del Estado y del mercado, que propicia la realización de una vida de mayor civilidad” y que para “el presidente y su gobierno, la sociedad civil organizada es un actor clave en la construcción del Estado moderno...” y también que “la emergencia de la sociedad civil organizada es una de las grandes fortalezas que hoy tiene el país”. En ese momento dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil comentaron que resultaba relevante que el

Un problema mayor que los anteriores fue el modelo mismo de las oficinas o coordinaciones presidenciales. La idea era buena y respondía a la intención de dejar asentado ante la opinión pública y también dentro del gobierno, la importancia que el presidente daba a ciertos sectores de la población y a determinados problemas. Sin embargo, esa idea se enfrentó a la realidad de la estructura institucional y a la normatividad del gobierno federal. Esas estructuras no tenían ningún sustento jurídico y normativo y, por lo mismo, el margen de maniobra era estrecho y, muy pronto, estas nuevas instancias se enfrentaron al espacio de acción ya asignado, por ley, a las propias secretarías de Estado.

A estos problemas hay que añadir también la reacción crítica que este modelo, en sí mismo innovador, provocó en los partidos políticos de oposición y también en los medios de comunicación que cuestionaban el estatuto jurídico de estas instancias y los recursos asignados a las mismas.

A finales de 2001, se decidió eliminar esta Coordinación, cosa que se hizo realidad a principios de 2002. En el tiempo que operó la oficina, cumplió las tareas que le habían sido encomendadas, las cuales, como ya se dijo, se centraron en dos grandes actividades:

funcionario establezca como punto de partida el reconocimiento pleno de la importancia de la ciudadanía organizada. “La sociedad civil es un espacio privilegiado en el que actúan varias formas de movilización, de acciones y de organizaciones de las fuerzas del país, es el lugar donde se producen y jerarquizan, tanto la discusión, como el acuerdo entre los ciudadanos; ahí se definen las demandas a las que las esferas del poder están obligadas a dar respuesta”. La misión de la Alianza Ciudadana, dijo el coordinador, es: “colaborar para que se establezca y asegure la relación de la Presidencia de la República con la ciudadanía y sus organizaciones, y para que se lleve a cabo una reforma del Estado que fortalezca a la sociedad civil, y así consolidar los principios de legitimidad y la gobernabilidad democrática propias de la modernidad desarrollada”. Planteó también que la coordinación quiere ser vista “por la ciudadanía y sus organizaciones como un aliado confiable, que al mismo tiempo sea generador permanente de confianza y un enlace eficaz y eficiente con el presidente y su gobierno” y “por las distintas dependencias del gobierno federal como una instancia que en todo momento lo puede relacionar con la ciudadanía y sus organizaciones”. En el informe se dice que una de las acciones más importantes entre la coordinación y las organizaciones de la sociedad civil está en el trabajo hecho a favor de que se apruebe una ley que reconozca y fomente la acción de las organizaciones. El coordinador dijo estar convencido que “ahora debemos avanzar en la comprensión y el desarrollo de las relaciones fronterizas entre las esferas civiles y las esferas de poder, para lograr juntos que el concepto de democracia participativa adquiera toda la fuerza que ustedes ya le han dado a la noción de sociedad civil”.

cabildear en favor de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y, dentro del gobierno, crear conciencia sobre la importancia de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y la necesidad de generar mecanismos que la hicieran posible. El cierre de la Coordinación fue recibido con desconcierto y malestar por las organizaciones ciudadanas.⁵⁷

Las funciones que desempeñaba esta oficina presidencial fueron asumidas, en el marco de sus propias atribuciones, por la Secretaría de Gobernación (Segob) y por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). El cierre de la oficina no implicó un cambio en la importancia que el gobierno concedía a las organizaciones de la sociedad civil, y tampoco en la relevancia que otorgaba a la construcción de un nuevo tipo de relación con ese gran actor social. Las organizaciones, con todo, no vieron con buenos ojos que parte de las responsabilidades se derivaran a la Secretaría de Gobernación (Segob), aunque estuvieron de acuerdo en seguir su colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).⁵⁸

El cumplimiento de los acuerdos de la Mesa de Diálogo

El Presidente de la República, Vicente Fox, en el acto de instalación de la Coordinación de la Alianza Ciudadana, el 28 de febrero de 2001, se comprometió a hacer suyas las estrategias acordadas en la Mesa de Diálogo. Asumió, entonces, que su gobierno habría de impulsar un nuevo marco jurídico para las organizaciones de la sociedad civil, garantizar que cada secretaría y dependencia del gobierno federal contara con mecanismos para la

⁵⁷ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁵⁸ *Idem.*

participación ciudadana y también generar nuevas aportaciones económicas en apoyo a las organizaciones ciudadanas.

El gobierno de la alternancia adquirió, entonces, una responsabilidad que resultaba histórica y ponía de manifiesto la existencia de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad civil. Era evidente que había un corte con el pasado. A continuación se analiza el grado de cumplimiento que tuvieron esos compromisos.

La Ley de Fomento

En 1993, un primer grupo de organizaciones ciudadanas se propuso sacar adelante una ley que las reconociera como órganos de interés público y también garantizara que el Estado se comprometía no sólo a respetar sus actividades, sino además a fomentarlas y apoyarlas. Un muy reducido grupo de funcionarios del gobierno federal y también de diputados y senadores vieron con simpatía esta iniciativa. En la gran mayoría de los casos o fueron indiferentes o incluso se opusieron a esta propuesta ciudadana.

Desde ese entonces, fueron cuatro las organizaciones que se dieron a la tarea de liderar el movimiento ciudadano en reclamo de esa ley: el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), la Convergencia de Organismos Civiles (Convergencia), el Foro de Apoyo Mutuos (FAM) y la Fundación “Miguel Alemán”. Ellas promovieron foros regionales y nacionales de consulta entre las organizaciones, con el propósito de alcanzar un acuerdo sobre el contenido de la ley.⁵⁹

⁵⁹ La historia detallada de la ley puede verse en Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar, *Retos institucionales del marco legal y del financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, México, Indesol y Alternativas y Capacidades, A.C., 2006, pp.25-36.

En diversas intervenciones, el presidente Fox siempre se pronunció en favor de esa ley. Así, durante su presencia en la Cámara de Senadores, con motivo de la reunión *El Senado de la República y la sociedad civil*, pidió a los legisladores el apoyo a la Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social “que es un reclamo de ese importante sector y que ciertamente representará un gran logro ciudadano.”⁶⁰

Las organizaciones de la sociedad civil, en particular las cuatro a que se ha hecho referencia, siempre mantuvieron la iniciativa en el trabajo por alcanzar la aprobación. Sostuvieron una constante e intensa relación con las diversas legislaturas de las Cámaras de Diputados y Senadores que se sucedieron en esos diez años. El gobierno de la alternancia hizo suya esta causa ciudadana y apoyó a las organizaciones en su trabajo de cabildeo con el Poder Legislativo.

En esta relación, en más de una vez, hubo puntos de vista distintos, que por momentos provocaron tensiones en el contacto entre gobierno y sociedad civil; sin embargo, ya nunca se perdió la relación, y ambos actores empujaron para que diputados y senadores discutieran y aprobaran la ley. De parte del gobierno federal fueron la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Gobernación (Segob) las que apoyaron a las organizaciones.

El apoyo que dieron estas dependencias del gobierno federal se centró en sensibilizar y convencer a los funcionarios públicos para que las secretarías no pusieran objeciones a la aprobación de la ley y tomaran un papel activo en su aprobación. Al principio había algunos funcionarios del más alto nivel que no estaban de acuerdo con la ley. Otro trabajo

⁶⁰ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El Senado de la República y la sociedad civil*, México, D.F., 21 de junio de 2002.

que realizaron fue explicar el contenido de la propuesta, para convencer a los diputados y senadores, de las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso, de la conveniencia de que se aprobara esa ley, por la que tantos años habían luchado las organizaciones ciudadanas.⁶¹

El esfuerzo de las organizaciones, después de diez años, fue coronado con el éxito. La iniciativa de ley fue aprobada en diciembre de 2003, y el presidente firmó el decreto de expedición el 30 de enero de 2004. En esa ocasión afirmó que “el decreto que acabo de firmar significa un enorme triunfo para las organizaciones de la sociedad civil, un histórico triunfo ciudadano y, con él, del Estado mexicano. Al reconocerlas como entidades de interés social, la democracia da un paso más y se amplían los horizontes de la relación de los ciudadanos entre sí y con el gobierno. El esfuerzo sostenido de una década ha dado frutos en el gobierno del cambio.”⁶² Así se cumplía uno de los compromisos fundamentales del presidente con la sociedad civil. Celebremos todos este histórico avance, expresó el presidente en la ceremonia, “Sigamos construyendo ciudadanía. Es un imperativo del siglo XXI. Sigamos fortaleciendo a la sociedad civil. Es un imperativo de la democracia.”⁶³

Las organizaciones de la sociedad civil reconocieron, entonces, que el apoyo del gobierno del presidente Fox resultó fundamental para que, por fin, la ley se hiciera realidad. Lo verdaderamente importante para las organizaciones era que, a partir de ese momento, se reconocía el carácter público y de interés general que tenían estas estructuras institucionales. Se lograba –era parte de la demanda histórica– que el Estado se viera

⁶¹ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁶² Discurso del presidente Vicente Fox en la *Firma del Decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, D.F., 30 de enero de 2004.

⁶³ *Idem*.

obligado no sólo a reconocerlas sino además a apoyarlas. El Estado mexicano daba certidumbre jurídica a las organizaciones y sus actividades.⁶⁴

La participación social en el gobierno de Vicente Fox

Desde los primeros meses de su gobierno, el presidente promovió la formación de nuevos consejos consultivos y el fortalecimiento de los consejos ya existentes en las diversas secretarías y dependencias federales. El 12 de noviembre de 2001, anunciaba que la Oficina de Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana estaba trabajando ya en la formación de nuevos consejos ciudadanos.⁶⁵ En noviembre de 2003, el presidente expresaba: “Hoy en México, la participación de la sociedad civil amplía su campo de acción (...) Hoy las dependencias del Gobierno federal cuentan con consejos consultivos, prácticamente todas ellas, en las que, bajo un principio de corresponsabilidad, las y los ciudadanos participan en la selección de los problemas comunitarios.”⁶⁶

En la inauguración de la *VI Reunión anual de CEMEFI*, el presidente mencionó que el gobierno debía impulsar la definición de una estructura que facilitara la articulación con las organizaciones de la sociedad civil; la creación de un área de promoción de la participación ciudadana en cada secretaria de Estado y propiciar esa participación que es un “catalizador de cambio.”⁶⁷

⁶⁴ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁶⁵ Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

⁶⁶ Discurso del presidente Vicente Fox, en la *Inauguración de la VII Reunión anual del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, D.F., 26 de noviembre de 2003.

⁶⁷ Discurso del presidente Vicente Fox en la *VI Reunión anual del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, D.F., 26 de noviembre de 2003.

El gobierno de la alternancia fortaleció las figuras de colaboración ciudadana que ya existían y promovió la apertura de otras nuevas. Así, la participación social se extendió prácticamente a todas las esferas del quehacer público. La mayoría de las secretarías de Estado y organismos sectorizados contaron con mecanismos de participación ciudadana.

Entre estos esquemas destacan los consejos consultivos, los consejos de participación, los comités técnicos y las comisiones de trabajo. En ellos generalmente tenían cabida ciudadanos, grupos sociales, organizaciones civiles, instituciones académicas, empresariales, científicas y profesionales, entre otras. (Ver el Apéndice 1).

La estructura de los consejos ciudadanos o de participación social dependía directamente de la secretaría u organismo en la que se desarrollaban, cumpliendo objetivos como el de dar seguimiento a las acciones de gobierno o participar en la elaboración de propuestas de políticas públicas.

Los consejos consultivos se distinguieron por su participación en el diseño, operación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Éste es el caso del Consejo Consultivo de Desarrollo Social (Sedesol), del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable (Semarnat) y del Consejo Consultivo de Población (Conapo).

Las comisiones intersecretariales respondían a una estrategia de coordinación y vinculación multisectorial, para asegurar el cumplimiento de tareas de alcance nacional, como la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, en las que también participaban ciudadanos.

Por su parte, los consejos de participación ciudadana colaboraban en el diseño, operación, seguimiento y evaluación de programas. Es el caso del Consejo de Participación Ciudadana del Programa Escuelas de Calidad (SEP), del Consejo de Participación Ciudadana del Programa de Desarrollo Cultural Municipal (Conaculta) y de los Consejos de Participación Ciudadana operados por la Procuraduría General de la República (PGR).

Los comités técnicos y las comisiones de trabajo, por lo general, efectuaban tareas muy específicas, en las que intervenían ciudadanos con nivel de especialistas en el tema de consulta. Por ejemplo, el Comité Técnico de Energía (Sener).

También se crearon foros y espacios de participación ciudadana en los que los grupos sociales tenían características y funciones particulares, dependiendo de la secretaría u organismo de que se tratara. En la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR), por ejemplo, se involucraba a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la participación y coordinación con las autoridades en materia de seguridad y procuración de justicia. En la Secretaría de la Función Pública (SFP), los ciudadanos tenían la misión de colaborar en el combate a la corrupción. En el caso del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), las organizaciones, ciudadanos promotores independientes de la cultura y la propia estructura del Consejo llevaban a cabo acciones conjuntas para detonar procesos culturales y su promoción.

Cabe destacar también la creación de figuras que no existían previamente o que operaban sólo en el ámbito estatal, como Ojo Ciudadano (PGR), Aval Ciudadano (SSA), el Consejo de Mexicanos en el Exterior (SRE) y la iniciativa ciudadana 3 X 1 (Sedesol). Asimismo, es importante señalar que se promovió la formación de consejos consultivos en los organismos

de nueva creación, como el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El intercambio de ideas y opiniones en el seno de todos estos mecanismos de participación social se tradujo en mejoras prácticas de gobierno. Gracias al trabajo coordinado de las autoridades federales y los diferentes actores sociales, se enriqueció la agenda de trabajo gubernamental, se evitó la duplicidad de funciones, se efectuaron ejercicios más transparentes del gasto, se avanzó en la mejora regulatoria, se hizo un mejor uso de la tecnología y, en suma, se hizo más eficiente la gestión pública.

En el gobierno del presidente Fox, se multiplicaron las instancias de participación ciudadana y también se ampliaron las atribuciones de los consejos y comités ciudadanos en las secretarías y dependencias federales. De manera general, se puede decir que el gobierno de la alternancia cumplió con el compromiso de generar nuevos mecanismos de participación. Lo que está por hacerse es una evaluación profunda de cómo operaron esos consejos; si la participación ciudadana logró cambiar o no la lógica de las decisiones gubernamentales. Hay muchos puntos que requieren de una valoración seria y precisa. En todo caso, se puede afirmar que se avanzó, aunque es todavía mucho lo que se puede hacer para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno.

Las organizaciones de la sociedad civil reconocen los avances, aunque son críticas de lo que no se logró en algunas áreas del gobierno. Los consejos funcionaron bien en las dependencias de carácter social, pero no en las áreas económicas y de seguridad pública. La valoración que se hace sobre el área de gobernabilidad es de claros y oscuros. Hubo

logros, pero no se pudo avanzar en profundidad. De acuerdo a las organizaciones, las áreas duras del diseño de la gran política no se abrieron a la consulta ciudadana.⁶⁸

El que fuera secretario técnico de las mesas del diálogo y uno de los promotores de la ley de fomento, Sergio García, plantea algunos ejemplos para sustentar la posición crítica de las organizaciones. Sostiene, “que en la Semarnat donde existía una estructura amplia de participación ciudadana, al cambio del secretario y por una visión del nuevo responsable que no valoró la participación ciudadana, los consejos se debilitan. De la misma manera después del notable impulso que el gobierno del presidente Fox da a las organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos y que es a petición del mismo gobierno que se realiza un estudio único a nivel internacional sobre los derechos humanos en México (Diagnóstico Nacional Sobre los Derechos Humanos) a cargo de las Naciones Unidas, otra vez, por cambios en la administración de las instancias responsables, de dar seguimiento a las recomendaciones éstas pasan a un segundo plano. Se abre, entonces, un espacio de tensión entre el gobierno y las organizaciones.”⁶⁹

Estos ejemplos, dice García, muestran que si bien hubo claridad conceptual sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas, el que se hicieran realidad era sólo patrimonio de un determinado grupo de funcionarios públicos, pero no era una visión compartida por la totalidad de los mismos. Sobre todo ellos hablan de que no se logró construir las estructuras institucionales que garantizaran, al cambio de los funcionarios, que se hiciera valer una política de Estado en la

⁶⁸ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 de 2006.

⁶⁹ *Idem.*

cual se materializara la participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública federal.⁷⁰

Los recursos públicos para las organizaciones de la sociedad civil

Como lo plantean algunos estudiosos del sector “para las organizaciones privadas, no lucrativas y de servicios a terceros, el financiamiento es uno de los aspectos más importantes ya que tiene que ver con la sostenibilidad de la institución, la permanencia en el tiempo de sus proyectos, así como con su independencia y autonomía de las esferas políticas, religiosas y de mercado.”⁷¹ El financiamiento es para muchas de las organizaciones un problema fundamental, o incluso el central.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reconoce a las instituciones privadas sin fines de lucro como sujeto de recepción de fondos públicos. Las define como un grupo formado principalmente por sindicatos, beneficencias, patronatos y asociaciones civiles que prestan servicios gratuitos a la comunidad, o a precios de venta inferiores o iguales a sus costos de producción.

El gobierno de la alternancia dio pasos en el cumplimiento del compromiso contraído en la Mesa de Diálogo, a través de las dependencias que tienen como parte de sus atribuciones legales otorgar fondos públicos a las organizaciones ciudadanas.

En términos generales, siempre con excepciones, se pueden establecer algunas características que comparten los distintos fondos públicos en apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Sergio García y Emma González, *Los fondos federales en el 2003 para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, México, Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), diciembre 2003.

Se otorgan a organizaciones formales y legalizadas; las convocatorias son públicas y abiertas; los proyectos tienen una duración de un año, determinado por el calendario del ejercicio fiscal; las solicitudes están mediadas por la presentación del proyecto en formatos específicos; el dictamen de los proyectos se realiza por equipos interinstitucionales de expertos; la aprobación de los proyectos se formaliza con la firma de un convenio que establece obligaciones y responsabilidades.

El gobierno federal ha fortalecido y diversificado los programas de apoyo a las organizaciones y sus programas de trabajo. A continuación se presentan las más importantes aportaciones del gobierno federal.⁷²

En el caso del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que depende de la Sedesol, se transparentaron los mecanismos para otorgar los apoyos financieros y se terminó con la discrecionalidad y el favoritismo que caracterizó a los gobiernos anteriores. En todos los casos, los donativos se dieron en el marco del Programa de “Coinversión Social”, que implica que los donatarios también aporten recursos para el proyecto que recibe apoyo.

Se respaldaron las siguientes vertientes: social: proyectos de asistencia, promoción humana y desarrollo comunitario; económica: proyectos productivos, de comercialización, empleo y que fortalezcan el patrimonio de la población objetivo; fortalecimiento institucional: proyectos dirigidos a mejorar las capacidades de servicio de los participantes, y la articulación entre diversos agentes sociales; capacitación: proyectos de formación y capacitación que generen o fortalezcan habilidades, conocimientos y valores; investigación:

⁷² El trabajo que se utiliza como la fuente para desarrollar este apartado es el de Sergio García y Emma González, *Op. cit.*

proyectos o estudios que generen instrumentos, propuestas y recomendaciones para fortalecer las políticas de desarrollo social.

El Indesol, en 2001, dio apoyos por 130 millones; en 2002, por 160 millones, al año siguiente, por 245 millones y 265 millones en 2004. El crecimiento en esos cuatro años fue de 100%.

Petróleos Mexicanos otorga donativos para organizaciones educativas, científicas, tecnológicas y de investigación, fundaciones y patronatos con fines no lucrativos. El Consejo de Administración de PEMEX es el único órgano facultado para autorizar la entrega de los donativos y donaciones, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal existente y las disposiciones normativas. En el presupuesto 2003, se incluyeron donativos por 400 millones de pesos, de los cuales un poco más de la mitad corresponde a organizaciones de la sociedad civil y el resto a gobiernos estatales y municipales.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) apoya a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la investigación y en la enseñanza. En 2003, el monto de los donativos ascendió a 255 millones de pesos. La gran mayoría va a instituciones públicas como la ANUIES y el CENEVAL.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ofrece apoyo a colegios y academias de profesionales de la salud. El monto de los donativos alcanzó, en 2003, 150 millones de pesos.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) apoya a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor de la protección y conservación

del medio ambiente. En 2003, el monto de los donativos ascendió a 22 millones de pesos, incluidos los apoyos a organizaciones gubernamentales.

El Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) hace donativos a grupos y organizaciones ciudadanas que promueven las artes y la cultura. En 2003, el monto de los apoyos fue de 12 millones de pesos, cantidad que incluye los que se entregan a instancias gubernamentales de cultura en algunos estados.

Existen otras secretarías y dependencias del gobierno federal que también otorgan apoyos a las organizaciones de la sociedad civil. La totalidad de los apoyos que el gobierno otorgó en 2003 se puede calcular en una cantidad que fluctúa entre los mil quinientos y los dos mil millones de pesos, aunque es posible que esta cantidad pueda alcanzar hasta los tres mil millones de pesos.

El gobierno del presidente Fox hizo crecer de manera significativa el monto de los recursos que el gobierno entrega a las organizaciones de la sociedad civil con respecto a las anteriores administraciones.⁷³ Se trata de un recurso importante, aunque resulta todavía pequeño, en relación a las necesidades de las organizaciones y al número de las mismas. Se está aún muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados, donde el gobierno contribuye de manera sustantiva, en más del 60%, al sostenimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones mexicanas quieren revertir esa situación, para situarse en los niveles internacionales. Por eso, sus dirigentes, con relación a los fondos federales, dicen que desde

⁷³ Entrevista con Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio 30 2006.

hace muchos años han estado exigiendo el aumento de éstos y tratado de dilucidar su composición y los criterios con los cuales se asigna el presupuesto federal dirigido al sector.

Las organizaciones más conscientes y con mayor visión de futuro reconocen que los fondos públicos, ocurre así en los propios países desarrollados, nunca van a ser suficientes para cubrir la totalidad de la demanda. Si las organizaciones sólo dependieran de los fondos públicos, en los hechos, se convertirían en empresas paraestatales, con la pérdida de su independencia y autonomía. Hay que incrementar los fondos públicos, pero también generar una nueva conciencia en diversos sectores de la sociedad para apoyar el trabajo, que en su beneficio, realizan otros ciudadanos.⁷⁴

Es necesario, plantean también las organizaciones, que exista un mayor equilibrio en la asignación de los fondos públicos por parte de las distintas dependencias del gobierno federal. A partir de la asignación de fondos públicos se debe fomentar el desarrollo de nuevas áreas de acción por parte de las organizaciones que atiendan temas y a poblaciones o a sectores que tienen una especial significación social. Ejemplo de estos nuevos temas son el impulso a la promoción del empleo, los que hacen relación a la seguridad pública y también a la investigación y el desarrollo tecnológico.⁷⁵

En el gobierno del presidente Fox hubo avances importantes en institucionalizar y transparentar los apoyos que las dependencias del gobierno federal hicieron a las organizaciones. No obstante estos logros, hay todavía mucho que avanzar. Las organizaciones consideran que donde podría haber, de manera inmediata, un avance muy

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

importante es en el diseño de las políticas de manejo de los donativos que hace el gobierno federal (capítulo 7000 del Presupuesto de Egresos de la Federación). Esto en la línea de evitar cualquier tipo de manejo discrecional en el otorgamiento de los donativos.⁷⁶

Las organizaciones reconocen que ahora tienen un buen instrumento tanto en la Ley de Transparencia como en el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para acceder a datos que antes no se conocía. Ahora todas las secretarías y organismos colocan esta información en las páginas que tienen en Internet.

Estos mecanismos permiten, entre otras cosas, que ahora las organizaciones puedan contar con datos e información dura acerca de los apoyos que cada año otorga el gobierno federal y, a partir de ella, hacer señalamientos y propuestas para que se incrementen los recursos, para que éstos se distribuyan de manera más racional y equilibrada y también para evitar el otorgamiento discrecional de los mismos.⁷⁷

La atención ciudadana

El ámbito de la atención ciudadana es distinto al propio de la participación ciudadana. El primero hace referencia a la obligación que tiene el gobierno de atender a la demanda y el reclamo ciudadanos, mientras que el segundo habla del espacio que deben tener los ciudadanos y sus organizaciones para intervenir en la elaboración de las políticas públicas y en la construcción del Estado.

⁷⁶ Sergio García y Cristina Cobos, “Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil” en Alejandro Monsiváis (Compilador), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI y Cemefi, 2005.

⁷⁷ Sobre este tema en particular conviene ver Alejandro Monsiváis (Compilador), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI y Cemefi, 2005.

El artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho de petición, y el artículo 9° el de asociación y reunión. Todas las dependencias del gobierno, en sus diferentes niveles y órdenes, tienen la obligación de dar cumplimiento a lo que se estipula en estos artículos. De manera particular, la Presidencia de la República cuenta con una oficina encargada de garantizar estos derechos ciudadanos.

La alternancia en el Ejecutivo Federal y los cambios de las condiciones políticas del país han determinado el surgimiento de nuevos actores y referentes sociales. Empieza a madurar lo que se podría considerar como una ciudadanía real. El gobierno de la alternancia ha abierto un espacio que ha permitido que exista una mayor presión social sobre las instituciones públicas y se ha incrementado la exigencia de que los servicios públicos funcionen y tengan buena calidad. Así, el ciudadano que demanda ser escuchado y atendido se ha convertido en un verdadero nuevo frente de acción del quehacer público.

Desde el inicio del gobierno de Fox, la entonces denominada Coordinación de Atención Ciudadana enfrentó nuevos retos, en virtud, entre otras razones, del aumento de las expectativas generadas por el cambio, la exigencia de la sociedad de ser escuchada y atendida en forma más directa, rápida, cálida y personal, así como por la búsqueda de solución de las demandas históricas no cumplidas.

Esto trajo consigo el aumento de las cartas y solicitudes dirigidas al Presidente de la República. Un estudio comparativo respecto del sexenio anterior revela que, durante los primeros seis meses del nuevo gobierno, el incremento de cartas recibidas fue del orden de 1,200 por ciento. Es decir, al inicio del sexenio del Presidente Zedillo, se recibieron en

promedio 200 cartas al día, mientras que al inicio del mandato del Presidente Fox llegaron entre 2,000 y 2,500 diarias. Es un cambio drástico.

El enfoque de la atención ciudadana del gobierno del presidente Fox es muy distinto al de las anteriores administraciones federales. En el primero, el ciudadano y sus demandas estuvieron en el centro de la acción gubernamental. Así, la Oficina de Atención Ciudadana, a través de la cual el presidente recibe y atiende las peticiones, sugerencias o quejas planteadas por la ciudadanía, se convirtió en parte importante de la estrategia de redefinición de la administración pública federal.

En el marco de una nueva cultura de atención ciudadana y en la decisión de crear los mecanismos que permitieran responder con mayor eficacia y eficiencia a los derechos de petición y manifestación, en 2003, la Oficina de Atención Ciudadana tuvo cambios relevantes al transformarse en la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.⁷⁸

En los gobiernos anteriores, esta estructura actuaba sólo como una oficina de quejas y, de la misma manera, operaban las oficinas correspondientes, establecidas en las distintas secretarías y dependencias de la administración pública federal. El instrumento privilegiado eran los “buzones de quejas” para recoger las denuncias y comentarios de la ciudadanía.

Al llegar el gobierno del presidente Fox, el trabajo se inicia a partir de una nueva concepción. Ésta se inscribe en la línea de escuchar y aprender de los ciudadanos y también de que las dependencias de la administración pública federal opere y responda de manera efectiva a las demandas que se le presentan. La estructura deja de operar como una oficialía

⁷⁸ Esta red fue establecida mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de agosto de 2003.

de partes de las quejas ciudadanas. En un determinado momento, y al cambio del funcionario responsable, no se pudo garantizar la continuidad del esquema inicial lo que revela, una vez más, que hace falta homogenizar las visiones y las prácticas de los funcionarios y, sobre todo, establecer mecanismos institucionales que garanticen la continuidad de las políticas en el tema de la nueva relación entre gobierno y ciudadanía.

El balance y los retos de la cooperación entre sociedad y gobierno

En la nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil hay cambios que resultan evidentes, que fueron un acierto; no obstante, también existen problemas que todavía no se han podido superar y que vienen de las etapas anteriores del sistema político mexicano. Éstos deben de ser resueltos para que la sociedad civil y sus organizaciones puedan desplegar toda su potencialidad. Falta todavía mucho camino por recorrer para que los funcionarios públicos, aquí sólo consideramos los del nivel federal, y los miembros de las organizaciones superen desconfianzas mutuas y así la relación entre gobierno y sociedad civil rinda todo lo que puede dar.

Los cambios

El gobierno de la alternancia logró establecer una relación diferente con las organizaciones de la sociedad civil, a partir de la comprensión y reconocimiento de la importancia que hoy tiene la sociedad civil organizada en la construcción del Estado. A continuación incluimos algunos de los cambios más relevantes:

1) Un cambio fundamental es que el gobierno está legitimado. Surge de un proceso electoral plenamente democrático. Isunza Vera y Hevia de la Jara reconocen que, a partir de

la llegada de Vicente Fox a la Presidencia, se advierten cambios que modifican el contexto de la relación sociedad civil-Estado. Un primer cambio y no menor es que “El poder del Estado, entendido como uno de los dos interlocutores de la relación, se basa en la legitimidad surgida del proceso electoral. La ‘fuerza de las urnas’ hace menos urgente que en otros gobiernos crear mecanismos que lo legitimen a través de la evolución positiva de su desempeño.”⁷⁹

2) El nuevo gobierno manifestó en todo momento una gran claridad conceptual sobre lo que es la sociedad civil y el aporte que ésta puede brindar. Siempre tuvo claro, por lo menos en el discurso, la importancia de las organizaciones de la sociedad civil y su campo de acción en la construcción del Estado. Ningún gobierno anterior había manifestado tanta claridad teórica sobre la realidad de la sociedad civil y tampoco en sus discursos había estado tan presente el tema.

3) Además de la claridad conceptual, hay que reconocer también que ningún gobierno había manifestado tanta simpatía por el aporte que hacen las organizaciones de la sociedad civil y tampoco se había expresado tan positivamente de los profesionales y voluntarios que las integran.

4) El gobierno impulsó cambios legales fundamentales que cambian de manera radical la relación del gobierno y la sociedad. Isunza Vera y Hevia de la Jara plantean que “en términos de innovación institucional se han llevado a cabo leyes de innegable importancia en lo que se refiere a las relaciones sociedad civil-Estado, entre ellas se encuentra la Ley

⁷⁹ Ernesto Isunza Vera y Felipe Hevia de la Jara, *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México: Un Ensayo de Interpretación*, México, 2005, mimeo, pp. 9-10.

Federal de Fortalecimiento a las OSC, la de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Desarrollo Social.”⁸⁰

5) Otro cambio es que “algunos cuadros centrales (...) en espacios clave (...) tienen sus orígenes en la militancia en organizaciones de la sociedad civil, lo cual les aporta otra sensibilidad hacia el sector asociativo (...).”⁸¹ En ningún gobierno anterior se había dado esto.

6) Resulta también claro que, a través de los consejos ciudadanos, se incentivó la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Ahora “hay más oferta de participación y más cauces institucionales para hacerlo...”⁸²

7) A esto se puede añadir que la política del gobierno hacia el sector pretendió contribuir a su fortalecimiento, brindándole apoyos institucionales, estímulos y acceso a recursos públicos. Esto en una proporción que no tiene comparación con los gobiernos anteriores.

Las dificultades

A pesar de los cambios, que son relevantes y significativos, continúan presentes dificultades derivadas del viejo sistema político, y también otras que revelan que todavía falta homogenizar visiones dentro de la administración pública federal y trabajar más intensamente en el proceso de institucionalización de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Algunas de las dificultades más importantes son:

⁸⁰ *Ibid.*, p. 10.

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

1) Una primera dificultad con la que se enfrentó el gobierno fue el peso de la estructura organizativa que recibió, con inercias de muchos años, y también lo anquilosado de una normatividad y reglamentación hecha para otros tiempos y, en particular, para otra realidad política. La estructura y la normatividad no posibilitaban la participación ciudadana sino más bien la dificultan.

2) La claridad conceptual en torno a la sociedad civil y el papel de sus organizaciones no se acompañó en todos los casos de mecanismos que tradujeran esa visión en hechos. Este desencuentro no se resolvió de manera satisfactoria. Se intentó hacerlo, con la creación de la Coordinación de la Alianza Ciudadana, sin embargo, ésta nunca pudo jugar su papel. Desde un principio, su diseño no fue el adecuado y cuando se eliminó no se procuró establecer algún otro mecanismo que pudiera hacerse cargo de traducir la claridad teórica en acciones concretas.

3) El nuevo gobierno aumentó la oferta de participación, no obstante no buscó generar demanda. Así lo plantean Isunza Vera y Hevia de la Jara, quienes añaden que esto se puede deber a que “se mantiene el monopolio de la decisión en la sociedad política (partidos políticos).” Aunque también reconocen que la “debilidad puede estar en los actores sociales...”⁸³

4) Entre los altos funcionarios del gobierno no hubo una visión homogénea sobre el significado y la importancia de la sociedad civil y tampoco sobre el papel de sus organizaciones. Esto provocó que cada uno de los funcionarios entendiera de manera

⁸³ *Idem.*

distinta cómo deberían abrirse los espacios para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas.

5) De manera particular, a un grupo de funcionarios de alto nivel no le queda todavía claro que la construcción de lo público es también responsabilidad de la sociedad civil. Debería ser evidente que la construcción de lo público es responsabilidad compartida de gobierno y sociedad.

6) La falta de visión compartida provocó, a su vez, que cuando hubo cambios en las secretarías también los hubo en la valoración de la importancia que tenían los consejos ciudadanos en el diseño de las políticas. Esto puso de relieve otro problema, y es que no se ha logrado -es cierto que el tiempo transcurrido ha sido corto- construir y consolidar una estructura institucional que permita la continuidad de la política pública en la materia, para que ésta no dependa sólo de las decisiones personales de los responsables de las dependencias.

7) A pesar de que se avanzó en la promulgación de leyes que favorecen una nueva actitud y abren nuevos espacios a las organizaciones de la sociedad civil, es necesario ir más allá. Faltan nuevas leyes, normas y reglamentos que den lugar a la participación ciudadana en la decisión de los asuntos del gobierno, relacionados con el ámbito de las políticas públicas. También se requiere de nuevos y mejores mecanismos para incentivar la acción de las organizaciones. Entre ellos están los financieros y los fiscales.

8) Los fondos públicos que se otorgan a las organizaciones siguen siendo limitados. Debe quedar claro que la asignación de fondos no sólo corresponde al Poder Ejecutivo sino que

también es tarea y función de los legisladores y, por lo mismo, tendría que ser compromiso de los partidos políticos. Esto todavía no ocurre así.

9) Es necesario reconocer que además de los problemas propios del gobierno hay otros derivados de las organizaciones que dificultan la participación de las mismas en el diseño de las políticas públicas. Existen dificultades objetivas para que esto ocurra, derivado de dos realidades. De un lado, la falta de profesionalización del personal de las organizaciones y con eso también de la carencia de propuestas viables de política pública. De otro lado, que con frecuencia la participación de las organizaciones se hace sólo como oposición al gobierno y no como una instancia crítica o de colaboración. En ocasiones —ésta es otra de las dificultades— quieren imponer sus propuestas como si fueran las únicas que existen.

Los retos

La solución a las dificultades planteadas pone de manifiesto cuáles son los retos que tienen el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, en la línea de institucionalizar su relación, y ofrece también una ruta crítica para determinar cuáles son los que merecen una mayor atención. Éstos se proponen a continuación:

1) Es necesario construir una nueva y sólida cultura cívico-política, para que se pueda establecer una relación distinta y más profunda entre la sociedad civil y el gobierno. Esta cultura tiene que promover un mayor involucramiento del ciudadano en la solución de los asuntos públicos, de manera que se sienta corresponsable de los problemas y de las soluciones. El gobierno, por su parte, tiene que generar más espacios para que esto pueda tener lugar. Ambos actores sociales deben superar la inercia de la relación y los prejuicios de unos y otros.

2) El gobierno debe asumir como una obligación el fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En el nuevo concepto de ciudadanía social, el ciudadano no puede ejercer su tarea y responsabilidad total como constructor de lo público, mientras el gobierno no le reconozca esta posibilidad como parte de su propia ciudadanía, y mientras no genere los incentivos para hacerlo.

3) Los funcionarios deben tomar conciencia de que apoyar los proyectos de la sociedad civil con más recursos económicos es una de las maneras más eficientes de generar capital social y de aumentar la cohesión social. Por eso, el gobierno debe otorgar más recursos a los esfuerzos de las organizaciones, bajo la premisa de que ese financiamiento opera no en beneficio de las organizaciones de la sociedad civil, sino de la sociedad en su conjunto y del propio gobierno.

4) En la estrategia de negociación para incrementar los recursos dirigidos hacia las organizaciones de la sociedad civil se debe incluir no sólo al Ejecutivo Federal sino también a los dirigentes de partidos y legisladores. Esto, de manera particular, a los que trabajan en comisiones parlamentarias *ad hoc*, a efecto de que se asignen y aprueben mayores recursos para apoyar el trabajo de las organizaciones.⁸⁴

5) Es necesario que se aprueben nuevas leyes para promover el desarrollo e incentivar la actividad de las organizaciones. El gobierno, el Legislativo y la sociedad deben trabajar de manera conjunta y coordinada para que esto ocurra. Las leyes que ahora existen suponen un avance, sin embargo, es todavía mucho lo que falta por caminar.

⁸⁴ Una amplia relación de los retos puntuales y específicos que había que resolver en materia de financiamiento público en apoyo a las organizaciones se encuentra en Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar, *Op. cit.*, pp.107-112.

6) Las distintas dependencias de la administración pública federal deben actualizar su normatividad y reglamentación para, de un lado, facilitar la participación de las organizaciones en el diseño de las políticas públicas y, de otro lado, para facilitar que los recursos públicos lleguen a las organizaciones.

7) Las organizaciones tienen que construir ellas mismas sus propios canales institucionales, con el fin de participar más activamente en el proceso de elaboración de la política pública. Para eso tienen que seguir avanzando en la profesionalización del sector. El país necesita contar con organizaciones civiles que tengan una mayor solidez institucional, lo cual reforzará la capacidad de gestión para asumir nuevas tareas.

8) Las organizaciones de la sociedad civil requieren ser más transparentes y rendir mejores cuentas para alcanzar la confianza y el reconocimiento del gobierno y de la sociedad en general. Un punto importante, también, es que las organizaciones deben mostrar mejores resultados y elevar el impacto de su acción en la comunidad. Hay todavía muchos funcionarios, políticos e incluso ciudadanos que no ven con claridad que se les deba otorgar fondos públicos, y tampoco están convencidos de la importancia de la sociedad civil como un factor de gobernabilidad y agente que impulsa la cohesión social. Dudan de la eficacia de su acción.

Una reflexión final

La relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil ha ido cambiando, aunque falta todavía mucho por hacer por parte de unos y otros. Históricamente, las relaciones entre ambos se habían mantenido en el campo de la discrecionalidad. Esto fomentó un trato clientelar y patrimonialista, en el más viejo estilo corporativo. Esto ha

cambiado. Además, hace falta fortalecer una cultura de respeto mutuo entre las organizaciones y el gobierno; una cultura de colaboración y apoyo. En términos de la relación con el gobierno, si bien durante la administración del presidente Fox se dio un giro radical, falta todavía desterrar las desconfianzas entre una parte importante de las organizaciones hacia cualquier nivel de gobierno, y viceversa. Es necesario cambiar el concepto cultural de la relación entre estos dos actores, y desterrar las desconfianzas históricas que se arrastran en ambas partes.

Los dos son actores fundamentales en la construcción del Estado. Los dos se necesitan. El espacio de lo público es ámbito de construcción de ambas instancias. No se trata de que las organizaciones de la sociedad civil sustituyan al gobierno, y tampoco que éste desconozca a aquéllas. El gobierno no puede renunciar a la formulación de la gran política y tampoco a las labores de coordinación de la acción pública. Sin embargo, eso no impide que las organizaciones puedan incrementar su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno debe fundarse en el carácter autónomo e independiente de las primeras. En el futuro próximo, es necesario encontrar mecanismos ágiles que permitan elevar los niveles de encuentro y cooperación entre estos actores, sin que ninguno pierda su identidad. Las organizaciones como instituciones, en todos los casos, deben garantizar su carácter apartidista, que es una condición para poder cumplir su misión. La vocación de las organizaciones ciudadanas no es la toma del poder, esa es tarea de los partidos y de otro tipo de entidades políticas. La tarea de las organizaciones es servir a terceros y también influir en la política y en la acción de gobierno, sin importar el partido, para que siempre estén al servicio de los ciudadanos.

La democracia del siglo XXI tiene que conjuntar armónicamente los mecanismos de elección representativa con los de una participación social permanente. Ése es el reto de los Estados ante el nuevo siglo, y éste es también el reto de las organizaciones: alcanzar una nueva articulación entre sociedad civil y el gobierno; una articulación donde, respetando el espacio de cada cual, se genere una nueva sinergia para el desarrollo y la gobernabilidad democrática; un gran círculo virtuoso que proyecte a nuestra nación hacia el futuro.

Si reconocemos que la sociedad civil y sus organizaciones son un contrapeso de los poderes gubernamentales y dan vida a la verdadera democracia, el gobierno debe fomentar su consolidación, su crecimiento, su independencia y su autonomía y establecer las condiciones políticas para su reconocimiento.

Por su parte, las organizaciones deben ser capaces de establecer pactos institucionales más permanentes con el gobierno, para alcanzar objetivos de interés mutuo. Un sector sociedad civil cambiante, volátil e inasible es un actor con el que difícilmente se puede contar para establecer alianzas y, por tanto, incapaz de ganarse la confianza plena por parte del gobierno.

En el siguiente capítulo se aborda, de manera detallada, el desarrollo institucional de las organizaciones, a partir de una serie de temas que resultan de interés para entender sus propósitos, su estructura organizativa y la dinámica de su funcionamiento. Se da cuenta de los últimos cincuenta años, que es precisamente cuando las organizaciones empiezan a multiplicarse y a jugar un papel cada vez más importante en la construcción de lo público.

Capítulo 5

La evolución institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México

En este capítulo se da cuenta de la historia del desarrollo institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México.¹ La metodología del análisis institucional o del análisis organizacional guió esta investigación², atendiendo a la consideración de que éste podía arrojar la información requerida para conocer más de cerca la cultura y las prácticas internas de las organizaciones de la sociedad civil; lo que permitiría obtener una visión acabada de su evolución.

La aproximación al tema deja todavía interrogantes sobre las que es necesario seguir trabajando de manera más profunda. En todo caso, se trata de un esfuerzo que abre camino y que requiere de mayores niveles de precisión. En el presente estudio se toman en cuenta, entre otros temas, la cultura y el clima organizacional, el análisis de la estructura orgánica, así como la relación con las agencias de la cooperación.

Las teorías, modelos y metodologías de intervención de las organizaciones

Hasta hace muy poco tiempo, las organizaciones, como tales, comenzaron a ser objeto de estudio sistematizado. Se trata de un objeto de estudio que no es exclusivo de ningún campo de la ciencia y que ha tenido aportaciones de diversas disciplinas, como son la administración, la sociología, la psicología, la economía, la ingeniería, la ciencia política, la filosofía e incluso de las ciencias naturales (a través de la teoría de sistemas).

¹ Algunas ideas sobre este tema fueron planteadas anteriormente en: Rubén Aguilar, “Las ONG de desarrollo y la democracia interna: Una aproximación”, en Jorge Alonso y Juan Manuel Ramírez Sáiz (Coordinadores), *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada Ediciones-Consejo Electoral del Estado de Jalisco - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Humanidades /UNAM, 1997.

² Un método de análisis e intervención institucional es el de la consultoría internacional KPMG que está orientado sobre todo a empresas. El método de esta consultoría no sólo implica analizar la estructura y a los integrantes de la institución, sino que además analiza conjuntamente otras vertientes como procesos, tecnologías y gerencia de riesgos. Este método es de uso interno de la consultoría y no está publicado.

El estudio de las organizaciones tiene, desde sus inicios, un enfoque práctico que ha llevado a explicarlas y analizarlas para mejorarlas y también para adaptarlas al cambio.

La primera organización que fue objeto de análisis y estudio sistemático fue la empresa, a través de la fábrica, con el fin de hacerla producir más. Si bien el análisis sistemático de las organizaciones puede decirse que comenzó allí, en la empresa, este estudio se ha expandido para analizar cualquier tipo de organización, incluso las políticas y religiosas.

En los últimos años se ha abierto una nueva rama de la sociología para estudiar exclusivamente a las organizaciones. Sin embargo, es la disciplina de la administración la que más ha trabajado el estudio de las organizaciones siempre desde el ámbito de la empresa. Sus trabajos se inician desde principios del siglo XX. Conviene hacer un breve repaso de la evolución del estudio de las organizaciones, aunque en el pasado éste se circunscribiera exclusivamente a la empresa privada.

Hay que reconocer que las mayores aportaciones que se utilizan actualmente para hacer más efectivas (más eficaces y eficientes) a las organizaciones nacieron precisamente como aportaciones metodológicas para apoyar lo que comúnmente se conoce como el *management* (dirección), para hacer mejor a las empresas. Las metodologías que surgen con este propósito contemplan enfoques muy diversos que van de la planeación estratégica, el desarrollo organizacional, la reingeniería de procesos y el *benchmarking*. Estas metodologías han sido importadas para su aplicación y uso en otro tipo de organizaciones.

La primera escuela que se reconoce académicamente en el estudio de la empresa fue la autollamada “administración científica” que alcanzó en Frederick W. Taylor y Henri Fayol

a sus mayores exponentes.³ Estos autores abordaron a la empresa desde una óptica “mecanicista” que la veía como una “máquina” en donde todos sus engranes, sus partes, deberían funcionar eficiente, correcta y armónicamente. En este esquema se buscaba implementar en las fábricas la planificación y división del trabajo, la organización dirigida a fines, la disciplina, la existencia de trabajadores especializados, una cadena clara de mando o línea de autoridad, y una alta productividad.⁴

Hacia finales de los años 20, Elton Mayo llamó la atención sobre la importancia de que la empresa también satisficiera las necesidades subjetivas de cada trabajador: es decir, la empresa, la organización, debe tener en cuenta al individuo y sus necesidades.⁵ Esta visión se hizo todavía más importante después del “crack” bursátil de 1929 en los Estados Unidos, que dejó en paro a millones de trabajadores. En ese momento, algunos analistas de las organizaciones (de las empresas en este momento) pusieron al individuo y sus necesidades en el centro del análisis. Esta visión sería posteriormente retomada, al término de la Segunda Guerra Mundial, por las escuelas de las relaciones humanas (Abraham Maslow) y por la escuela del conductismo (behaviorism), las cuales centraron el estudio de las empresas en las necesidades de los trabajadores y en las motivaciones de éstos.⁶

Por otro lado, las reflexiones de Max Weber sobre las organizaciones burocráticas del Estado permitieron a los estudiosos de las empresas, y a sociólogos posteriores, analizar los

³ Claude S. George, y Lourdes Álvarez, *Historia del pensamiento administrativo*, Pearson Prentice Hall, México, 2005, pp. 79-91.

⁴ Ver la obra de Gareth Morgan, *Imágenes de las organizaciones*, Alfaomega, México, 1989, en donde el autor explica cómo las primeras teorías de las organizaciones, o de las empresas, concibieron a éstas como “máquinas”, para pasar de allí posteriormente a considerarlas como “organismos vivos” y de allí a imaginarlas como “cerebros” que recaban información y a partir de ésta toman sus decisiones.

⁵ Claude S George, y Lourdes Álvarez, *Op. cit.*, pp. 122-128.

⁶ *Ibid.*, pp. 183-196.

elementos de poder, conflicto y comunicación dentro de las organizaciones y de las empresas.⁷

Posteriormente vendría la escuela de los sistemas. El padre de ella es Ludwing Von Bertalanffy quien incorporó al estudio de los sistemas una visión organicista, en las ciencias naturales. Esta visión después fue transportada a las ciencias sociales y al estudio de las organizaciones. Un sistema es un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas independientes y delineados por límites identificables de su ambiente o suprasistema.⁸ En las ciencias sociales, el mayor exponente de la teoría de los sistemas ha sido Niklas Luhmann.⁹

Este enfoque dio una gran aportación al estudio de la empresa y de las organizaciones, al reiterar que hay que tener en cuenta al medio ambiente que rodea al sistema y hay que discernir si el sistema es cerrado y no interactúa con el medio ambiente o si, por el contrario, es abierto y está en íntima relación con el medio ambiente que lo influencia a su vez (en ciencias sociales: el contexto político, económico, social y cultural).

Después de la Segunda Guerra Mundial, tomaron auge las escuelas y corrientes del desarrollo organizacional que no tenían un fin académico, sino práctico, que era mejorar a las empresas, aprovechando los conocimientos que habían arrojado sobre la conducta de los individuos las escuelas de relaciones humanas y del conductismo. Así pues, el desarrollo organizacional está dirigido a incrementar la eficacia y la eficiencia de la empresa, mediante intervenciones planeadas en los procesos, pero estas intervenciones institucionales se hacen con la misma gente y equipos de la empresa.

⁷ *Ibid.*, pp. 151-161.

⁸ *Ibid.*, pp. 175-182.

⁹ Véase Niklas Luhmann, *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, España, Antrophos, 1998.

Las intervenciones se hacen a partir del trabajo en grupo de los individuos que laboran en la empresa, para que ellos mismos realicen un reconocimiento y un diagnóstico de la situación de aquélla, una planeación de lo que debe cambiar, un plan de acción para realizar dichos cambios y una evaluación.¹⁰ Esta intervención debe estar dirigida por expertos y diseñada en acuerdo y constante colaboración con la dirección de la empresa. Esta metodología, que se ha ido especializando y mejorando a lo largo del tiempo y que utiliza diversas técnicas, es la que ha utilizado las consultorías para apoyar a empresas, a las organizaciones gubernamentales y también a las propias de la sociedad civil, con el fin ya sea de enfrentar el cambio o ser más eficientes.

También después de la Segunda Guerra Mundial, surgió la Teoría Organizacional y se amplió el objeto de estudio, de la empresa a otros tipos de organizaciones. Dentro de la sociología nació una especialidad para analizar y explicar a las organizaciones y observar también las diferencias entre ellas. Sin unidad de análisis ni fronteras bien definidas, estos estudios han examinado diversos aspectos de las organizaciones tales como: el individuo y el grupo, los diversos sistemas organizacionales, la comunicación, la influencia del medio ambiente, la influencia de la tecnología y el conocimiento, la cultura organizacional, el poder y el liderazgo, el conflicto y el cambio.¹¹

En paralelo, los análisis para mejorar a las empresas han seguido desarrollándose para llevarlas a la calidad y a una producción y estructuras flexibles que les permitan adecuarse al mercado. Lo importante de estos estudios es que han hecho aportaciones metodológicas

¹⁰ Claude S. George. y Lourdes Álvarez, *Op. cit.*, 191-196.

¹¹ Véase Mario Krieger, *Sociología de las organizaciones*, Pearson Prentice Hall, Buenos Aires, 2001. Asimismo, para conocer cómo ha evolucionado el estudio de las organizaciones en México se puede consultar la obra de Luis Montaña Hirose et al., *Los estudios organizacionales en México*, UAM, Universidad de Occidente y Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

para la mejora de las empresas como son la Reingeniería de Procesos (mejoras y simplificaciones)¹² y el *Benchmarking* (la implementación y comparación de prácticas exitosas que se aplican en otras empresas).¹³

Posteriormente vendrá la planeación estratégica, tomando enfoques militares para el mejoramiento de las organizaciones y nuevas técnicas para este fin. La planeación estratégica es una versión más acabada del desarrollo organizacional, la cual parte de hacer reflexionar a los individuos sobre su identidad en la organización y la razón de ser de ésta, hasta los objetivos del grupo y la manera más eficiente y eficaz de conseguirlos.¹⁴

La metodología de la planeación estratégica lleva a los individuos de la organización a: a) establecer su misión (definirse a sí mismos y su razón de ser, así como su visión, es decir, su objetivo a largo plazo); b) revisar el medio externo (analizar los factores políticos, económicos, tecnológicos y socioculturales que los influyen, así como a evaluar las oportunidades y amenazas de la organización); c) revisar el ambiente interno (análisis de procedimientos y de la comunicación, evaluación de fortalezas y debilidades); d) definir estrategias para enfrentar retos; e) definir acciones para poner en marcha dichas estrategias.¹⁵

La planeación estratégica incorpora conceptos como el de cultura organizacional, el cual puede ser de gran ayuda para adecuar la organización al cambio. Existen muchos conceptos de cultura organizacional; sin embargo, se puede proponer, de manera general, que ésta se

¹² Para entender mejor el procedimiento de la reingeniería de procesos puede consultarse la obra de James Champy, *Reingeniería en la Gerencia*, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1996.

¹³ Un buen desarrollo de la metodología del Benchmarking se encuentra en la obra de Bengt Karlöf, *Manual de trabajo de Benchmarking*, Panorama, México, 1999.

¹⁴ Henry Mintzberg, James Brian, John Voyer., *El proceso estratégico*, Pearson Prentice Hall, México, 1997.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 53-71.

entiende como la forma acostumbrada o tradicional de pensar y hacer las cosas, compartida en mayor o menor medida por los miembros de la organización.¹⁶

Henry Mintzberg exponente de la metodología de la planeación estratégica, define la existencia de seis modelos o tipos de organización. Éstos son: a) la organización empresarial; b) la organización profesional; c) la organización diversificada; d) la organización innovadora; e) la organización misionera; f) la organización política.¹⁷

Para nuestro análisis es interesante conocer cómo definen a la organización misionera.¹⁸

Este modelo se da “cuando una organización es dominada por su ideología, sus miembros son estimulados a mantenerse unidos y, por consiguiente, tiende a ser una división del trabajo difusa con poca especialización en los puestos (...) Lo que mantiene a la organización unida es la estandarización de las normas, que sus miembros compartan los mismos valores y creencias. La clave para asegurar esto es su socialización, efectuada mediante el diseño de parámetros de adoctrinamiento (...) De igual manera, tampoco depende de la capacitación profesional externa, ya que ello forzaría a la organización a ceder cierto control a las agencias externas (...) Así pues, la organización misionera termina siendo una masa amorfa de miembros, con poca especialización en cuanto al trabajo, diferenciación en cuanto a las partes y división en cuanto al status.”¹⁹

Esta definición describe bien la fase inicial y desde donde parten las organizaciones de la sociedad civil que ahora analizamos. Esta visión corresponde a los años setenta. En la etapa

¹⁶ *Ibid.*, pp.184-205.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 146-183.

¹⁸ Cabe mencionar que la gran aportación de Henry Mintzberg a la teoría organizacional en cuanto al delineamiento de 6 grandes configuraciones queda expuesta en su obra “El poder de las organizaciones”. Véase: Henry Mintzberg, *El poder de las organizaciones*, España, Ariel, 1992.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 174-175.

final del análisis, que abarca los primeros años del siglo XXI, la definición de las organizaciones corresponde más al modelo de la organización profesional que Henry Mintzberg propone. En él “predomina el impulso hacia la profesionalización. Al tener que depender de profesionales capacitados –gente altamente especializada, con un control considerable sobre su trabajo, como en los hospitales o en las universidades– para desempeñar sus tareas operativas, la organización cede gran parte de su poder (...) la estructura que surge es horizontal y altamente descentralizada; el poder desciende sobre muchas decisiones, tanto operativas como estratégicas, hacia los niveles jerárquicos de los profesionales del núcleo de operaciones.”²⁰

Las organizaciones de desarrollo

De acuerdo al Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), tal como ya lo analizamos en el capítulo 2, la sociedad civil está integrada por un sector lucrativo y otro no lucrativo. Este último está integrado, a su vez, por cuatro tipos de organizaciones: a) las religiosas; b) las de autobeneficio (como las cámaras empresariales y los sindicatos; c) partidos y organizaciones políticas; d) instituciones de beneficios a terceros. Este último grupo, a su vez, integra a tres grupos de organizaciones: a) las fundaciones; b) las instituciones al servicio del sector; c) las asociaciones operativas. En este último grupo, Cemefi ubica que las organizaciones o las asociaciones operativas, en razón de los temas en que trabajan, se dividen en nueve grandes grupos: a) las de desarrollo; b) las de educación; c) las de salud;

²⁰ *Ibid.*, p. 172.

d) las de ecología; e) las de bienestar; f) las de ciencia y tecnología; g) las de cultura; h) las de derechos humanos; i) las cívicas.²¹

Existen distintas maneras de definir qué son las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción del desarrollo. No obstante, en todos los casos hay dos elementos que siempre están presentes: a) se trata de instituciones que tienen por objeto contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobres; b) lo hacen a partir del esfuerzo que ellos mismos realizan.

En la visión del Foro de Apoyo Mutuo (FAM), para citar un ejemplo, las organizaciones cuya misión es el desarrollo “Trabajan de modo sistemático con los sectores populares. Su intencionalidad no es sólo ni principalmente asistencial, sino promocional. En otras palabras, buscan la participación activa de los sectores populares en la lucha por solucionar sus problemas.” También se señala que esas organizaciones “...se sitúan en la sociedad con una intencionalidad 'alternativa', que implica denunciar el orden social existente como injusto y buscar acciones innovadoras para la construcción de una sociedad más justa y –en lo inmediato–, para superar los problemas que genera el subdesarrollo.”²²

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor del desarrollo surgen en México a inicios de los años setenta, fundamentalmente desde dos sectores: la Iglesia Católica y las organizaciones políticas no partidarias. En sus orígenes, las relaciones horizontales y democráticas no son temas particularmente importantes, aunque sí su estructura jerárquica y la disciplina militante.

²¹ Ver en el capítulo 2 *La Sociedad Civil*, el apartado “El Tercer Sector”.

²² Sergio García y Natalia Armijo (Coordinadores), *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), 1995, pp. 4 y 5.

Las dos corrientes que dan origen a estas organizaciones provienen de una tradición que, en grados diversos, puede ser calificada de autoritaria y lejos de ser democrática. El principio de autoridad, la obediencia o incluso la sumisión son elementos inherentes a su forma de ser. La Iglesia católica es una estructura jerárquica rígida, con evidentes rasgos paternalistas. Por su parte, las organizaciones políticas no partidarias a las que nos referimos provienen de una tradición organizativa vertical, autoritaria, y muy ideologizada, de sectores particulares de la izquierda mexicana.

La formación y la cultura de cada uno de esos sectores impone un sello particular, sobre todo en el inicio, a las organizaciones fundadas por ellos. El origen condiciona las formas organizativas que asumen las organizaciones, los estilos en que se ejerce la autoridad y opera la toma de decisiones, lo que también influye en su capacidad de encontrar alternativas y nuevas maneras de organizarse.

Las organizaciones que surgen de la Iglesia Católica y las organizaciones políticas no partidarias buscan crear nuevas formas, por lo menos, en el discurso. Quieren ser distintas a la estructura que les ha dado origen, aunque no saben muy bien cómo hacerlo. Esta investigación revela que las organizaciones que provienen de la Iglesia se estructuran de forma más rápida respecto de las que surgen de las organizaciones políticas no partidarias.

Si bien el análisis que presentamos a continuación se centra, de manera particular, en las organizaciones cuya misión fundamental es la promoción del desarrollo, consideramos que éste vale, con algunos matices, para el conjunto de las instituciones de beneficio a terceros.

La concepción de las organizaciones

En la historia reciente de las organizaciones de la sociedad civil que promueven el desarrollo existen elementos que permiten identificar cuatro grandes periodos, los cuales coinciden con las cuatro últimas décadas de la historia mexicana. No es fácil definir con precisión las fronteras entre uno y otro. A pesar de ello, se hace evidente la existencia de rasgos específicos que permiten hacer la distinción.²³

En los diferentes períodos hay hechos que influyen de manera decisiva sobre el proceso y obligan a revisar concepciones o replantear acciones. Entre los acontecimientos relevantes se encuentran los terremotos de 1985, las elecciones de 1988, la caída del muro de Berlín en 1989, el levantamiento zapatista de 1994 y el resultado de las elecciones de julio de 2000. A continuación, se presentan algunos rasgos que contribuyen a la caracterización de cada uno de estos momentos.

Los años setenta

Las organizaciones se conciben como entidades capaces de insertarse tanto en los sectores populares del campo, como en la ciudad. Su objetivo es concientizar y organizar al pueblo a través de la educación popular, y, también, obtener recursos financieros que pueden ser utilizados como apoyo a la consolidación de los movimientos sociales y sus organizaciones.

²³ El análisis de éste y los siguientes apartados proviene de la información y de los datos que arrojan las intervenciones institucionales realizadas por el autor, de entrevistas puntuales y del diálogo permanente con directivos y personal de las organizaciones de la sociedad civil y también con expertos sobre en el tema, así como de la revisión de actas constitutivas y planes de desarrollo de distintas organizaciones. En las fuentes se da cuenta de las intervenciones institucionales, de las entrevistas y de los documentos examinados.

Lo central es canalizar todos los esfuerzos posibles al sujeto social que garantiza el cambio de la sociedad: el pueblo. Éste es el gran actor que dirige el proceso social. Las organizaciones y sus miembros se ponen a su servicio, y en esta acción adquieren su sentido y significado. No existen como algo autónomo que tiene valor por sí mismo y se definen en esta época como “centros de apoyo del movimiento popular”.

La consolidación de la Revolución Cubana y el desarrollo de los movimientos guerrilleros en Centroamérica confirman, en la visión de sus dirigentes, la justeza de la posición: el pueblo consciente y organizado es capaz de tomar el poder. Estar o no con el pueblo es el punto que orienta la toma de una buena o mala decisión.

El conjunto de las acciones que se emprenden es más que nada pretexto u ocasión para organizar y concientizar al pueblo. Los resultados de las actividades específicas no son especialmente relevantes en sí mismos, sino en la medida en que contribuyen al propósito de organizar y movilizar a la población.

En las organizaciones no existe la preocupación de constituirse como instituciones capaces de ofrecer servicios profesionales y asesoría técnica. El conjunto de sus miembros se asume como activistas sociales, y, sobre todo, como actores políticos.

Los años ochenta

La dinámica de la década anterior se reproduce todavía en los primeros años de los ochenta. La visión de las organizaciones concebidas sólo como apoyo de los movimientos sociales entra en crisis a la mitad de esta década, como consecuencia del debilitamiento y la

desaparición de las grandes coordinadoras de los movimientos sociales que surgen en los setenta, y también como producto de su propio crecimiento.

Como lo he señalado en otro estudio, “El eje central del trabajo ya no es político, sino económico. Las acciones regionales de carácter económico se constituyen en el dinamizador que debe impulsar a las organizaciones sociales. La actividad de carácter estrictamente político, a partir de los planteamientos y las demandas de los movimientos sociales, empieza a quedar atrás. Los proyectos económicos exigen la asesoría técnica, y por eso el trabajo de organización y concientización ya no es suficiente. Se abre un nuevo campo de acción sobre el cual los integrantes de las organizaciones tienen muy poco que aportar. Ahora se necesita que las organizaciones no sólo acompañen sino realmente asesoren.”²⁴

Surge, entonces, un espacio de discusión en las organizaciones en torno a su identidad y al papel que deben jugar en la sociedad. Así, la preocupación por la profesionalización y la organización institucional adquiere importancia.

La distinción que ahora se hace entre las organizaciones y el movimiento social da inicio a un período de gran tensión e incluso de enfrentamientos y rupturas. A los movimientos sociales les resulta difícil reconocer el ámbito de autonomía de las organizaciones. En el centro de la disputa están las relaciones y contactos con las agencias de la cooperación que posibilitan el acceso a los recursos financieros. Existen ahora dos agendas: la del

²⁴ Rubén Aguilar, “Las ONG de desarrollo y la democracia interna: una aproximación” en Jorge Alonso, y Juan Manuel Ramírez Sáiz (Coordinadores), *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada Ediciones-Consejo Electoral del Estado de Jalisco - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Humanidades /UNAM, 1997 (a), p. 297.

movimiento social y la de las organizaciones. A veces coinciden, y en ocasiones difieren. En todo caso, cada cual camina separado.

Al principio del período “conviven y se entrecruzan dos lógicas distintas: la de la autogestión del movimiento popular y la que sustenta la necesidad de la acción profesional de cuadros capaces de aportar asesoría técnica a las organizaciones sociales. La permanencia de estas lógicas provoca, entre otras cosas, algunos fenómenos que son propios del período: el aporte específico de las organizaciones es todavía ambiguo y confuso. Sus integrantes no terminan por ubicar cuál es su trabajo. De manera permanente, transitan de su papel de asesor técnico al de cuadro político y viceversa; no hay un proyecto institucional. Las acciones no se programan sino que se derivan a partir de las demandas y necesidades que presentan las organizaciones. Las actividades se estructuran siempre en respuesta a coyunturas específicas; las organizaciones no utilizan sus recursos financieros para consolidar su existencia o fortalecer su infraestructura. La totalidad de ellos pasa a las organizaciones sociales, porque no hacerlo supone corrupción y traición al movimiento popular.”²⁵

Hacia finales de los ochenta, se establece una clara distinción entre las organizaciones y el movimiento social. Ya no es el compromiso con el pueblo el que legitima y da sentido a la acción de las organizaciones, sino que se define por su propia agenda y su capacidad de respuesta técnica y profesional. Ahora existe una identidad propia; las organizaciones empiezan a concebirse como instituciones que requieren reglas y políticas claras. La democracia debe ser el sistema que organice la vida institucional, y ya no sólo verse como un objetivo a alcanzar para el conjunto de la política nacional.

²⁵ *Ibid.*, p.298.

Los años noventa

“Las organizaciones de la sociedad civil establecen como el centro de su tarea impulsar acciones, en el campo del desarrollo económico y social, capaces de mejorar de manera real y tangible las condiciones de vida de la población. No se habla ya de la revolución, pero sí de un cambio social que pasa no sólo por el discurso, sino también por tener éxito en las acciones que se emprendan, a partir de indicadores cada vez más rigurosos y precisos. Se supera el conflicto entre las organizaciones y el movimiento social. A la distancia, se ve con claridad que cada uno tiene un espacio propio, que los dos son necesarios en un proceso de cambio y se complementan y apoyan. La nueva relación se establece a partir de convenios y acuerdos precisos.”²⁶

Las organizaciones se perciben como actores sociales específicos y como instituciones de interés social o incluso político, que tienen que decir y aportar al desarrollo de su especialidad y también del país.

Adquiere especial importancia el hecho de ser reconocidas por la ley como instituciones que, en razón de su tarea, merecen beneficios fiscales y también que se les posibilite el acceso a fondos públicos.

La nueva propuesta es influir en el diseño, gestión, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Las organizaciones argumentan la necesidad de actuar como contrapeso a la autoridad y como auditoría social a la acción gubernamental.

²⁶ *Idem.*

Resulta fundamental contar con una especialidad. De acuerdo con este planteamiento, ya no es válido que una organización haga de todo. Requiere de una tarea que la distinga y la señale en la particularidad de su aporte. Hay esfuerzos serios que tienden a la profesionalización de los cuadros y, en consecuencia, a la especificidad de las acciones.

Las organizaciones se abren a otros medios sociales. Además de mantener las relaciones con los movimientos sociales y los grupos populares, intentan vincularse con sectores más amplios, entre ellos el gobierno y la iniciativa privada. La relación todavía no es fácil y tampoco fluida. Existen resistencias y prejuicios de las distintas partes que necesitan ser superados.

Los organismos financieros, los gobiernos donantes y las agencias de la cooperación internacional impulsan una agenda común para promover el desarrollo en los países más pobres. Así, las organizaciones de la sociedad civil, aún cuando no estén de acuerdo, se ven obligadas a asumir la propuesta.

Con ello, el fortalecimiento institucional cobra mayor sentido, lo mismo que la evaluación de las acciones. Algunas organizaciones ponen en marcha procesos de la planeación estratégica, lo que les permite perfilar su visión, aclarar su misión y definir las acciones a desarrollar.

Las organizaciones ciudadanas se proponen el reconocimiento del conjunto social y no sólo de los sectores en los que tradicionalmente han venido trabajando. Así, el tema de la visibilidad pasa a ser un punto importante de la agenda.

El primer lustro del nuevo siglo

La participación en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas es ahora el centro de la acción de las organizaciones. Se asume que la alternancia en la Presidencia de la República –expresión del avance de la vida democrática– abre espacios para establecer una nueva relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

El fin de la etapa de transición democrática y el inicio de una nueva –la de la construcción de la gobernabilidad democrática– provoca desconcierto en un sector de las organizaciones que, si bien habían asumido que la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la población no pasaba por la revolución y sí por el trabajo eficaz, mantenían todavía una actitud opositora al gobierno, al que se consideraba ilegítimo y antidemocrático.

La elección del 2000 no deja lugar a dudas: la elección es legítima y también el gobierno que emana de ella. En este marco, se asumen dos posiciones: un sector de las organizaciones, sin perder su independencia y autonomía, busca un mayor intercambio con el nuevo gobierno; otro, se mantiene a la distancia y en una actitud crítica.

En círculos del sector se abre la discusión sobre el papel y las posibilidades reales de la democracia. Era un tema que no se había discutido y que se daba por resuelto. Cada uno daba a la democracia el contenido que quería.

Las organizaciones se asumen plenamente como actores sociales definidos que tienen un lugar y una función en la estructura social. En enero de 2004, se aprueba la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que había

sido una demanda de los últimos diez años. En principio, es un reconocimiento simbólico de parte de los actores políticos a la realidad e importancia del sector. Ahora, con esta nueva ley, se abre un mejor espacio para gestionar el acceso a fondos públicos y para tomar parte en el diseño de las políticas públicas.

El carácter del servicio público y profesional que ofrecen a la sociedad las organizaciones ya no está en duda. A esto se llega desde la conciencia de ellas mismas, y también a partir del reconocimiento que hace el nuevo gobierno de la importancia que tienen en la sociedad. El discurso del nuevo gobierno es claro y no deja lugar a dudas: las organizaciones son fundamentales en el desarrollo del país.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor presencia pública, y también se les ve con mayor frecuencia en los medios de comunicación; sobre todo en la prensa escrita. Los medios sólo dan su opinión o punto de vista cuando expresan críticas al gobierno, pero todavía no tienen un espacio noticioso en su carácter de constructores de alternativas sociales.

La administración profesional, ya no personalizada en los líderes históricos, adquiere su carta de ciudadanía. La planeación, la evaluación y las auditorías son tareas que están plenamente integradas a la estructura de las organizaciones. Ofrecer buenos resultados, ya no sólo proyectos comprometidos e innovadores, se convierte en un elemento central de la gestión.

Las formas de financiamiento de las organizaciones se vuelven un tema central de la discusión. Es cierto que siempre ha estado en la agenda, sin embargo ahora adquiere una nueva dimensión, en la medida en que las agencias de la cooperación replantean sus

prioridades y estrategias. Las organizaciones tienen que buscar nuevas alternativas para garantizar sus fondos. La venta de sus servicios de asesoría se abre como un nuevo campo de acción.

La cultura de las organizaciones

La cultura organizacional de las organizaciones de la sociedad civil ha evolucionado e incluso cambiado en cada una de las etapas históricas a las que se hace referencia. Elementos constitutivos de la cultura que eran válidos en un momento dejan de serlo en otro. El tránsito de una etapa a otra no siempre es fácil y, en muchas ocasiones, elementos de un período coexisten, por lo menos un tiempo, en la siguiente etapa. Algunos permanecen en todos los períodos, aunque con matices y ajustes.

Para la definición de la cultura organizacional de las organizaciones se han tomado en cuenta trece elementos que surgen de un conjunto de indicadores previamente considerados, y también del ordenamiento y sistematización de la información que se obtuvo. La cultura organizacional resulta determinante para ver cómo se concibe y vive el desarrollo institucional en las propias instituciones. A continuación, se presenta un ejercicio de caracterización de la cultura organizacional de las organizaciones en cada una de sus etapas.

Los años setenta

Motivación

Es de carácter religioso o político, aunque es común que en una misma persona confluyan las dos. El cambio de las estructuras sociales injustas es lo que motiva y da sentido al compromiso personal.

Principios y valores

Existe un gran respeto y estima por los principios éticos y los valores morales. En unos casos son más determinantes los de carácter político y en otros los religiosos. Ante los principios y valores no se puede claudicar y son ellos los que orientan y conducen la acción. Se trata de una decisión ética.

Sentido de la acción

Hacer la “revolución” es lo que necesariamente conduce a un cambio en las estructuras sociales. Un nuevo sector social debe asumir el poder y destituir al que actualmente lo detenta. Así se construye la justicia.

Visión del trabajo

Se hace de forma altruista y como compromiso solidario con el pueblo oprimido. No se considera una actividad profesional. Se trata de una actividad militante.

Profesionalización

El ser profesional no se concibe como un valor, sino más bien como un límite. No se requiere de una preparación profesional específica, sino “saber estar y comprometerse con el pueblo”. A la capacidad de conducción política se le tiene gran aprecio.

Incorporación de otros

Al equipo sólo se pueden incorporar las personas que tienen la misma manera de pensar que el grupo “fundador”. Se requiere del aval moral y político de los amigos y conocidos. El grado de compromiso con el pueblo es el elemento determinante para decidir la elección.

Visión del poder

Se le rechaza y niega en lo individual y para la institución. Se le quiere para las organizaciones populares y para el movimiento social que surge de las mismas. El poder debe estar en manos del pueblo.

Relación con el poder establecido

Cualquier relación con el poder establecido es rechazada. Se le visualiza como el “enemigo” a vencer para lograr el cambio social que conduzca a que el pueblo asuma el poder.

Relación con el dinero

No tiene importancia. Hay malestar y complejo de culpa por recibir un salario. Con frecuencia se argumenta que es un privilegio obtener un ingreso por “hacer lo que se quiere hacer”.

Equipo de trabajo

Se valora mucho la acción de grupo y el trabajo en equipo resulta fundamental. La tendencia es que todos hagan de todo. No hay división precisa de responsabilidades y funciones.

Liderazgo y conducción

Se centra en una persona que comúnmente es el fundador o dirigente de la institución. Es reconocido por sus valores morales y sus cualidades personales. El liderazgo se estructura con base en la confianza y la admiración, y no respecto de capacidades técnicas o políticas específicas.

Toma de decisiones

Las decisiones fundamentales, en particular las que tienen que ver con los recursos financieros, se concentran en el líder. Las decisiones relativas a la acción cotidiana se toman en equipo. El asambleísmo es común, y con frecuencia genera problemas y dificulta la marcha del trabajo.

Estructura orgánica

Organizarse institucionalmente es percibido como una acción burocrática sin sentido e incluso como una “desviación”. No existe claridad con respecto a las líneas de mando y, en los hechos, falta mucho para ser una institución. Se opera como un grupo de amigos o conocidos.

Los años ochenta

Motivación

La visión es básicamente la misma que en el período anterior, pero en un proceso de desideologización. Como elemento constitutivo de la motivación, se añade la construcción de alternativas de desarrollo que mejoren las condiciones de vida de la población más pobre.

Principios y valores

En términos generales, permanece la visión del período anterior, aunque se es menos dogmático y más flexible. Lo fundamental se conserva siempre. Ahora se incluyen principios y valores que tienen que ver más directamente con el ejercicio profesional. La eficacia pasa a ser un principio esencial y, al final del período, también la eficiencia.

Sentido de la acción

Hay que mejorar las condiciones de vida de la población mediante el diseño y ejecución de proyectos alternativos de desarrollo social. Se privilegian los de índole económica. Se busca el cambio social, pero ya no en la matriz de la revolución. Ofrecer resultados cuenta.

Visión del trabajo

Aunque todavía se hacen presentes rasgos del período anterior, el trabajo comienza a verse como una actividad profesional.

Profesionalización

Se empieza a reconocer como algo necesario e importante. Las instituciones comienzan a incorporar a profesionales. La capacidad de conducción política pasa a un segundo plano.

Incorporación de otros

Hay cambios relevantes con relación al período anterior. Ahora se ve como fundamental acercarse a los dirigentes de los movimientos sociales o a personas que tengan el reconocimiento de los mismos. La confianza y la calidad moral ya no es lo fundamental, aunque sí la aceptación por parte de los movimientos sociales.

Visión del poder

Aunque permanecen rasgos del período anterior, se dan los pasos necesarios para dar forma a una nueva posición. Al poder se le califica como un mal menor, necesario para hacer valer las posiciones y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil.

Relación con el poder establecido

Hay un cambio respecto a la posición del período anterior. En el nivel del trabajo se admite la necesidad de establecer relaciones, siempre que se obtengan beneficios para el pueblo. Es

necesario, sin embargo, estar vigilantes porque el poder siempre corrompe y trata de cooptar.

Relación con el dinero

Algunos rasgos del período anterior siguen teniendo vigencia y aunque el tema adquiere importancia, se habla poco de él. Es necesario disponer de un ingreso, aunque se le considera como un mal menor.

Equipo de trabajo

Se mantiene la visión del período anterior en torno a la importancia del trabajo en equipo, al tiempo que inicia un proceso que tiende a superar el que “todos hagan todo”. Se establecen responsabilidades y funciones más definidas para cada uno de los miembros de la institución.

Liderazgo y conducción

En lo fundamental se mantiene la visión del período anterior, pero ahora, para ejercer el liderazgo, empieza a cobrar importancia contar con capacidades profesionales y técnicas. Existe un tránsito de la figura del líder carismático a la del director de una institución.

Toma de decisiones

Se descentraliza la toma de decisiones hacia los responsables de las áreas o regiones en las que trabaja la institución. No se cuestiona el campo de las decisiones fundamentales que sigue tomando el líder, pero a cambio de que éste respete las propias de las áreas y regiones. Se establecen ámbitos compartimentados.

Estructura orgánica

Organizarse institucionalmente empieza a verse como algo positivo y necesario. Se establecen algunas reglas mínimas para operar de manera ordenada. Se empieza a configurar la institución.

Los años noventa

Motivación

A la construcción de alternativas de desarrollo se añade el poder de influir en la toma de decisiones de las políticas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de la población pobre. Las motivaciones religiosas y políticas permanecen como trasfondo y ya no en el primer plano.

Principios y valores

Permanece la visión del período anterior, y se incluyen los principios de transparencia en el uso de los recursos y la obligación de dar cuenta de la efectividad de las acciones. Rentabilidad y productividad pasan a ser también principios de la acción, aunque todavía de manera incipiente.

Sentido de la acción

Se mantiene la visión de la década anterior, a la que ahora se añade el propósito de diseñar, operar, seguir y evaluar las políticas públicas.

Visión del trabajo

Se le considera como una actividad profesional que vale por sí misma, como pudiera ser la que desarrolla un profesor universitario o un investigador.

Profesionalización

Existe una revaloración del profesionalismo y la especialidad. En este sentido, se asume que las instituciones deben estar constituidas por profesionales.

Incorporación de otros

Vuelven a darse cambios respecto del período anterior. Ya no se contacta a los dirigentes de los movimientos sociales y, en muchos casos, incluso se rompe con ellos. Ahora resulta determinante la capacidad personal y la competencia técnica y profesional.

Visión del poder

Es necesario tener poder y hay que hacerlo valer para influir en las decisiones de carácter público.

Relación con el poder establecido

Se profundiza el proceso de cambio que se inicia en el período anterior. El poder establecido es un interlocutor válido con el que se tiene que negociar y hay que tratar de influir en él. El criterio fundamental para colaborar o no con el poder es pragmático: ayuda o no a mejorar las condiciones de vida de la población a través de acciones específicas. Siguen vigentes las reservas ante la posible corrupción y cooptación.

Relación con el dinero

El dinero es necesario para el trabajo y es justo percibir un salario por la actividad profesional que se realiza. Es más, las demandas se orientan hacia un mayor ingreso. Así se entra en tensión con las agencias de la cooperación que se resisten a los aumentos en las percepciones.

Equipo de trabajo

Se mantiene la visión de los períodos anteriores en torno a la importancia del trabajo en equipo, y también se profundiza el proceso que se inicia en el período anterior, respecto a establecer con mucha claridad las responsabilidades y funciones. En algunos casos se llega a la elaboración de manuales y reglamentos.

Liderazgo y conducción

Las capacidades profesionales y técnicas aunadas a las de gestión administrativa son ahora fundamentales para definir el liderazgo. En algunos casos se empieza a hablar de la conveniencia de la rotación de los líderes históricos. Gana adeptos la concepción de que el liderazgo debe ser el de un director institucional y no el de un líder moral y carismático.

Toma de decisiones

La tendencia es que las decisiones fundamentales se tomen en un grupo más amplio. Se pretende también romper con los ámbitos compartimentados que han producido pequeños cotos de poder. Lo que se quiere es la toma de decisiones a partir de criterios y normas institucionales que reducen los espacios de subjetividad o incluso de arbitrariedad.

Estructura orgánica

Organizarse institucionalmente se convierte en un asunto muy importante, por lo que se establecen normas y reglas precisas para conducir a la institución. Ahora se es realmente una institución.

El primer lustro del nuevo siglo

Motivación

Influir en la toma de decisiones de las políticas públicas cobra gran importancia. Una vez que se consiguió la democracia política, se trata de construir la democracia social, para dar lugar a la democracia integral. En el trasfondo siguen presentes las motivaciones religiosas y políticas, no obstante ahora se asume que se ejerce un trabajo profesional tan bueno e importante como cualquier otro.

Principios y valores

A los valores fundamentales de los otros períodos se añaden la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos y de la efectividad de las acciones. Éstos se consolidan como principios de actuación. La rentabilidad y productividad se asumen también como principios de la acción que se pretende realizar.

Sentido de la acción

Al propósito de diseñar, gestionar y evaluar las políticas públicas se añade el de impulsar el desarrollo del país en el marco de la democracia.

Visión del trabajo

Se consolida la idea de que se trata de un trabajo profesional para el que se requiere de vocación, así como de capacidades técnicas, como sucede en cualquier otra profesión.

Profesionalización

No queda ninguna duda sobre la importancia de la profesionalización y también de la especialidad. Las instituciones deben estar constituidas por profesionales en las diversas áreas de trabajo.

Incorporación de otros

Se convierte en una tendencia dominante que ingresen a las organizaciones quienes tienen las capacidades personales y las competencias técnicas que se requieren para realizar el trabajo.

Visión del poder

Es muy semejante a la de la etapa anterior: el poder es necesario y hay que hacerlo valer para influir en las políticas públicas. El problema ahora es cómo utilizar de la mejor manera el poder que se tiene.

Relación con el poder establecido

La llegada de la alternancia legítima al poder y hace todavía más evidente que el poder establecido es un interlocutor válido con el que se tiene que negociar y hay que tratar siempre; ahora hay más espacios de oportunidad, de influir en él. Las reservas ante la

posible cooptación se desvanecen y se reconoce que la lucha contra la corrupción es realmente seria.

Relación con el dinero

El trabajo debe ser remunerado como cualquier otro. Los ingresos deben elevarse. Las organizaciones que pueden pagar mejores salarios lo hacen. Esto en medio de una crisis de obtención de recursos, sobre todo para las organizaciones que han dependido de la cooperación internacional.

Equipo de trabajo

El trabajo de equipo se valora; además deben quedar muy claras las responsabilidades y funciones de cada uno de sus miembros. Se debe contar con definiciones de puestos y manuales de desempeño.

Liderazgo y conducción

La capacidad de gestión es la fundamental para definir la conducción y el liderazgo. Se inicia la rotación de los líderes históricos en los puestos de dirección, aunque todavía en forma reducida. Se asume con más claridad que el liderazgo debe ser el propio de un director institucional y no el de un líder moral.

Toma de decisiones

Se consolidan el principio y la práctica de que hay decisiones que corresponden a las instancias de gobierno y no sólo a los directores. Se asume y maneja bien que hay decisiones que corresponden a los distintos niveles de la estructura que ya no deben ser

consultadas, aunque sí informadas al director. Las decisiones se realizan a partir de criterios y normas institucionales que reducen los espacios de subjetividad o incluso de arbitrariedad.

Estructura orgánica

La estructura debe ser delgada y muy clara. Es necesario que existan patronatos y consejos que colaboren en la recaudación de fondos; también son instancias a las que se rinde cuentas del trabajo y del rumbo a seguir.

El cuadro 5 presenta un resumen de la evolución de la cultura de las organizaciones.

Cuadro 5: Evolución de la cultura de las organizaciones

	<i>Los años setenta</i>	<i>Los años ochenta</i>	<i>Los años noventa</i>	<i>2001-2005</i>
<i>Motivación</i>	Religiosa o política. Cambiar las estructuras sociales injustas.	Desideologización y construcción de alternativas de desarrollo para la población más pobre.	Influir en las políticas que mejoren las condiciones de vida de la población más pobre. Religión y política en segundo plano.	Influir en las políticas públicas. De la democracia política, sigue la social para llegar a la democracia integral.
<i>Principios y valores</i>	Respeto a los principios éticos y los valores morales.	Menos dogmático y más flexible. Principios y valores de la profesión. Eficacia y eficiencia.	Transparencia en el uso de recursos y rendición de cuentas. Rentable y productivo.	Consolidación de la transparencia en recursos y rendición de cuentas. Rentable y productivo.
<i>Sentido de la acción</i>	Hacer la "revolución". Un nuevo sector social debe asumir el poder y construir la justicia.	Diseñar y ejecutar proyectos alternativos de desarrollo social, sobre todo económicos.	Diseñar, operar, seguir y evaluar las políticas públicas.	Diseñar, gestionar y evaluar las políticas e impulsar el desarrollo del México democrático.
<i>Visión del trabajo</i>	Altruista. Actividad militante.	Se empieza a ver como actividad profesional.	Actividad profesional que vale por sí misma.	Consolidación como actividad profesional que requiere vocación y capacidades técnicas.
<i>Profesionalización</i>	No se requiere una preparación específica. Apreto a la capacidad de conducción política.	Reconocimiento. Las instituciones incorporan a profesionales.	Revalorización del profesionalismo y la especialidad. Instituciones con profesionales.	Muy importante. Profesionales y especialistas en las diversas áreas de trabajo.
<i>Incorporación de otros</i>	La elección e integración al grupo sólo con el aval de amigos y conocidos y de acuerdo al grado de compromiso con el pueblo	Dirigentes o personas cercanas de los movimientos sociales.	Resulta determinante la capacidad personal y la competencia técnica y profesional.	Ingreso de acuerdo a las capacidades personales y las competencias técnicas para el trabajo.
<i>Visión del poder</i>	Se rechaza y niega a nivel individual e institucional. El poder debe estar en manos del pueblo.	El poder es necesario para hacer valer las posiciones y propuestas de las organizaciones.	Necesario tener poder y hay que hacerlo valer para influir en las decisiones de carácter público.	Necesario tener poder y hay que hacerlo valer para influir en las decisiones de carácter público. ¿Cómo utilizarlo de la mejor manera?

	<i>Los años setenta</i>	<i>Los años ochenta</i>	<i>Los años noventa</i>	<i>2001-2005</i>
<i>Relación con el poder establecido</i>	Se rechaza, "enemigo" a vencer para lograr el cambio social donde el pueblo asuma el poder.	Se requiere establecer relaciones para obtener beneficios para el pueblo. Vigilantes ya que el poder corrompe y coopta.	Colaboración con el poder sólo si ayuda a mejorar las condiciones de vida de la población. Reservas ante la corrupción y cooptación.	Intercutor válido con el cual se negocia. Ya no preocupa la cooptación y se reconoce la lucha contra la corrupción.
<i>Relación con el dinero</i>	Sin importancia. Malestar por recibir un salario.	Se vuelve necesario disponer de un ingreso.	Es justo un salario por la actividad profesional. Se demanda un mayor ingreso.	Remuneración como cualquier otro trabajo. Las organizaciones que pueden pagan mejores salarios.
<i>Equipo de trabajo</i>	Se valora la acción de grupo y el trabajo en equipo es fundamental. No hay división de funciones y responsabilidades.	El trabajo en equipo importante. Se establecen funciones y responsabilidades.	Trabajo en equipo importante. Se establecen con claridad funciones y responsabilidades. Manuales y reglamentos.	El trabajo en equipo se valora. Se debe contar con definiciones de puestos y manuales de desempeño.
<i>Liderazgo y conducción</i>	Se centra en el fundador o dirigente de la institución. El liderazgo con base en la confianza y la admiración, no en las capacidades técnicas o políticas.	Para ser líder se debe contar con capacidades profesionales y técnicas. Tránsito del líder carismático a la del director de una institución.	Las capacidades profesionales y técnicas junto con la gestión administrativa son fundamentales para definir el liderazgo.	Capacidad de gestión fundamental. Rotación de líderes históricos en la dirección. Liderazgo de un director institucional y no de un líder moral.
<i>Toma de decisiones</i>	Líder toma las decisiones sobre los recursos; el equipo toma las relativas a la acción cotidiana. Es común el asambleísmo.	Se descentralizan las decisiones hacia los responsables de las áreas o regiones de la institución. Se establecen ámbitos compartimentados.	Decisiones fundamentales se toman en grupo. Romper los ámbitos compartimentados. Toma de decisiones reduciendo la subjetividad y la arbitrariedad.	Hay decisiones que corresponden a las instancias de gobierno y no sólo a los directores. Toma de decisiones reduciendo la subjetividad y la arbitrariedad.
<i>Estructura orgánica</i>	La organización se percibe como burocracia o como una "desviación". No hay claridad en las líneas de mando. Se opera como un grupo de amigos.	Es positiva la organización institucional. Se establecen reglas mínimas para operar de manera ordenada. Se empieza a configurar la institución.	La organización se vuelve muy importante. Se establecen normas y reglas precisas para conducir a la institución. Ahora es realmente una institución.	Delgada y muy clara. Necesaria la existencia de patronatos y consejos que colaboren en la recaudación de fondos y a las que se rinda cuentas.

El clima de trabajo en las organizaciones

En el análisis de las organizaciones de la sociedad civil, resulta particularmente importante considerar el clima organizacional o el ambiente de trabajo. Éste es uno de los espacios que revela con mayor claridad la manera de ser, y también uno de los rasgos que le dan un carácter distintivo y peculiar en relación a otras organizaciones.

En cada una de las etapas históricas que se han propuesto se encuentran elementos que permiten afirmar que nos encontramos con un clima organizacional distinto. Se puede también constatar la existencia de un conjunto de rasgos que permanecen en todos los períodos, y también otros que se transforman, en la medida en que las organizaciones se hacen instituciones.

A continuación, se proponen algunos elementos que contribuyen a caracterizar el clima organizacional en cada uno de los períodos.

Los años setenta

El clima que se construye en el momento fundacional de las organizaciones crea una manera de ser que va a influir de manera decisiva en los siguientes períodos. Se articula aquí una propuesta particular. Se le puede describir a partir de los siguientes rasgos:

- 1) Se vive un ambiente informal, espontáneo y relajado, en el que todos se sienten bien. El trabajo es, de alguna manera, la prolongación del hogar.
- 2) Hay fraternidad y solidaridad. Unos a los otros se ayudan y comparten. Existe un intenso trato personal que va también más allá del trabajo.

3) En el trato personal no hay jerarquías; en la institución todos son iguales. Hay una gran confianza de unos y otros.

4) Existe mucho respeto y cuidado del otro. De alguna manera se vive como en familia. Es frecuente la existencia de matrimonios que trabajan juntos.

5) No se favorece la productividad y se pierde mucho tiempo en reuniones o pláticas informales.

6) La actividad en las oficinas se ve permanentemente interrumpida por los propios compañeros o por miembros de la comunidad o los grupos.

7) No hay reglas claras y cada uno organiza su trabajo a partir de su propia forma de ser o de concebir la tarea.

8) No hay espacio para el conflicto interno y, cuando se presenta, no se sabe manejar. Los conflictos, cuando llegan a suceder, terminan en ruptura o en la salida de alguno de los implicados.

Los años ochenta

El clima de los setenta se reproduce prácticamente igual en los ochenta. Se dan, sin embargo, algunos cambios de los cuales los más relevantes son:

1) Empieza a hacerse la distinción más clara entre los ámbitos del trabajo y del hogar.

2) Se intentan diversas medidas para mejorar la productividad y poner más orden y disciplina.

3) Surge cierta incomprensión para quien no se asume o no puede asumirse al conjunto del ambiente.

Los años noventa

El clima de los períodos anteriores también se hace presente, aunque cambia en aspectos relevantes, en la medida que se consolidan las instituciones. El que se construye ahora se puede describir a partir de las siguientes afirmaciones:

- 1) Se vive un ambiente agradable en el que todos se sienten bien. Se hace la distinción clara entre los espacios del trabajo y los de la vida privada.
- 2) Hay solidaridad y cooperación. El trato personal es intenso, si bien se hacen distinciones entre las amistades del trabajo y las del ámbito personal.
- 3) En el trato personal hay confianza y también respeto; se abandona cierto igualitarismo que era causa de tensiones y falsas expectativas.
- 4) Se crea un ambiente para favorecer la productividad (espacios, medios, etcétera.) y tienden a desaparecer las pláticas informales en horas del trabajo y a suprimirse juntas y reuniones. Ahora hay menos, aunque son más operativas.
- 5) En la oficina se vive un ambiente de oficina. Se organizan las visitas y encuentros.
- 6) Se establecen reglas claras que tienden a organizar mejor el trabajo. Se respetan los estilos personales, pero en el marco de un colectivo que también exige respeto.

7) Sigue sin saberse manejar el conflicto. En la medida en que la dinámica general es más clara, se elimina el espacio para que se dé, pero cuando surge se le tiene miedo y no se le sabe hacer frente. La solución continúa siendo el que alguno de los implicados abandone la institución.

El primer lustro del nuevo siglo

En muy buena medida, el clima de la etapa anterior sigue presente. La tendencia es a seguir consolidando las estructuras profesionales. Algunos de los elementos más relevantes son:

- 1) El clima de trabajo que se ha ido construyendo es semejante, aunque siempre con características propias, al de un despacho de profesionales o un centro académico, donde están presentes la cooperación y la solidaridad entre colegas.
- 2) El ambiente tiende a favorecer una mayor productividad. Se respetan los horarios, las vacaciones y se cumple con los señalamientos de la Ley Federal del Trabajo.
- 3) En la medida en que hay reglas claras, los conflictos internos de la organización se enfrentan en forma más institucional, menos subjetiva y, por lo mismo, cada vez con menor costo para todas las partes.
- 4) La problemática financiera impide que se puedan aumentar los salarios. No crece el personal e incluso algunas instituciones tienen que reducirse. Hay quienes deciden abandonar la organización por los bajos salarios.
- 5) Un problema que sigue presente es que, en muchas de las organizaciones, la mayoría del personal sigue siendo contratado por honorarios, para reducir costos.

El modelo de estructura orgánica

Desde su origen, la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil se organizan formalmente a partir de un organigrama que cuenta con tres niveles: la asamblea general, el director o coordinador general y los responsables de áreas o regiones. A partir de estos elementos se desarrollan múltiples formas de organización. Es posible, sin embargo, establecer algunas líneas que pueden ser generalizadas.

Es necesario señalar que, en la década de los setenta y ochenta, únicamente operaron las figuras del director o coordinador y del responsable de área o de proyecto. La asamblea general estuvo presente sólo en un número muy reducido e incluso marginal de instituciones. A partir de la década de los noventa existe la tendencia, que se ha consolidado con el tiempo, a actuar en los tres niveles y también a cerrar la brecha entre la estructura real y la formal.

A continuación se presenta un diagnóstico histórico de cómo han operado los niveles que conforman el organigrama.

Asamblea general

En todas las actas constitutivas de las asociaciones civiles, que es la forma jurídica que cobija a la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, la asamblea general es la máxima autoridad. Sin embargo, en la práctica de los primeros veinte años no ocurrió así. A la asamblea nunca se le cita y es muy frecuente que se constituya con personas que se propusieron sólo para cumplir con un requisito formal que exigía la ley, pero no para actuar como tal.

Al no existir una instancia superior a la que se le deba informar y dar cuenta, el director termina por concentrar las atribuciones y funciones que corresponden a la asamblea general y, sobre todo, se pierde la posibilidad de la confrontación y la auditoría social en el desempeño personal e institucional.

En algunas organizaciones, ciertas atribuciones de la asamblea general se derivan a un consejo o equipo, integrado por los responsables del trabajo, que no tiene atribuciones legales y que, en los hechos, sólo termina considerando cuestiones relacionadas con acciones inmediatas y no con las decisiones fundamentales. Estas últimas permanecen en manos del director o del núcleo reducido de los “fundadores”.

A partir de los noventa, como ya se ha dicho, son cada vez más las instituciones que dan pasos –en algunos casos todavía incipientes y muy formales– para activar la asamblea general, ante la necesidad de contar con una instancia orgánica que vigile la marcha general de la institución y actúe como contrapeso de poder frente a las instancias operativas.

Al final de los noventa y al inicio del primer lustro del nuevo siglo, existen muchos elementos que contribuyen de manera positiva a hacer realidad esta tendencia. Entre los más importantes se encuentran una nueva cultura ciudadana que valora la transparencia y la rendición de cuentas, la presión de las agencias de la cooperación y otros donantes que exigen la existencia de esta figura a la cual la estructura debe dar cuentas.

Director o coordinador general

En las primeras dos décadas, el director o coordinador general es la figura central en la estructura orgánica de las organizaciones de la sociedad civil. Es común que el fundador de

la institución o un miembro del grupo inicial ocupe de manera vitalicia esta responsabilidad. En este nivel de la estructura se concentran las decisiones fundamentales, en particular, las que tienen que ver con el financiamiento y los recursos. Al no existir la asamblea general, el director se convierte, por la vía de los hechos, en la máxima autoridad de la organización.

En algunas organizaciones, el director cuenta con un consejo técnico o de asesores que actúan sólo en el nivel de la consulta y las recomendaciones, pero no en la línea de mando. Esta figura del organigrama suele resultar muy útil y enriquecedora para orientar las tareas de la dirección y la marcha de la institución.

Es muy frecuente que en estas organizaciones se produzca un círculo vicioso que consiste en que el director, en una función que se prolonga por años, concentre cada vez más responsabilidades, experiencia, contactos y relaciones que tienden a convertirlo en indispensable. Día con día es más difícil que otra persona de la estructura adquiera las capacidades que se requieren para sustituirlo.

Es también un fenómeno recurrente que, cuando se llega a cambiar la dirección, suceda en un ambiente de tensión y conflicto. En más de una ocasión, uno o varios de los miembros de la institución se ven obligados a dejarla como resultado de este proceso. La alternancia de los cuadros de dirección no está todavía resuelta y tampoco lo está el papel que debe desempeñar el director en la organización en el momento de su salida. No se ha encontrado un modelo que permita el surgimiento de una nueva conducción, al mismo tiempo que se aproveche toda la experiencia acumulada por el coordinador anterior.

Hay que reconocer que, a partir del inicio de los noventa, son cada vez más las organizaciones que ven con claridad las ventajas que representa para su desarrollo institucional el acotar los niveles de poder de los directores, y el desconcentrar la toma de decisiones. La idea es despersonalizar el liderazgo y dar mayor importancia al funcionamiento colectivo e institucional. La alternancia, todavía con problemas y dificultades, empieza a ser realidad en muchas de las organizaciones.

Al inicio del primer lustro del nuevo siglo, se consolidan las tendencias que habían iniciado en la década anterior. El cambio de los liderazgos continúa. La fórmula que se encuentra en este proceso de sustitución es que los dirigentes históricos pasen a ocupar la presidencia real u honoraria de la asamblea general. En algunas instituciones, el cambio opera en el sentido de que los dirigentes históricos toman distancia y dan lugar al surgimiento de nuevos liderazgos; en otros casos, la conducción estratégica, ya no la operativa, pasa a la presidencia de la asamblea.

Responsable de área o región

El trabajo directo que desempeñan las organizaciones se estructura básicamente a partir de dos grandes posibilidades: la temática y la regional.

La dimensión de la institución es la que determina el número de áreas o regiones en las que está presente. Lo más frecuente es que este nivel de la estructura esté a cargo de un responsable, quien tiene como tarea principal coordinar un equipo de promotores que pueden ser pagados por la propia institución, o también voluntarios de la comunidad, que surgen como resultado del trabajo que desarrolla la organización.

En la década de los setenta y ochenta, con algunas variantes, el coordinador reproduce, de alguna manera, la forma de operar del director. Es común que se constituyan pequeños “feudos” en las instituciones, a partir de las áreas o regiones. Con frecuencia, el director y el coordinador terminan por negociar los espacios de poder, bajo la fórmula de que cada uno respete los ámbitos de decisión del otro. Los coordinadores no intervienen en la marcha general de la institución y el director no lo hace en el área o región. Esta medida, por la vía de los hechos, desconcentra el poder y opera como válvula de escape para las tensiones, aunque trae problemas que, a la larga, resultan muy difíciles de manejar. Uno de ellos, tal vez el más importante, es que no se logra constituir una institución, sino que en su interior conviven muchas, tantas como áreas o regiones existan.

En los noventa se cobra conciencia de que esta manera de operar debe ser cuestionada. No se trata de fortalecer el centralismo o verticalidad de las estructuras, o de ampliar el espacio de atribuciones de los directores, aunque sí de romper los “feudos” o “cotos de poder” que impiden la toma colectiva de decisiones y dificultan el desarrollo institucional. Se tienen que ampliar los espacios colegiados y con ellos los de la democracia de las instituciones.

A finales de los noventa y en el primer lustro del nuevo siglo se avanza en la construcción de una vida institucional más sólida y clara. Los ámbitos de decisión de los coordinadores son ahora más definidos y, en ese mismo marco, queda claro el tipo de intervención que tienen que hacer los directores en las áreas o regiones. Los “feudos” se rompen. Todos ganan. La vida orgánica es más transparente y ofrece menos espacios de tensión.

Las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación

Las agencias de la cooperación europeas y norteamericanas, más las primeras, han sido determinantes para la existencia y reproducción de las organizaciones de la sociedad civil de desarrollo en México. Sin su colaboración financiera, muchas no habrían podido subsistir.

El proceso que han vivido las agencias en estas casi cuatro décadas ha sido muy semejante al que han tenido que pasar las organizaciones a las que apoyan. Es importante señalar que los fondos de las agencias que llegan a México tienen su origen en las iglesias, las fuerzas políticas, la ciudadanía y también en el sector empresarial. Hay una relación, aunque no directa, entre estas instituciones y las que en México fundan las organizaciones de la sociedad civil de desarrollo.

Los cambios a nivel mundial, las políticas de los gobiernos y de los organismos internacionales influyen de manera permanente en la elaboración de las políticas financieras de las agencias y también en sus prioridades. Éstas, a su vez, impactan a las organizaciones que reciben su ayuda. La relación es siempre de respeto y colaboración, a partir del marco que, se quiera o no, establecen las agencias. A éstas, a su vez, se les impone la política de sus propios gobiernos o comunidades internacionales como la Unión Europea (UE).

A lo largo de todas las etapas, siempre se ha establecido una relación de dependencia y mutua necesidad entre las agencias y las organizaciones. Si no hay proyectos que financiar, las agencias pierden su razón de ser, y sin sus recursos y aportaciones, las organizaciones dejarían de existir.

A continuación se presentan algunos elementos que permiten dar cuenta de cuál ha sido la evolución de las políticas de asignación de fondos y también en qué términos se ha dado la relación entre las agencias y sus contrapartes.

Los años setenta

Las agencias financiadoras y las organizaciones de la sociedad civil comparten la misma visión. El propósito último de la acción es hacer la “revolución”, para que las estructuras sociales cambien y el pueblo pueda acceder al poder. Las agencias nunca utilizan oficialmente ese lenguaje, y hablan entonces de “liberación” o “autogestión”. El proyecto particular de desarrollo no es relevante, pero sí poder apoyar al movimiento popular en su proceso de concientización y organización.

Los intereses de la organización y los de la agencia coinciden. Hay una solidaridad “misionera” que se hace presente. Se establecen los primeros contactos y relaciones entre las agencias y los fundadores de las organizaciones. La relación se personaliza. Los contactos continúan hasta el momento actual. La confianza política es lo determinante. Hay un manejo honrado de los recursos, aunque gran discrecionalidad en su uso. Todos, agencia y organizaciones, se mueven en ese horizonte.

Los años ochenta

A mediados de esta década se modifica la concepción de las agencias. Ahora ya no se presentan como instancias de solidaridad, sino como instituciones que necesitan ver los resultados de las acciones que se realizan con su apoyo financiero. Para explicar los

cambios, es necesario considerar que, a partir de entonces, empieza a modificarse la forma en la que se construyen los fondos de las agencias.

Hasta ese momento, el monto más importante de los recursos de que disponen las agencias europeas lo obtenían de sus propias colectas; a partir de esos años, empieza a ser muy significativa la cantidad que se obtiene de los recursos de los gobiernos y de lo que es en ese entonces la Comunidad Económica Europea (CEE). Gobiernos y CEE quieren ver cómo se impacta realmente el desarrollo con sus aportaciones. No quieren que sus fondos se utilicen para financiar acciones políticas.

Hacia finales de los ochenta, la composición de los fondos cambia, ahora sí, de manera drástica. Si antes las agencias obtenían entre 70 y 80% de sus recursos a partir de su propio esfuerzo y entre 20 y 30% de los gobiernos, ahora los términos se invierten. Se elevan las exigencias técnicas y también se establecen normas más rigurosas para la disposición de los fondos por parte de las organizaciones.

Los años noventa

Con la caída del Muro de Berlín terminan por consolidarse los cambios que se iniciaron en la década anterior. Se pone fin a la Guerra Fría. En las agencias ahora se habla de desarrollo y ya no del cambio. Los recursos ya no sólo van al tercer mundo sino que también se destinan al nuevo frente que son los países de Europa del Este que acaban de abandonar el “socialismo real”.

La Comunidad Económica Europea (CEE) y también el Banco Mundial (BM) critican a las agencias porque el dinero que han canalizado para el desarrollo, a lo largo de los últimos

veinte años, no ha producido los resultados que se esperaba. Se establece ahora el criterio de “productividad social”. Los recursos se destinan sólo a quien demuestre que tiene éxito y pruebe sus posibilidades de impacto en la sociedad. Si no se es capaz de cumplir con las nuevas exigencias, se pierde la posibilidad de acceder a los recursos de la cooperación.

A principios de la década, se acuerda constituir una agenda única entre los gobiernos, los organismos financieros multilaterales, las dependencias de las Naciones Unidas y las agencias de la cooperación. Se establecen prioridades y estrategias únicas. Los grandes temas a impulsar son el combate a la pobreza extrema, la ecología, los derechos humanos y la equidad de género.

A principio de la década, se pide que la Organización de las Naciones Unidas (a través del PNUD) haga esfuerzos para acercar a los gobiernos con las OSC. El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) deciden hacer llegar de manera directa los fondos a las organizaciones, siempre con la autorización de los gobiernos.

Las organizaciones de la sociedad civil en México dejan de recibir fondos de las agencias de cooperación de los países escandinavos, a partir del ingreso de México a la OCDE. Su política es no financiar a las organizaciones de los países que la integran, porque están en un nivel de desarrollo que ya no los hace objeto de la ayuda.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), algunas de las agencias de cooperación europea cuestionan su apoyo a las organizaciones mexicanas. En un primer momento, se plantean que las agencias de cooperación de Estados Unidos y Canadá deben tomar un papel más decidido, en apoyo de las organizaciones mexicanas. Esta discusión se da en el marco del replanteamiento

estratégico que viven las agencias europeas, de cara a los cambios que ocurren en Europa y ante la pobreza que se agrava en África.

Algunas de las agencias de cooperación europea reducen sus aportaciones hacia México, y la política predominante es la de no aumentar los recursos que ya se otorgaban. Las agencias anuncian que ya no se podrá disponer de mayores recursos (aunque aumenta el número de las organizaciones), y que es posible que en los próximos años pudieran retirarse del país. La firma del acuerdo comercial de México con la Unión Europea (UE) favorece la posibilidad de que continúe la cooperación.

El primer lustro del nuevo siglo

La política de cooperación de las agencias europeas que toma forma al final de la década de los noventa no ha tenido modificaciones y se sigue aplicando de la misma manera. La firma del TLCAN no modificó el monto de las aportaciones de las agencias de Estados Unidos y Canadá, y tampoco lo hizo la firma del acuerdo con la Unión Europea (UE).

Lo nuevo es que las organizaciones de la sociedad civil en México han tomado mayor conciencia de que ahora se puede esperar poco de la cooperación, tanto de Europa como de Estados Unidos y Canadá. El peso específico de la cooperación tenderá a seguir disminuyendo. Es probable que se mantenga por un largo tiempo en sus actuales números, pero perderá importancia en la medida en que se sigan multiplicando las organizaciones. A las organizaciones mexicanas les queda cada vez más claro que su financiamiento futuro vendrá de otras fuentes, y ya no de manera significativa de las agencias de cooperación.

Elementos centrales del proceso de transformación de las organizaciones

Es evidente el cambio permanente de las organizaciones de la sociedad civil en México. En las últimas cuatro décadas se han vivido transformaciones muy importantes que revelan su vitalidad, su posibilidad de adaptación y, también –y esto es lo más significativo– su capacidad para responder a los retos que les plantea la realidad, igualmente cambiante, de la sociedad mexicana. Las organizaciones son ahora un actor social de primer orden, y cada vez tienen un mayor peso específico en la vida del país.

Su proceso de crecimiento siempre ha estado acompañado de su desarrollo institucional. Así, en estos años, han podido pasar de ser organizaciones propiamente personales o formadas por un grupo de amigos, a convertirse en estructuras profesionales complejas y con reglas claras de operación.

En las distintas etapas históricas de las organizaciones se han superado problemas y abierto nuevos caminos. Destacan en este proceso:

- 1) Transformar su paradigma teórico y asumir, ahora en un nuevo marco conceptual, que deben impulsar el cambio social a través de acciones que sean capaces de mejorar, de manera tangible, las condiciones de vida de la población.
- 2) Pasar de concebirse como organizaciones que adquieren identidad y sentido sólo a través del acompañamiento al movimiento popular, a ubicarse como instituciones con identidad propia que brindan servicios profesionales y asesoría técnica, para impulsar el desarrollo.

- 3) Establecer un nuevo tipo de relación con las agencias de la cooperación donde ya no son el canal de transmisión para entregar los recursos al movimiento social, sino que son entidades que ejercen los recursos para el desarrollo de las tareas profesionales que ofrecen al movimiento social y a las comunidades urbanas y campesinas.
- 4) Iniciar los procesos de profesionalización de sus integrantes en las tareas que asumen, constituye su aporte específico en el ámbito de su especialidad.
- 5) Asumirse plenamente como un actor social definido, que tiene un lugar y una función en la estructura social y, en tal carácter, reclamar un lugar para participar en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- 6) Buscar ser reconocidas por los distintos sectores de la sociedad y también por el gobierno, y ya no sólo por los grupos con los que trabaja y a los que tradicionalmente ha ofrecido sus servicios. El tema de su visibilidad pasa, entonces, a ser relevante.
- 7) Exigir el reconocimiento legal como instituciones de servicio público que merecen beneficios fiscales, y también que se les posibilite el acceso a fondos públicos.
- 8) Cobrar sentido la administración profesional y fortalecimiento de la vida institucional. La planeación, evaluación y la realización de auditorías pasan a ser actividades plenamente integradas a la dinámica institucional.
- 9) Insertarse en la búsqueda de nuevas y creativas formas de financiamiento, donde el cobro por los servicios profesionales que se prestan adquiere un nuevo significado e importancia.

En el marco general anterior se han producido cambios notables, tanto en la cultura institucional como en el clima de trabajo. Algunos de los más relevantes son:

En el ámbito de la cultura institucional:

- 1) De la motivación militante, que tiene su origen en opciones políticas o religiosas, se pasa a realizar una tarea profesional especializada que busca mejorar, a través de proyectos eficaces, las condiciones de vida los sectores populares.
- 2) De hacer la “revolución” como la única vía para cambiar las estructuras sociales se transita a participar en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, para impulsar el desarrollo del país en el marco de la democracia.
- 3) De pertenecer al grupo en razón de un compromiso militante, avalado por el “fundador”, se da paso al ingreso a la institución cuando se tienen las capacidades personales y las competencias técnicas que se requieren para realizar el trabajo.
- 4) De vencer al “enemigo” que es el poder establecido, se va a la necesidad de reconocerlo como un interlocutor válido en el que se trata de influir y con el que se debe negociar, e incluso colaborar.
- 5) De una conducción centrada en los valores morales de la persona del “fundador”, se transita a una donde las capacidades de gestión profesional son ahora las fundamentales para definir el liderazgo y la dirección institucional.
- 6) De la visión inicial de que organizarse institucionalmente es algo burocrático, se pasa a la valoración de que se trata de un asunto fundamental en el que deben quedar claras las normas y reglas que rigen la institución.

En el ámbito del clima de trabajo:

1) De la falta de distinción entre el espacio de trabajo y el de la vida personal, se transita a uno donde éstos son claros y distintos. El ambiente se asemeja ahora más al propio de un despacho de profesionales o al de cierto tipo de centros académicos.

2) De una estructura en la que no hay jerarquías y se vive el igualitarismo, se pasa a otra donde hay reglas claras que organizan mejor el trabajo. Se respetan los estilos personales, en el marco de un colectivo que también exige respeto.

3) De una manera de organizarse que no favorece la productividad, se pasa a una que claramente la privilegia. Desaparecen las grandes discusiones. Ahora hay menos, y se traducen en conclusiones más operativas.

4) De no saber manejar el conflicto interno, de modo que, cuando ocurre termina en ruptura o en la salida de alguno de los implicados, se establecen reglas claras con las que los conflictos se enfrentan en forma más institucional, y por eso con menor costo para todas las partes.

Una reflexión final

En las décadas de los setenta y ochenta, durante los primeros veinte años de muchas de las organizaciones, las formas de operación de la estructura institucional, y en particular de la orgánica, se mantenían muy lejanas de lo que se proponía y sustentaba en las actas constitutivas, o incluso de lo que se pregonaba sobre la vida democrática de las instituciones. Sin embargo, hay que reconocer que éstas lograron sobrevivir al momento fundacional y pudieron crecer y consolidarse.

La centralización del poder en el fundador o en el grupo inicial se constituyó en un límite, pero también en una posibilidad. Con independencia de lo que decían los textos, es muy probable (se trata de un fenómeno social y no sólo de la decisión de tal o cual fundador), que la forma como se gestionaron las organizaciones en su etapa fundacional no podía haber sido otra. Se requería de un proceso, de años de acción, para que lo que se decía en el discurso y se proponía en el papel se hiciera realidad.

Existen elementos para pensar que los tiempos pudieron haberse adelantado. Es hasta el inicio de los años noventa cuando las estructuras institucionales empiezan a vivir cambios relevantes. El propósito es hacer realidad el discurso oral y también el escrito. A esto se llega, en buena medida, por las propias necesidades de las organizaciones, y también por la presión que ejercen actores externos a las organizaciones, en particular los donantes.

En los últimos años, se ha consolidado esta línea, cada vez con mayores niveles de exigencia y también de transparencia. No se trata de una respuesta puramente formal para cumplir con ciertos requisitos, sino que compromete una visión más profesional de la tarea, de un lado, y también más democrática e institucional. Se va en el camino de superar la visión subjetiva y, de alguna manera, patrimonial de los líderes fundadores, que en muchos casos añaden a su condición de líderes morales el ser también liderazgos carismáticos. No está en duda su valor personal y tampoco se trata de desconocer lo que hicieron. Sin ellos, seguramente las organizaciones de la sociedad civil que encabezan nunca hubieran sido fundadas. Está en juego, eso sí, la posibilidad de que sigan existiendo. Su futuro pasa necesariamente por su institucionalización.

En el próximo capítulo se ofrece una propuesta de cómo fortalecer la vida de las organizaciones para consolidarlas como instituciones, desde la lógica de una gestión eficiente y eficaz que no sólo respeta sino que además subraya las características propias del tipo de organización interna y de la misión que realizan las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro en favor de terceros.

Capítulo 6

El fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil

Uno de los grandes desafíos de las organizaciones de la sociedad civil al inicio del siglo XXI es dotarse de una mayor solidez institucional y también de niveles todavía más altos de profesionalismo. Esto, para poder ocupar el lugar que les corresponde en la construcción del Estado y también para poder jugar el papel de agentes de cambio y constructoras de ciudadanía.

En los últimos años ha crecido la presencia de las organizaciones¹ de la sociedad civil y se ha avanzado en su capacidad para influir en la definición de las políticas públicas. Seguir avanzando en esa dirección y poder exigir nuevos espacios en la toma de decisión de la política estatal reclama cambios sustantivos en las organizaciones.

Se requiere de nuevos y más altos niveles de profesionalismo y especialización para discutir con seriedad, sobre asuntos relacionados con la redistribución del ingreso y las políticas tributarias, para poner sólo dos ejemplos. Hasta ahora, hay que reconocerlo, a las organizaciones de la sociedad civil se le ha acotado su campo de influencia fundamentalmente a los temas relacionados con la política social.

La conquista de la democracia no les ha permitido todavía abrir todos los espacios de participación a los que pueden y deben aspirar. Se ha avanzado mucho, sin embargo hay todavía mucho que caminar. Esto se debe a ciertas visiones de la política y de los políticos, y también a que las organizaciones tienen que demostrar mayor capacidad, para poder discutir con más elementos técnicos las políticas públicas.

¹ Una valoración de los aspectos cuantitativos y geográficos de las organizaciones de la sociedad en México puede apreciarse en el apéndice 2 del presente trabajo.

Notas sobre el desarrollo histórico del fortalecimiento institucional

La estrategia del fortalecimiento institucional como una propuesta para consolidar a las organizaciones de la sociedad civil surge hacia el final de la década de los ochenta y toma ya forma definida al inicio de la siguiente. Nace en los países desarrollados, de manera particular en los que tienen potentes agencias de cooperación.²

Se basa en el modelo que se adoptó en el proceso de modernización del sector público, al que se incorporaron luego conceptos del mundo gerencial empresarial. En ese momento, las agencias de cooperación de los países donantes estaban presionadas por dos hechos: a) la disminución de sus recursos; b) las corrientes de opinión críticas de sus países, que demandaban una mayor transparencia y fiscalización en el uso de los recursos y también del uso de indicadores de impacto más claros, para dar cuenta de la eficacia en el uso de los recursos.

Las agencias de cooperación, con el fin de dar respuesta a esos hechos, empiezan a finales de los años ochenta a promover entre sus contrapartes la adopción de la línea de fortalecimiento institucional.

En los primeros años, el fortalecimiento institucional se orientó a apoyar a las organizaciones más marcadas por la mística y el compromiso personal como única estrategia de actuación, para que pudieran transitar a instituciones estructuradas y profesionales. El fortalecimiento institucional, por lo mismo, se orientó a dotar a las instituciones de una verdadera estructura orgánica; a ayudarlas a definir su misión y

² El concepto de fortalecimiento institucional lo entendemos como el esfuerzo planificado y realizado desde una institución, para incrementar su efectividad e impacto social, mejorar su eficiencia, su calidad de gestión y su coherencia organizacional a lo largo del tiempo.

también su especialidad. Se promovió igualmente que los integrantes de las organizaciones se capacitaran para obtener nuevos conocimientos y nuevas habilidades, en la línea de profesionalizar su acción.

A raíz de la caída del muro en Berlín y del quiebre del socialismo real, estaba también muy presente la necesidad de hacerse de nuevos marcos de interpretación sobre el desarrollo de la sociedad. Más allá de un interés meramente académico, esto tenía el propósito de reubicar la tarea y las líneas programáticas de las organizaciones para contribuir a la construcción de una sociedad más justa y digna para todos.

En otro momento, a raíz de los procesos de planeación estratégica como parte del fortalecimiento institucional, se privilegió la idea de que era necesario apropiarse y desarrollar el pensamiento estratégico, entendido como una conducta pro-activa que prepara para moverse en medio de la crisis, sin perder la visión social, la independencia y la autonomía de las organizaciones y del sector. El pensamiento estratégico se entendió también como la capacidad de adelantarse a los acontecimientos, en el marco de una visión de futuro.

Una vez que se cumple con las prioridades de la etapa anterior, se abre otra de fortalecimiento institucional. A finales de los noventa y principios del nuevo siglo, los temas presentes en los procesos de desarrollo de las capacidades institucionales se asocian a la necesidad de las organizaciones de la sociedad civil de adaptarse a un contexto mundial que se ha transformado aceleradamente. Los cambios que hay que tener en cuenta están en el entorno y son fenómenos como la globalización, los procesos de democratización, las reformas económicas y del Estado. Con relación al propio sector, cobran importancia la

reducción de los recursos de cooperación internacional, lo que obliga a las organizaciones a redefinir sus formas de financiamiento y, en algunos casos, también sus objetivos y formas de acción.

En el marco de la realidad democrática que ahora se vive en el país, se abren a las organizaciones de la sociedad civil, nuevos espacios y oportunidades de acción, al tiempo que existen nuevas y distintas condiciones para replantear su relación con otros actores sociales y con el gobierno.

El trabajo de fortalecimiento institucional de esas organizaciones tiene que realizarse a partir de su propia convicción y como respuesta a sus propias necesidades. Resulta muy útil que el proceso de fortalecimiento se realice desde una perspectiva compartida entre las organizaciones y las agencias de cooperación, ya sean nacionales o internacionales.

Después de quince años de que se hizo realidad en México país la práctica del fortalecimiento institucional, es posible hacer una valoración de la misma. En el sector se comparte la idea de que este proceso ha tenido resultados positivos. De manera especial, se resalta la contribución que ha permitido organizar mejor el trabajo institucional y también dar un mejor seguimiento y tener un mayor control de las actividades, en el marco de una acción profesional. El mayor límite que se reconoce es que, en ciertas ocasiones, el fortalecimiento institucional no ha partido de una demanda de las organizaciones y se ha visto, de alguna forma, como una imposición de la agencia de cooperación. Esto ha hecho que el impacto del propio proceso no tuviera los resultados esperados.

El Estado actual del fortalecimiento institucional³

¿Sigue vigente la propuesta metodológica del fortalecimiento institucional?

De entrada la respuesta es sí. Lo que cambia son los temas a tratar. Depende del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, en cada país y en cada región. Depende también del avance de los procesos de democratización en cada país y, como parte del mismo, de la comprensión que se tenga del papel que juega la sociedad civil en la construcción del Estado.

En estos últimos años, las tendencias democratizadoras han seguido avanzando. La democracia ahora es más real y menos formal. Esta realidad continúa generando un cambio de las relaciones Estado-sociedad. Las organizaciones de la sociedad civil asumen cada vez más un papel central en la discusión sobre las políticas públicas. Esto las obliga a una mayor capacidad de respuesta ante las posibilidades que les ofrece la realidad política y las demandas y exigencias de la población. El nuevo protagonismo de la sociedad civil organizada la ha llevado a hacerse más visible y también busca tener mayores niveles de incidencia en la definición de las políticas públicas.

³ El primer seminario que se realizó en México para discutir de manera colectiva la metodología del fortalecimiento institucional fue el de “Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales”, realizado los días 27 y 28 de enero de 1999, en la Ciudad de México. En él participaron el Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional (SINFÍN) de Convergencia, el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C. (IMDEC), el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (CEMEFI), Servicios de Apoyo Local al Desarrollo de Base, A.C. (SALDEBAS), Espiral, S.C. y, como consultor independiente, el autor de este trabajo. La coordinación estuvo a cargo de Gabriela Sánchez y Laura Sarvide, de Espiral, S.C., y contó con el apoyo de la Fundación Ford. A partir de los trabajos que fueron presentados y de la discusión, se elaboró un estado del arte, para ese momento, del desarrollo del fortalecimiento institucional. Ahora, 15 años después, se pone al día ese documento. Ver: *Fortalecimiento Institucional. Propuesta para las organizaciones civiles y sociales*, México, Espiral, S.C y Fundación Ford, 1999.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen ahora más necesidad que nunca de dotarse de nuevas formas de organización, de liderazgo, de una mayor profesionalización y especialización de su trabajo, para responder a las nuevas necesidades de presencia e incidencia en los procesos nacionales.

A estas necesidades que surgen de un nuevo entorno, se añade el hecho de que las agencias internacionales de cooperación exijan ahora la transparencia y la rendición de cuentas que implican, entre otras cosas, la optimización de los recursos otorgados y una mayor y más rigurosa medición del impacto de los proyectos sociales en el trabajo de sus contrapartes. La competencia por los recursos financieros, que ahora son menores de parte de las agencias, obliga a las organizaciones a demostrar ante las mismas el buen manejo de los recursos y los buenos resultados de la acción.

En México, el papel de las agencias de cooperación sigue teniendo importancia, aunque ahora existen también, si bien no de la dimensión que se requiere, donantes nacionales, a través de fundaciones o directamente de empresas, y crecen igualmente los recursos públicos de los gobiernos federal y estatal e incluso municipal, para apoyar la acción de las organizaciones de la sociedad civil. Ésta es una realidad que no existía hace quince años. Los procesos de fortalecimiento institucional deben tener en cuenta estas nuevas realidades.

¿Para qué sirve ahora el fortalecimiento institucional?

Para dotar a las organizaciones de la sociedad civil de nuevas capacidades institucionales. Las que les demandan el entorno y la evolución del sector. El punto estratégico está en que las organizaciones puedan, de manera real y no sólo formal, intervenir en el diseño, gestión,

seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los ámbitos de su competencia, y también en las grandes definiciones de la política nacional.

Incrementar la visibilización y lograr que ésta sea cada vez más positiva sigue siendo una meta por alcanzar. Es necesario también que la sociedad conozca cada vez mejor el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción del Estado. Cada una de las organizaciones en lo particular y el sector como un todo deben ser más visibles.

Se debe seguir fortaleciendo la capacidad de gestión de las organizaciones para hacerse de recursos financieros que permitan una existencia decorosa. Las relaciones con las agencias de cooperación deben ser totalmente horizontales, y dejar atrás cualquier rasgo de dependencia de las organizaciones a las mismas.

El fortalecimiento institucional debe contribuir a que, en los nuevos espacios que ha abierto la democracia, las organizaciones de la sociedad civil establezcan nuevas y más agresivas maneras de relacionarse con el gobierno. No como oposición sino como aliado en la construcción de lo público.

¿Cómo entender ahora el fortalecimiento institucional?

En los últimos años ha ganado terreno la concepción de que el fortalecimiento institucional es, sobre todo, un proceso técnico y metodológico que recoge distintas herramientas de la administración y de la planeación estratégica y operativa; que busca equilibrar distintos procesos institucionales, tanto internos como externos, para darle viabilidad a un proyecto institucional. Esto supone que el abordaje del fortalecimiento de las organizaciones civiles

se puede realizar desde cualquier enfoque o método utilizado comúnmente para el desarrollo de organizaciones, independientemente de su finalidad.

Sigue siendo válida la idea de que el conjunto de instrumentos que la metodología del fortalecimiento institucional asume del ámbito de la administración empresarial –como la planeación estratégica y otras muchas herramientas– debe de ser adaptado al campo específico de los organismos de la sociedad civil, los cuales tienen características particulares, distintas a las organizaciones empresariales.

En las organizaciones de la sociedad civil, los aspectos de mística y compromiso y la idea del no lucro siguen siendo elementos constitutivos de la identidad. Los valores éticos siguen teniendo un gran peso y son elementos distintivos del sector. El conjunto de estas realidades no se puede perder o dejar de lado en los procesos de fortalecimiento institucional.

¿Cómo hacer hoy el fortalecimiento institucional?

No existen modelos únicos. Siempre hay que ajustar la propuesta metodológica a la realidad de cada una de las organizaciones. En cada caso, hay que hacer un modelo pertinente en el diálogo permanente entre el consultor y la organización. El modelo debe permitir dar respuesta a las expectativas que tiene cada organización.

El fortalecimiento institucional debe aportar cada vez mejores y más sólidos instrumentos y herramientas técnicas para realizar el ejercicio. El consultor, para hacer un buen trabajo, debe estar al día de las nuevas metodologías y técnicas que puedan colaborar para que se

realice un ejercicio de fortalecimiento más profundo y adecuado a las necesidades de las organizaciones.

Debe quedar muy claro que el fortalecimiento institucional es un proceso y no una actividad puntual. El ejercicio tiende a ser más eficaz, en la medida en que se le dé el tiempo que la propia metodología exige. El tiempo a considerar en el ejercicio está determinado por la dimensión de la organización y de las variables a tomar en cuenta.

En la realidad, el proceso de fortalecimiento institucional es una necesidad constante y permanente de las organizaciones. Lo que es importante y sigue siendo válido es llegar a una definición precisa de las demandas y necesidades, entre la organización y el consultor, para poner en marcha el proceso de fortalecimiento. El éxito de éste depende precisamente de esa definición.

¿Cuáles son ahora los problemas del fortalecimiento institucional?

Para un buen número de organizaciones de la sociedad civil sigue siendo un problema relevante la incapacidad para situarse en la nueva realidad democrática que se vive en el país. A esto hay que añadir que, en los hechos, no en las palabras, siguen actuando bajo la lógica de paradigmas teóricos que ya no explican la realidad y, por lo mismo, no pueden ofrecer soluciones adecuadas a los problemas que se les presentan en su propia acción.

Aunque se ha avanzado mucho, el desarrollo de formas más eficaces de relación entre la sociedad civil y sus organizaciones con el gobierno continúa siendo un problema a resolver. Con frecuencia existe la buena voluntad de las partes para avanzar y construir juntos, sin embargo, esto no se traduce en acciones específicas.

Sigue habiendo resistencia al cambio por parte de las organizaciones. Se cambia el nombre de las cosas, pero todo permanece igual. Algunas de las organizaciones no quieren introducirse a reales procesos de fortalecimiento institucional. Lo hacen porque existen exigencias externas, pero no por convicción. En estos casos, la intervención tiende a ser vivida por el colectivo como una imposición frente a la cual se adoptan imposturas, sin comprometerse con el proceso iniciado.

Continúa siendo un problema el tema de los indicadores del fortalecimiento institucional que permitan evaluar si una institución se encuentra ya fortalecida. Es necesario seguir introduciendo parámetros e instrumentos de medición, que permitan valorar los cambios cuantitativos y cualitativos que se dan en una institución.

Una propuesta metodológica para el fortalecimiento institucional⁴

A continuación, se ofrece una propuesta metodológica para desarrollar los procesos de fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil. Antes de llegar a la propuesta, se presenta una serie de pasos previos, que la experiencia con el propio modelo revela que son fundamentales, antes de introducirse al desarrollo del proceso.⁵

⁴ Unas primeras ideas relacionadas con este tema fueron presentadas en Rubén Aguilar, en “Fortalecimiento Institucional: concepción y propuesta”, en *Fortalecimiento Institucional. Propuesta para las organizaciones civiles y sociales*, México, Espiral S.C. y Fundación Ford, 999, pp. 64-75.

⁵ En los últimos veinte años, he realizado un centenar de intervenciones institucionales del más diverso tipo, que, de una u otra manera, en los últimos quince años, tienen que ver con la dinámica del fortalecimiento institucional. Las más de las veces, esas intervenciones han estado concentradas en cinco tipos distintos: capacitación, formación, evaluación, asesoría (administración, financiamiento...) y acompañamiento (planeación estratégica). Los sujetos de esta acción han sido las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, dependencias del gobierno y organizaciones sociales. El trabajo lo he realizado en distintos países del área, aunque de manera más intensa en México, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Chile; de manera más esporádica en Paraguay, Bolivia, Colombia, Brasil y Argentina. Al mismo tiempo, he trabajado en la formación de cuadros en el campo de la planeación.

La condición previa para iniciar un buen proceso de fortalecimiento institucional

Para que arroje buenos resultados, un proceso de fortalecimiento institucional debe iniciarse a partir de la demanda de la organización o del acuerdo claro y preciso, asumido de manera voluntaria, entre la agencia de cooperación y la organización. Si no se da esta condición, el proceso tiene muy altas posibilidades de fracasar.

La experiencia revela que la definición de la demanda y el acuerdo para iniciar el proceso de intervención pueden comenzar a partir de dos posibilidades:

1) Un proceso de dos o tres reuniones entre el consultor y la parte que hace la solicitud del servicio. El propósito es aclarar el carácter de la demanda. El consultor pone por escrito lo que se ha discutido y, mediante el diálogo, se llega a precisar lo que se quiere. Una vez que está clara la solicitud, se acuerdan los tiempos y los términos para iniciar el proceso. El acuerdo queda expresado en un programa que detalla propósitos, método, tiempos, productos y costos.

2) La agencia de cooperación y su contraparte establecen con precisión la demanda que se expresa en los “términos de referencia” que se presentan al consultor. En ellos se detallan los propósitos, método, tiempos y productos. El proceso tendrá mayores posibilidades de éxito, en la medida en que se garantice que la elaboración de los “términos de referencia” surge de un verdadero acuerdo entre la organización y la agencia. De otra manera, corre el riesgo de convertirse sólo en un ejercicio formal para cumplir con las exigencias de la agencia.

Consideraciones en torno a los principios metodológicos de carácter general

A partir de la experiencia en los procesos de intervención institucional y, de manera particular de fortalecimiento institucional, he elaborado una serie de principios de carácter general que es necesario tener en cuenta antes de iniciar el proceso. Éstos son:

1. Mantener una actitud crítica ante toda solicitud. La primera tarea del consultor es ayudar a aclarar lo que se quiere y se necesita. Los problemas no siempre están a la vista. Nadie sabe más de su propia institución que quienes la viven, pero precisamente esa participación dificulta plantear con claridad su demanda.
2. Aclarar la demanda es una tarea conjunta de quien solicita los servicios y el consultor. Éste tiene que ser muy respetuoso. A él no le toca suplantar a la parte que demanda, y sí aportar sus puntos de vista para, juntos, ir construyendo con exactitud lo que la institución requiere y necesita del proceso de consultoría.
3. Toda consultoría exige de un diseño para cada caso. Hay lineamientos generales de evaluación o planeación estratégica, sin embargo es necesario recrearlos en todos los casos. Se requiere, por lo mismo, construir modelos a la medida de cada institución o grupo, para que respondan mejor al carácter de su demanda.
4. Hay que transferir siempre los conocimientos y la metodología. El consultor está obligado no sólo a conducir o acompañar a la institución en el proceso que se le ha solicitado, sino también a transferir los conocimientos y la metodología que él utiliza para hacer la conducción o acompañamiento.

5. El consultor nunca puede sustituir a los miembros de la institución. El carácter del consultor es el de un facilitador técnico y, como tal, es un agente externo que tiene muchas funciones como las de acompañar, cuestionar, catalizar conflictos, proponer alternativas, ofrecer herramientas y sugerir respuestas, siempre en su calidad de externo; no debe asumir decisiones o tareas que sólo corresponden a los miembros de la institución.
6. El proceso de la consultoría debe ser evaluado en cada una de sus etapas. Se requiere de un mecanismo permanente que haga posible visualizar los errores para corregirlos y evitarlos, así como para mantener un control constante sobre el proceso, de manera que pueda ajustarse y corregirse adecuadamente como respuesta frente a la demanda.
7. El proceso debe evaluarse al haber llegado a su fin. Las evaluaciones parciales no sustituyen a la general y ésta tampoco a las anteriores. Cerrar el proceso con una evaluación general del mismo proporciona mucha información y también aprendizajes que son útiles para todos. La evaluación general normalmente ofrece buenas indicaciones y pistas para seguir adelante y facilita que la parte contratante se apropie del proceso en su conjunto.

Los tipos de intervención y sus métodos particulares

Los tipos más frecuentes de intervención para colaborar en el proceso de fortalecimiento institucional son: formación y capacitación, evaluación institucional, consultorías y asesorías. Cada una de estas maneras o modos tiene una metodología propia que incluye como suyos los elementos generales antes descritos. A continuación, se describen a grandes rasgos las propuestas metodológicas particulares.

Formación y capacitación

El trabajo de diseño de formación y capacitación contempla básicamente tres etapas:

- 1) *Diagnóstico de necesidades.* Se hace un diagnóstico de necesidades a partir de un conocimiento profundo de la institución, de sus propósitos y proyectos a futuro. Para el diagnóstico, se utiliza una serie de encuestas con el personal, elaboradas para la ocasión, y un conjunto de entrevistas con guiones previamente diseñados. Dependiendo del número de integrantes, las encuestas y entrevistas se hacen a la totalidad o sólo a una muestra representativa.
- 2) *Presentación de alternativas.* A partir del diagnóstico, se trabaja en una serie de posibles alternativas para hacer frente a las necesidades. Se pueden contemplar modalidades de formación y capacitación que proponen las pasantías o cursos presenciales, o también, a distancia. Después de analizar y discutir las distintas alternativas con quien hace la solicitud, se toma la decisión de la opción a desarrollar. A la hora de elegir entre las distintas posibilidades, resultan determinantes criterios como el tiempo que se puede invertir, los costos de las modalidades, la pertinencia y oportunidad ante el momento que vive la institución.
- 3) *Desarrollo de las modalidades.* Una vez que se decide por una o algunas de las alternativas, se pasa al diseño preciso de las modalidades. Se incluye en todos los casos – ya sea que se trate de un curso, taller o una pasantía– los contenidos, el método, los materiales, las actividades de apoyo y los criterios de evaluación. Antes de su salida definitiva, se pilotean y evalúan todas las modalidades para hacer las correcciones y modificaciones que vengan al caso.

Evaluación institucional

En el término de evaluación institucional se engloban las evaluaciones que se refieren al conjunto de la vida institucional –ser y quehacer–, y también las que sólo asumen como su objeto a los programas o proyectos que lleva a cabo la misma.

Es necesario hacer una clara distinción entre cuatro términos relacionados aunque distintos: evaluación, control, seguimiento y sistematización. Los cuatro son parte de la evaluación, sin embargo, cada uno expresa realidades distintas y momentos diferentes que suponen, a su vez, métodos y técnicas particulares para poder ponerlos en marcha.

El modelo de evaluación a ser utilizado en cada ocasión requiere mucho diseño. Es preciso definir con gran cuidado, qué es lo que se quiere evaluar y para qué. Lo más común es que no existan parámetros previos de valoración o medición, lo que hace más difícil el ejercicio de la evaluación propiamente como tal. Con mucha frecuencia, lo que se supone una evaluación termina en una sistematización –de suyo valiosa–, pero que no supe a la valoración de lo que se ha hecho.

El modelo metodológico de evaluación contempla tres etapas:

- 1) *Determinación de la modalidad de evaluación.* Hay muchos tipos y modalidades de evaluación. Es necesario definir de antemano y con mucha precisión, cuál es la mejor de las modalidades para los requerimientos de quien demanda el servicio. La evaluación puede ser del conjunto de la institución o sólo de un área. La evaluación puede estar dirigida a medir la eficiencia y la rentabilidad, o la eficacia y el impacto de las acciones.

- 2) *Desarrollo de la evaluación.* Una vez definida la modalidad, se realiza la evaluación en los términos acordados. En todos los casos se trata de privilegiar la modalidad de la autoevaluación sobre la heteroevaluación. En el primer caso, quien realiza la intervención de actuar sólo como un facilitador y clarificador técnico que propicia la participación de todos; en el segundo, debe hacerse cargo de la evaluación. La experiencia señala que la primera de las alternativas ofrece mejores posibilidades para que se asuman los resultados y se proceda a las correcciones y modificaciones a las que haya lugar.

- 3) *Instalación del sistema.* Como resultado de la intervención, debe establecerse un sistema de evaluación permanente que defina con precisión los criterios y contemple mecanismos de control, seguimiento, los propios de la evaluación y también los de la sistematización. El sistema debe garantizar cortes a lo largo del año, además de la evaluación que englobe todo el ejercicio anual. El espacio de los cortes está dado, entre otros elementos, por la materia de trabajo, el número de los miembros, las áreas de trabajo y la dimensión geográfica del mismo.

Consultorías

Las consultorías se concentran básicamente en el campo de la planeación estratégica y la reingeniería. A continuación, se describe el proceso metodológico.

1) Planeación estratégica⁶

⁶ Sobre el tema de la Planeación Estratégica conviene consultar las siguientes obras a) Leonard D. Goodstein et al., *Planeación Estratégica aplicada*, Bogotá, McGraw Hill, 1998; b) Jean-Paul Sallenave, *Gerencia y Planeación Estratégica*, Bogotá, Norma, 1991; y c) George A. Steiner, *Planeación Estratégica. Lo que todo Director debe saber*, México, CECSA, 1990.

La planeación estratégica como la conocemos ahora surge desde el ámbito de las grandes empresas, en particular las japonesas; sin embargo, detrás está una visión que es propia del ámbito militar y que data de muchos años. El léxico de la planeación estratégica es el propio de la guerra: “estrategia”, “táctica”, “posicionamiento”, “fortalezas”, “debilidades”, etc. En el enfoque de planeación estratégica que se propone está muy presente esta última visión.

La planeación estratégica sirve y puede ser utilizada por cualquier tipo de organismo que agrupe a personas con un objetivo común. El método es uno, lo que cambia siempre es la dimensión del objeto a ser planificado. No es lo mismo planificar la acción de una organización no gubernamental, que la de una escuela, una empresa, un municipio, un Estado o el país. En la medida en que el objeto a planificar es más grande y complejo, las técnicas que se tienen que utilizar para recoger la información –por ejemplo–, tendrán que ser también más acabadas y complejas, sin embargo, el método seguirá siendo el mismo.

Algunos de los elementos que dan cuerpo a la propuesta de la planeación estratégica son:

- Que sólo desde la previa claridad y precisión de lo que quieren ser y hacer, se puede conseguir lo que se propone.
- Que sólo desde la claridad del futuro es posible construir el presente y organizar el conjunto de las fuerzas y recursos de todos los días, para alcanzar lo que se ha imaginado.

- Que sólo desde considerar en toda su importancia el entorno y los cambios recurrentes a los que se ve sujeto, es posible adecuar de manera permanente el proyecto institucional.
- Que sólo desde considerar la participación del conjunto de las personas que integran la institución, es posible diseñar y asumir como propio el plan estratégico que conduce a la institución.

El método de planeación estratégica que se propone tiene siete grandes etapas:

- *Planear la planeación.* Es una etapa previa a todo el proceso de planeación estratégica y constituye un aporte particular de la misma. En este momento se constituye el “comando” responsable de la planeación, se define el qué y el cómo de la participación de todas las personas involucradas en el ejercicio, y se garantizan los mecanismos de asimilación de los resultados del proceso, entre otras cosas. Sin el desarrollo de esta etapa, el ejercicio pierde mucha de su fuerza y posibilidad.
- *Diseño institucional.* En esta etapa se define la visión: ¿cómo queremos ser vistos por el entorno?; la misión: ¿qué hacemos?; los objetivos institucionales, es decir, el desglose de la visión y misión; la filosofía institucional, que expresa el contenido del proyecto político en su definición más amplia; y los valores institucionales que expresan las reglas del juego y en lo que creen los miembros de un grupo.
- *Diagnóstico de la institución y el entorno.* Contempla el diagnóstico institucional, cultura y clima organizacional así como el quehacer; y el del entorno, macro y micro. Las variables a considerar deben ser diseñadas de acuerdo al tipo de

institución y de la dimensión del entorno. Aquí también se deben considerar las megatendencias del sector del que se trate la actividad. Sólo cuando se ha hecho el diagnóstico se debe aplicar la matriz del FODA. Fortalezas y debilidades en el caso del diagnóstico institucional y amenazas y oportunidades en el del entorno.

- *Pronóstico y escenarios.* A partir de la consideración de los elementos del diseño institucional y de los datos que arroja el diagnóstico de la institución y del entorno, se pasa a la construcción del pronóstico, de cómo habrá de comportarse el entorno y los escenarios que den cuenta de qué se quiere que suceda con la institución y su proyecto. De las variables que la institución no puede controlar, sólo se puede ofrecer pronósticos; pero de las que sí, puede hacer escenarios.
- *Posicionamiento estratégico.* A partir de los datos que arrojan las etapas anteriores, se llega a la definición de los retos estratégicos y después a las líneas estratégicas – como se entienden en el ámbito militar–, que van a garantizar que éstos se puedan superar. Es el momento clave de la planeación estratégica que liga la fase de diseño con la de ejecución o programación.
- *Programación de la acción.* En términos operativos, las grandes líneas estratégicas se traducen en áreas o programas y en proyectos de acción. La unidad operativa por excelencia es el proyecto. Los proyectos, en el marco de todo el trabajo anterior, deben expresarse en objetivos, metas, actividades, responsables, tiempos, costos y criterios de evaluación. Esta etapa es la que comúnmente se identifica con el Plan Operativo Anual, que pierde todo su sentido si no ha estado sujeto al proceso hasta aquí descrito.

- *Evaluación.* Es la primera y la última etapa del ciclo de la planeación estratégica. El criterio fundamental de evaluación en planeación estratégica no es si se cumplieron o no los objetivos y las metas –que sin duda hay que considerar–, sino si se alcanzó la visión y se cumplió con la misión en el marco de la filosofía institucional y sus valores. Toda evaluación debería partir de la definición previa de criterios e indicadores frente a los cuales confrontar el accionar.

2) Reingeniería

El modelo metodológico, en sus líneas fundamentales, sigue la propuesta de Michel Hammer y James Champy, quienes definen a la reingeniería como “la revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicios y rapidez.” Lo que la reingeniería busca es operar nuevos modelos de organización. Ella implica un nuevo comienzo en la vida institucional.⁷

Al centro de la propuesta metodológica está la reconstrucción de los procesos que pueden ser de producción, servicios, ventas o administración, bajo una serie de criterios que, la experiencia revela, son los que hay que tener en cuenta. Varios oficios se combinan en uno: los trabajadores toman decisiones, los pasos del proceso se ejecutan en orden natural, los procesos tienen múltiples versiones, el trabajo se realiza en el sitio razonable, se reducen las verificaciones y los controles, prevalecen operaciones híbridas centralizadas-descentralizadas.

⁷ Véase Michael Hammer & James Champy, *Reingeniería*, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1997.

Asesorías

A diferencia de las consultorías que suponen períodos más o menos prolongados de acompañamiento, las asesorías son acciones puntuales en tiempos más cortos y definidos. La materia de la asesoría es múltiple; puede ser la que se señala en los apartados anteriores, pero más frecuentemente consiste en apoyar a la institución en algún punto particular y más específico. En todos los casos, el proceso que implica la asesoría hace suyos los puntos contemplados en la metodología general.

*La propuesta metodológica como tal*⁸

La Academia de la Lengua define el término fortalecer como “fortificar” y “dar fuerza”; y al de “fortalecimiento” como la “acción y efecto de fortalecer” y “lo que hace fuerte un sitio o población, como muros, torres, etc.”. La definición de la Academia precisa, entonces, cómo se debe entender el concepto de Fortalecimiento Institucional, es el “dar fuerza” y garantizar aquello “que hace fuerte” a la institución. Por eso, es importante identificar cuáles son para el caso particular “los muros” y “las torres” que fortalecen no la población, y sí a la organización.

El fortalecimiento institucional supone entonces, un conjunto de procesos (muros y torres) que pretenden “fortificar” a la institución. Los procesos tienen dos universos distintos de realización, que, sin embargo, están interrelacionados. Unos están dirigidos a “dar fuerza” en el espacio interior de la misma, y los otros lo pretenden hacer en el entorno en el que

⁸ En este apartado, se ofrece el modelo para el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil. Se propone como un modelo metodológico abierto, no como un manual, para que las instituciones puedan trabajar en la línea del fortalecimiento institucional. El modelo ha sido implementado por más de quince años en prácticas de intervención institucional realizadas bajo el enfoque del fortalecimiento institucional. En la bibliografía se da cuenta de algunas de estas experiencias de intervención.

está inmersa la institución. El conjunto de las acciones en esos dos mundos tienen como propósito que las instituciones se hagan sólidas y fuertes para ser más eficientes y eficaces en lo que se proponen hacer. De lo que se trata es que las organizaciones alcancen todo lo que se proponen, en los términos que ellas mismas decidan.

Procesos del espacio interior

Dentro de la institución, los procesos que contribuyen a fortalecerla son cuatro:

Estructura orgánica

Los propósitos institucionales sólo se pueden llevar a feliz término si se cuenta con una estructura orgánica clara transparente y sólida. En el cómo se organiza una institución resulta fundamental distinguir con precisión las atribuciones y funciones de los distintos niveles que conforman a la organización. Por lo mismo debe quedar claro cuál es el papel de los órganos de gobierno y cuál el de los de ejecución.

Es común que en las organizaciones de la sociedad civil no se tome en cuenta esta distinción y cuando así ocurre, ésta sea puramente formal. Se encuentra aquí el germen del subdesarrollo de las estructuras organizacionales. Al no existir reales órganos de gobierno, los de ejecución actúan siempre como juez y parte. No tienen nunca a quién rendir cuentas. El margen de error y justificación está, entonces, siempre abierto. No hay manera de regular la gestión y el poder.

Ya en el nivel de los órganos de ejecución, un problema recurrente es la falta de distinción entre los niveles de la dirección y la gerencia. La dirección asume con mucha frecuencia ambas funciones. Se dejan por lo mismo de lado las labores estratégicas de la conducción,

las cuales terminan ahogadas en la solución de los problemas cotidianos, propios de la administración. Los niveles directivos actúan como gerentes y los gerentes como uno más de los miembros del personal.

Lo anterior provoca, a su vez, el subdesarrollo de las estructuras propias de la administración y, con ellas, las específicas de la contabilidad. Los sistemas financieros y contables, en el caso de existir, nunca llegan a operar. La excepción se convierte en la regla. Las instituciones tienen que diseñar y operar con una sólida estructura orgánica que incluye, como se ha dicho, los órganos de gobierno y los propios de la ejecución, dentro de los cuales se encuentran los que corresponden a la administración y contabilidad.

Planeación y evaluación

La planeación, en particular la estratégica, se convierte en un instrumento fundamental no sólo para conducir la acción, sino también para crear y estructurar a la institución. Sin un plan definido que diga a dónde ir y qué líneas estratégicas son las que se necesita impulsar para garantizar ese horizonte, el quehacer se desestructura, y sobre todo pierde sentido. La suma de las partes no hace el todo. Es necesario primero definir el todo y desde ahí organizar y sumar a las partes.

La acción sin sentido de futuro, en un entorno caracterizado por el cambio permanente, tiende a perderse con una enorme facilidad. La planeación no es sólo condición para orientar el sentido de la acción –establecer el Norte– sino, también, un instrumento fundamental para organizar y racionalizar las fuerzas y los recursos en la ruta trazada. El

fortalecimiento institucional pasa por la apropiación de una cultura de la planeación que la valore, y sobre todo, la ponga en práctica.⁹

La evaluación debe entenderse como elemento fundamental de la planeación estratégica. Con la evaluación se inicia el proceso de planeación y con ella termina.¹⁰ Conviene subrayar que se trata de una parte que debe ser operada en la dinámica de la vida cotidiana de las instituciones, a través de mecanismos ágiles y precisos que la hagan posible. La evaluación no es una acción final cuando ya todo pasó –aunque también se requiere–, sino una práctica que acompaña el quehacer de todos los días. Sólo así se puede garantizar que se siga en el rumbo correcto y no desviarse del Norte que se quiere alcanzar.

El sistema de evaluación, como parte de la planeación, tiene que comprender los niveles del control, seguimiento, evaluación propiamente como tal y sistematización. Los cuatro tramos integran y constituyen el sistema de evaluación. El sistema debe hacer posible evaluar no sólo la eficiencia y rentabilidad de la acción, sino también la eficacia y el impacto de la misma en términos de los propósitos previamente establecidos. Sin un sistema sólido de evaluación no se hace posible el fortalecimiento institucional.

Formación y capacitación

La evolución del saber exige estar en permanente cambio. La posibilidad de quedarse atrás en materia del conocimiento es hoy enorme. Aprender debe ser asumido en la lógica de la acción permanente y la mejora continua. La formación autodidacta no basta o resulta muy limitada, ante la complejidad de los problemas que enfrentan las organizaciones. Ésta no

⁹ En el apéndice 3 se puede ver la propuesta metodológica del autor para conducir los procesos de planeación estratégica.

¹⁰ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI, 1992, pp. 73-75.

debe eliminarse, sin embargo, hay que estar conscientes de que son procesos lentos y, por lo mismo, muy costosos en tiempo y que la realidad se mueve a tal velocidad, que resulta una manera de aprender que se hace cada vez menos rentable.¹¹

Este fenómeno implica que las organizaciones enfrenten de manera decidida el problema que supone la formación y capacitación permanente de su personal. Las que no lo hagan tenderán muy pronto a quedar rezagadas por la realidad y a ser cada vez menos competitivas, con todo lo que eso supone (mala calidad de la acción, dificultad de acceso a fondos, etc.). La formación y la capacitación tienen que verse como actividades permanentes en la vida institucional. No pueden quedar sólo a la motivación y decisión de cada uno de los miembros que la integran. Deben ser siempre parte de los programas institucionales y ser contempladas dentro de la planeación estratégica y el amarre de los planes operativos anuales.

La institución tiene que asumir como inversión y nunca como gasto todos los medios que destine a la formación y capacitación. Debe también saber distinguir entre la formación (desarrollo de la conciencia y aprendizaje de nuevos saberes) y la capacitación (desarrollo de nuevas capacidades y habilidades). Las instituciones, por eso mismo, necesitan saber distinguir cuándo requieren de la una o la otra en el camino de su fortalecimiento. El plan de desarrollo de la formación y la capacitación tiene que partir de las necesidades y requerimientos de la institución. El propósito último es que, por el proceso de acumulación

¹¹ En un diagnóstico del sector, realizado por el Centro Mexicano para la Filantropía, se encuentra entre las debilidades más importantes de las organizaciones de la sociedad civil que dificultan su desarrollo, la falta de formación de sus integrantes, lo cual se expresa como “bajos niveles de profesionalización”. Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (CEMEFI), “El desarrollo institucional: concepciones y enfoques” en *Fortalecimiento institucional. Propuesta para las organizaciones civiles y sociales*, México, Espiral S.C. y Fundación Ford, 1999, p. 47.

de “capital humano”, la institución pueda desarrollar cada vez mejor su propia misión y objetivos, en el marco de su filosofía y valores.¹²

Especialización

La dinámica de la realidad exige que las instituciones especifiquen el carácter de su aporte. Esto lleva necesariamente al campo de la especialización. El generalismo –hacer de todo– tiende a perder sentido e incluso a descalificarse. Es cierto que en algunos casos –un ejemplo es el de la medicina–, el exceso de la especialización tiende a generar nuevos problemas en la atención de la población, precisamente por falta de una visión general, o que la especialización se preste a abusos.

En todo caso, las instituciones tienen que definir con mucha claridad y precisión qué hacen y cuál es su aporte específico. La supervivencia de las instituciones está precisamente en la posibilidad de esa definición. Esto supone que la institución define y acota con precisión el campo de su acción y su tipo de intervención, y también que contrata a los profesionales que requiere para que eso sea realidad, o se da a la tarea de formar a la gente que ya tiene ese horizonte. Sólo así se puede garantizar la especialización. El generalismo, si se quiere, tendría que plantearse como la especialidad. En todo caso, habría que ver si éste se sostiene y hace un aporte específico que no ofrecen los otros.

Procesos del espacio exterior

Hacia fuera de la institución, pero como parte de ella misma, las acciones o procesos que contribuyen a fortalecer a la organización son cuatro. Todos hacen relación a la necesidad

¹² Rubén Aguilar, *La formación de los recursos humanos en las organizaciones de la sociedad civil*, México, Cedef, S/F (mimeo).

de ser conocidos en el entorno y contar con un prestigio y aceptación que legitima a la organización y su accionar. Tiene que ver con lo que Putnam llama “capital social”, aunque en este caso no referido a una persona en particular, sino a una institución en lo específico.¹³ Éstos son:

Visibilización

La institución no sólo tiene que hacer lo que se plantea en el ámbito específico de su especialidad, sino también lo que realiza debe ser visto por la sociedad. La vida oculta es una opción valiosa y respetable que tiene sentido en el campo de la vida personal, pero no en el de las instituciones. Éstas son órganos públicos y, en cuanto tales, tienen que presentarse en ese espacio frente a la sociedad.

La visibilización implica un trabajo específico e intencionado en esa dirección, sin embargo, en las actuales circunstancias resulta muy difícil –no imposible– hacerse visible de manera individual. Es necesario hacer un trabajo para visibilizar al sector en su conjunto y después a las instituciones en lo particular. En tanto no esté constituido el campo y el sector y no exista en la imagen social, será más difícil visibilizar a cada institución en lo individual. Es necesario primero, construir el todo y, desde ahí, acomodar a las partes, y no de las partes al todo.

Esto supone de cada una de las instituciones, una enorme claridad y una gran capacidad para actuar –por lo menos en el ámbito de la construcción de la imagen– de manera conjunta. Hay ya países que así lo están haciendo. La historia revela también que, en una

¹³ Putnam define el capital social como “Los mecanismos de la organización social tales como las redes, normas, y la confianza social que facilita la coordinación y cooperación para beneficios mutuos”, Robert Putnam, “Bowling alone. America’s declining social capital”, *Journal of Democracy*, E.U.A., 1995, p.65-78.

realidad como la nuestra, esta construcción resulta extraordinariamente difícil. Son muchos los prejuicios y también los dogmatismos. A pesar de esto, hay que hacerla; los hechos demuestran que esa es la más rentable de las posibilidades.

Relaciones

Las relaciones son la condición de posibilidad de otros procesos de la dinámica institucional en el camino de su fortalecimiento. Las relaciones pueden y deben ser de muchos tipos. No se trata de establecerlas por establecerlas; hay que seleccionarlas bien, ya que, sin ellas, es muy difícil o se hace imposible hacer realidad el proyecto de la institución.

Un primer bloque de relaciones tiene que ver con el ámbito de la población o las organizaciones a las que se presta un servicio o apoyo. Un segundo, hace relación a la actividad especializada; se traduce en el establecimiento de acuerdos y alianzas con instituciones afines u otras que, sin serlo, trabajan en el campo. Aquí se ubican las redes. Un tercero es el de las instancias públicas de los distintos niveles del gobierno para abrir el espacio a la discusión de la política pública. Un cuarto nivel, muy descuidado, es el de los medios de comunicación, sin los cuales el trabajo de visibilización se hace imposible. Un quinto bloque tiene que ver con las instancias de gestión financiera.

Posicionamiento

Una de las acepciones que la Academia de la Lengua da al término posición, es la de “punto fortificado o naturalmente ventajoso para los lances de la guerra”. Posicionarse implica construir y hacerse de un punto particularmente fuerte y ventajoso, a similitud del fortificado, que sea reconocido por los demás. No sólo se trata de ser visto (visibilización),

lo que es muy importante, sino sobre todo, lo que se pretende es ser reconocido como un “punto fortificado”, con lo que eso implica de solidez y consistencia.

El posicionamiento, en el sentido de la definición propuesta, sólo se logra con la oferta de servicios y productos de calidad. Esta realidad, la de estar posicionado en el entorno, sólo es posible con el ejercicio constante y permanente y con una actitud de mejora continua. El posicionamiento está en relación estrecha con lo que algunos definen como la incidencia. Esta última no es posible sin la existencia de servicios y productos de calidad.

Financiamiento

Este proceso podría quedar, desde una perspectiva, en el espacio de lo interno, sin embargo, intencionalmente se ha optado por ponerlo en el externo. La gestión del financiamiento tiene que ver con visibilización, relaciones y posicionamiento, de ahí que se haya decidido ubicarlo en este nivel. Se puede tener una estupenda organización de la administración y la contabilidad, pero si no se tienen consolidados los procesos a los que hemos hecho referencia, la gestión del financiamiento -a través de cualquiera de sus mecanismos-, se hace muy difícil o prácticamente imposible.

La gestión del financiamiento no es sólo relaciones, por eso lo distinguimos de aquél. Se necesitan, pero no se agotan en él. Se requiere también capacidad reconocida, que hace relación al posicionamiento, y tener algún nivel de visibilización. En este sentido, el financiamiento hace relación a un problema complejo que articula los procesos del nivel externo, y también exige los del nivel interno.

La competencia por los recursos se hace cada vez más difícil. La gestión del financiamiento exige creatividad y una enorme capacidad para saber presentar y hacer entender –“vender” sea tal vez fuerte – lo que ofrece la institución, lo que añade como valor agregado a lo que hacen otros, y el por qué de la importancia de financiar lo que ella hace. La oferta de los servicios o productos que presta o tiene la institución se hacen en el ámbito externo.

La gestión del financiamiento no hace sólo relación al mundo de la donación, el mecanismo más tradicional y en algunos casos el único para más de una organización, sino también a la capacidad de ofrecer servicios y productos por los cuales se pueda recibir una remuneración o pago, no con ánimo de lucro, aunque sí con el de hacer autofinanciable y sostenible el trabajo institucional. Al futuro, éste será el campo a desarrollar. Se vislumbra, a su vez, que el actor más relevante en la adquisición de los servicios y productos será el gobierno.

Una reflexión final

Al fortalecimiento institucional se llega con el desarrollo sistemático de estos ocho procesos; unos referidos al ámbito interno y otros al externo, aunque siempre en la interrelación de estos dos universos y de cada uno de los componentes de los mismos. Un proceso exige y requiere del otro. Tener resuelto el campo de las relaciones o de la estructura orgánica, pero no el de la especialización y el posicionamiento, revela que la institución está en el proceso del fortalecimiento; que todavía tiene que seguir trabajando en él, por lo menos en los términos que aquí se proponen. La práctica del fortalecimiento institucional y las tareas que supone requieren de una acción constante y permanente.

Es necesario aclarar que no siempre los procesos tienen el mismo valor e importancia; eso depende del grado de desarrollo alcanzado en cada uno de los procesos propuestos. Es

posible también diseñar nuevos y distintos procesos que se integren a los ya existentes. La propuesta del fortalecimiento institucional es dinámica y no siempre está definida por las mismas notas.

Lo que no es sustituible, es una acción dirigida de manera intencionada a procurar el fortalecimiento institucional a partir de un conjunto de procesos que pueden cambiar y perfeccionarse. El diseño de un nuevo proceso encaminado a fortalecer a la organización exige, en todos los casos, de un diagnóstico institucional previo que lo justifique y avale.

En todos los casos, los distintos servicios relacionados con el fortalecimiento han sido útiles y, en términos generales, también exitosos. Hay diferencias obvias en el impacto y los resultados que se producen en una u otra institución, así como en las distintas personas que las integran.

Las razones que explican el éxito de los servicios tienen que ver con la propuesta metodológica. Ésta exige un diálogo intenso con quien contrata los servicios, para llegar juntos, consultor y solicitante, a un diseño particular –un traje a la medida– en cada una de las demandas. Hay también un conjunto de características de las instituciones que influye de manera decisiva en el mayor o menor éxito de las intervenciones. La experiencia señala como las más importantes, once variables determinantes: a) la conciencia y claridad del por qué se hace la demanda; b) la voluntad de cambiar; c) el compromiso del líder de la institución; d) la necesidad sentida de los miembros de la institución; e) la capacidad de asimilación del proceso; f) el nivel del diálogo e intercambio con el consultor; g) la participación de las autoridades junto con todo su personal; h) la construcción colectiva; i)

el tamaño y dimensión de la institución; j) el tiempo que dura el o los procesos; k) el momento y situación que vive la institución.

En el capítulo siguiente se aborda cuál es el futuro de las organizaciones de la sociedad civil no sólo como instituciones individuales sino también en términos de su dimensión colectiva, esto es, como sector. La importancia creciente de las organizaciones en el espacio de la política y de las políticas está fuera de todo cuestionamiento, de ahí la pertinencia de discutir cuál tiene que ser el futuro de este actor fundamental en la construcción del Estado.

Se plantean, por otro lado, algunos de los elementos claves para que las organizaciones mejoren el impacto de su acción. En esa dirección, se identifican los retos estratégicos del sector y también las medidas que se deben tomar para que las organizaciones cumplan mejor con su misión.

Capítulo 7

El futuro de las organizaciones de la sociedad civil: los retos estratégicos

Uno de los fenómenos más relevantes de la historia reciente de México es la importancia creciente que tienen las organizaciones de la sociedad civil. Esta importancia se refleja, entre otras cosas, en su cada vez mayor legitimación social, en su mayor visibilidad y, sobre todo, en el incremento de su capacidad para influir, aunque sea todavía de manera inicial, en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como en las decisiones de otros sectores de la sociedad.

El gobierno y el conjunto de los actores sociales reconocen ahora, en las organizaciones de la sociedad civil, por lo menos tres aspectos: a) son parte integrante del gran universo de instituciones que constituyen la sociedad civil; b) son un operador autorizado en la construcción de procesos de apoyo a la ciudadanía; c) son instituciones con capacidad teórica y técnica para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En los años de la transición democrática, las organizaciones representaron la reivindicación de la libertad de asociación e independencia política, intelectual y moral frente al control estatal y los pesados alineamientos corporativos. Representaron, también, el despertar de la conciencia ciudadana que, después de años de pasividad y subordinación, hizo valer sus derechos frente al poder político.¹ En estos años, como producto de su trabajo, las organizaciones lograron que se establecieran nuevos canales de participación en los asuntos públicos. También han promovido causas comunes, en contrapunto a una cultura populista, corporativa y clientelar, que se especializó en satisfacer intereses particulares. Los

¹ Sobre la transición democrática se puede ver a Alberto Aziz Nassif (Coordinador), *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología e Historia (CIESAS) y Miguel Ángel Porrúa editores, 2003; César Cansino, *La transición mexicana: 1977-2000*, México, Estudios de Política Comparada, A.C., 2000.

movimientos por la afirmación de los derechos humanos, por la equidad de género, así como los ambientalistas, han sido casos ejemplares de este espíritu público en ciernes. Sobran también los ejemplos de miles de organizaciones solidarias, dedicadas a la atención de las necesidades, desventajas y sufrimiento humano. El aporte más trascendente, con todo, es, en contraste con nuestra agobiante tradición estatista, haber mostrado y acreditado la capacidad social.

A pesar de sus logros, es evidente que la acción de las organizaciones de la sociedad civil no siempre ha logrado el impacto que se proponía. En muchas ocasiones parece haber más claridad conceptual de lo que se quiere o de lo que deberían ser las cosas que de los resultados de la acción. Hay que reconocer que no siempre los postulados, propuestas y actividades promovidas por las organizaciones han servido para generar los cambios que se pretendía obtener, para enfrentar las situaciones de injusticia y desigualdad social. Los avances, ante la dimensión de los problemas, siguen siendo limitados.

En el presente capítulo se aportarán elementos con el fin de lograr que las organizaciones mejoren el impacto de su acción. El entorno cambia de manera acelerada, y las organizaciones deberían tener la capacidad de evolucionar a la misma velocidad. La capacidad de analizar el entorno con un instrumental cada vez más preciso, para poder detectar los problemas en su justa dimensión, es una tarea fundamental de las organizaciones. Sólo así podrán ofrecer sus propuestas de formulación de políticas públicas, por un lado, lo que también les permitirá derivar las acciones a realizar.

El papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil en México en los últimos treinta años ha sido cada vez más importante y complejo. Su importancia ha sido creciente,

y su mayor presencia en las arenas de la política y de las políticas está fuera de toda duda. De ahí la trascendencia de discutir el sentido de su futuro y también sus retos, para estar a la altura de las nuevas exigencias.

Dos ideas fundamentales, respecto del futuro de las organizaciones de la sociedad civil

El futuro de estas organizaciones y la relevancia y dimensión de su aporte dependen, en gran medida, de que la construcción de lo público y la participación ciudadana sean entendidas como parte fundamental de la gobernabilidad democrática.

La construcción de lo público

El futuro de las organizaciones de la sociedad civil en el México del siglo XXI parte no sólo de entender, sino también de asumir el nuevo papel que las organizaciones tienen, en su condición de actor estatal, en la construcción de lo público.

La construcción de lo público se ha entendido en nuestro país como responsabilidad única y exclusiva del gobierno. Por ello, la sociedad civil y sus organizaciones podían cooperar, aunque sólo de manera colateral y complementaria. Después de muchos años de debate, no sin resistencias y falta de comprensión, ha ganado terreno y se ha ido consolidando la posición que sostiene que la construcción de lo público es responsabilidad tanto del gobierno como de la sociedad civil organizada.²

² Ver en el Capítulo 2, *La sociedad civil*, los apartados “Lo público y lo privado desde la sociedad civil”, “La construcción de lo público” y “Los bienes públicos”.

Cada uno de ellos tiene un papel que le es propio y lo define, y los dos son necesarios. Esta forma de ver y entender las cosas exige que la sociedad civil organizada se expanda y fortalezca y que el gobierno entienda que, de ahora en adelante, necesita trabajar de manera estrecha con las organizaciones.

Hay avances muy importantes, y todavía es largo el camino que cada uno de estos actores tiene que recorrer para asumir, a plenitud, el nuevo papel que en esta concepción del Estado se asigna a cada uno de ellos. En la definición de los nuevos papeles, la sociedad civil organizada tiene que asumir mayores responsabilidades y compromisos. También debe quedar claro que el gobierno no puede renunciar a su carácter de rector de las acciones públicas. Esto no supone que el gobierno, necesariamente y de manera directa, tenga que hacerlo todo, pero sí que debe garantizar que la ciudadanía reciba los servicios públicos que requiere y necesita.

En este orden de ideas, resulta de primera importancia la necesidad de impulsar el fortalecimiento del federalismo, así como la descentralización del gobierno. Eso es fundamental para poder abrir el espacio a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En la medida en que la toma de decisiones esté cada vez más cerca del lugar donde ocurren los problemas, se acrecienta la capacidad de respuesta del Estado y se garantizan mejores y más pertinentes soluciones. Operar en los niveles locales resulta más barato y se garantiza un mejor uso y manejo del recurso público. Es en este espacio donde

se puede dar una relación más estrecha entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.³

Se ha avanzado, es preciso reconocerlo, en el proceso de descentralización, pero falta todavía mucho por hacer. Se está apenas en el principio. Es necesario seguir trabajando en la construcción de una nueva y distinta forma de relacionarse entre los tres niveles de gobierno. La cultura que hace posible la vigencia de formas centralistas y autoritarias no sólo implica a quien las ejerce y hace valer, sino también al que las permite y también, en ocasiones, las exige.

La instancia de gobierno más cercana a la gente es el municipio. Por eso mismo, en ese nivel se facilita y acrecienta la posibilidad de que la gente participe en el diseño, la gestión, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, así como en la gestión del gobierno. El espacio municipal se revela como la mejor posibilidad para el encuentro del gobierno y la sociedad civil organizada. En el nivel local es donde la ciudadanía vive y trabaja y también ahí donde es afectada por los más diversos problemas. El mayor interés por que éstos encuentren solución se da en ese ámbito, y es aquí también donde existe mayor disposición de la ciudadanía a participar.⁴

En la pequeña ciudad, en la colonia o el barrio de la gran ciudad es donde los ciudadanos, los vecinos, se encuentran. La gente cuenta y los rostros conocidos adquieren el carácter de

³ Una visión sobre el proceso de la descentralización y el federalismo es el de Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros, *De la descentralización al federalismo: Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y Miguel Ángel Porrúa Ediciones, 2003.

⁴ Un texto que da cuenta de la importancia de la gestión municipal es el de Enrique Cabreo Mendoza et al., *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) y Miguel Ángel Porrúa Ediciones, 1995.

exigencia. Si no se recupera el espacio local de gobierno como la instancia que posibilita la participación directa de los ciudadanos, la tarea de gobernar se hará todavía más difícil, ineficiente e ineficaz.⁵

El gobierno y la sociedad civil organizada que operan en el ámbito municipal deben tener más altos niveles de capacidad técnica y profesional. El nuevo papel del municipio, del poder local, exige que sus autoridades estén cada vez mejor preparadas. El argumento recurrente, a veces utilizado como pretexto, de que no se pueden derivar más responsabilidades a los municipios porque éstos no tienen las capacidades requeridas es cierto en muchas ocasiones.⁶

Las organizaciones de la sociedad civil que operan en el ámbito municipal tienen que aumentar sus niveles técnicos. Es necesario que muchas de las organizaciones no gubernamentales también entren en una fase de descentralización de su trabajo. El centralismo en muchas de ellas no es menor que el del propio gobierno. Los empresarios locales tienen que elevar sus niveles de formación y ampliar también el campo de su visión. Si el gobierno y la sociedad civil organizada asumen en toda su dimensión la importancia del ámbito local, estaríamos en posibilidad de ver muy pronto el inicio de la construcción de un nuevo país, que surge de abajo a arriba y no a la inversa.

⁵ Un texto que aborda la importancia de los gobiernos locales es el de Alicia Ziccardi (Coordinadora), *Ciudades y gobiernos en la América Latina de los noventa*, México, Miguel Ángel Porrúa Ediciones, 1991.

⁶ Un trabajo que ha tenido un importante impacto en la comprensión de la relación entre el poder local y la globalización es el de Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, España, Editorial Taurus, 1997.

En esta nueva etapa de la historia de México hay que plantear nuevos estadios en la colaboración entre gobierno y sociedad civil.⁷ Se tiene que pensar no sólo en la relación para llevar adelante proyectos puntuales y específicos, sino inclusive, en pasar a una etapa en la que las organizaciones también participen en el diseño de la gran política, como parte de la maduración y ampliación de nuestra democracia. Esto implica avanzar de la democracia representativa a la democracia participativa. Esto requiere, a su vez, seguir avanzando en una nueva manera de entender lo público.⁸

Lo público tiene que entenderse como el lugar de actuación de todos y no sólo del gobierno. Así, para que sea posible esta nueva relación entre el gobierno y sociedad, se requiere de una ciudadanía cada vez más ilustrada y responsable. Para que esto pueda tener lugar, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil tienen que romper de manera definitiva con la manipulación y las prácticas del clientelismo. El gobierno tiene también que establecer canales institucionales que garanticen los procesos de consulta, seguimiento y valoración de las políticas públicas.

Además de la necesidad de privilegiar lo local como el espacio ideal para el encuentro entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, resulta necesario tomar en cuenta los nuevos retos y oportunidades que ha traído consigo la globalización. Ésta exige una nueva manera de entender el espacio de lo público. Ahora, lo público no sólo está referido a la dimensión nacional, sino que también se abre a otras escalas. Esta realidad plantea nuevos retos a la acción de las organizaciones de la sociedad civil y a su vinculación con otros

⁷ Un balance de los últimos diez años de la historia del país y una prospectiva de su desarrollo futuro puede verse en el trabajo de Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (Coordinadores), *Vol I. Globalización, poderes y seguridad Nacional; Vol II. Economía y política; Vol. III Sociedad Civil y diversidad*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Miguel Ángel Porrúa Editores, 2005.

⁸ Ver en el Capítulo 1, *El ciudadano y la ciudadanía*, el apartado “La democracia moderna”.

actores. La globalización ha determinado la existencia de nuevos actores sociales en el nivel nacional y, desde luego, también en el mundial. Se ha abierto así todo un nuevo abanico de posibilidades de acción y de interrelación.⁹

No obstante la relevancia del fenómeno, en México no todas las organizaciones parecen haber valorado adecuadamente la verdadera dimensión de la globalización. No existe, por parte de las organizaciones, una conceptualización del fenómeno y, consecuentemente, no hay claridad sobre su impacto en la realidad nacional y, en particular, en el marco de acción de las propias organizaciones.

La participación ciudadana en la gobernabilidad

La participación ciudadana es un tema que está en la mesa de la discusión. Los organismos multilaterales la asumen como una de sus prioridades, sin embargo, el tema adquiere otro carácter cuando se trata de los gobiernos. En principio, y a nivel del discurso, todos aceptan las posibilidades que ofrece la participación de la sociedad en la gestión de lo público. No obstante, son muy pocos los que, en la práctica, trabajan de manera consistente en esa dirección. Incluso existen autoridades que, por la vía de los hechos, se oponen abiertamente a que la participación de la ciudadanía tenga lugar. Esto que ocurre a nivel mundial también se hace presente en la realidad mexicana.¹⁰

⁹ Un trabajo fundamental para entender el fenómeno de la globalización, que es bien distinto al de la globalidad y el globalismo es el de Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?*, España, Editorial Paidós, 1998. Otros planteamiento son los de Joseph E. Stiglitz, *El malestar de la globalización*, España, Taurus, 2002; Anthony Giddens, *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Editorial Taurus, 2003; George Soros, *La crisis del capitalismo global: La sociedad incierta en peligro*, México, Plaza Janés Editores, 1999.

¹⁰ Ver en el Capítulo 1, *El ciudadano y la ciudadanía*, los apartados “La ciudadanía moderna”, “Dos nuevas realidades” y “La idea de la ciudadanía en la actualidad”

El debate de los últimos años en torno de la participación se ha organizado a partir de ciertas concepciones sociales y posiciones políticas, o también de algunas consideraciones de carácter técnico, pero no se ha alimentado de suficientes evidencias empíricas, de casos concretos, que prueben las ventajas o desventajas que tiene la participación ciudadana en las tareas del desarrollo.¹¹

De un estudio pionero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del año 1998, así como de los trabajos que le siguieron, se pueden derivar siete grandes resultados respecto de lo que ofrece la participación ciudadana, que surgen ya no sólo de planteamientos teóricos sino también de los estudios prácticos. Dichos resultados abonan a la importancia de la participación ciudadana en las tareas propias de la gobernabilidad. Es posible plantear, entonces, que la participación ciudadana: a) aumenta la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos; b) mejora la calidad de los servicios y logra una mayor satisfacción de los usuarios; c) transparenta el manejo de los recursos y disminuye de manera notable las posibilidades de corrupción; d) el trabajo voluntario permite generar ahorros significativos que hacen más baratos los programas y proyectos; e) el impacto social se puede ver en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y también en la redistribución del poder dentro de las comunidades y de éstas con su entorno; f) genera una nueva cultura que se expresa en el cambio de hábitos y conductas a nivel personal, familiar

¹¹ En 1998 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organizó el Cartagena de Indias el 12 y 13 de marzo el seminario “Programas sociales, pobreza y participación ciudadana”, el primero de su género, previo a la reunión de gobernadores del banco en Cartagena, Colombia, donde se presentaron 32 casos de 14 países de América Latina y el Caribe que dan cuenta de experiencias exitosas de participación comunitaria en ocho grandes campos: educación, grupos vulnerables, sectores productivos, equipamiento urbano, salud, filantropía y responsabilidad social, medio ambiente y descentralización. A partir de esta reunión se multiplicaron los estudios empíricos para probar la importancia de la participación ciudadana en la construcción de lo público. En esa ocasión presenté el estudio: “El Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI: una experiencia de fortalecimiento de la sociedad civil” en *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, Edmundo Jarquín y Andrés Caldera, (Editores), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000.

y comunitario; g) educa e informa, al enfrentar a los ciudadanos a nuevas realidades y también contribuye a hacer conciencia del papel que pueden y deben jugar la comunidad y sus miembros en el campo del desarrollo.

En esta misma línea, Bernardo Kliksberg plantea siete tesis sobre las posibilidades que ofrece la participación ciudadana:¹²

1) La participación tiene ventajas comparativas en relación con los proyectos que carecen de este componente. Un estudio de campo, realizado por el Banco Mundial (BM), en 140 proyectos de introducción de agua potable en otras tantas comunidades de África, Asia y América Latina, reveló que éstos resultaron ocho veces más rentables o eficaces que aquéllos en los que no participó la comunidad.

2) La participación permite hacer una mejor gerencia de los proyectos. Ésta exige transparencia en la toma de decisiones y también en el uso de los recursos. Se evita la centralización y el autoritarismo y, sobre todo, garantiza que todos se involucren en el proyecto y aporten sus ideas y puntos de vista. Hay una suma de talentos.

3) La participación produce conocimientos y nuevas modalidades de acción. La innovación y la inventiva florecen precisamente en los espacios o en los círculos participativos. Dos piensan más y mejor que uno, y una comunidad más y mejor que dos.

¹² Citado por Rubén Aguilar Valenzuela, en "Participación y gobernabilidad", El Universal, México, 21 de marzo de 1998. Artículo elaborado a partir de la exposición que Bernardo Klisberg hizo en el seminario "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana" organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Cartagena de Indias, Colombia, el 12 y 13 de marzo de 1998.

4) La participación construye y moviliza capital social. La formación de las redes sociales, que suponen la confianza y corresponsabilidad entre quienes las integran, se realiza, precisamente, en la interacción permanente entre quienes son miembros de la comunidad.

5) La participación se enfrenta a resistencias. Éstas surgen principalmente de la concepción burocrática de la gestión pública por parte de los funcionarios. Cualquier intento de hacer las cosas de otra manera es visto con recelo y se enfrenta al rechazo inmediato. Los funcionarios –éste es otro de los problemas– subestiman por principio las posibilidades de la participación ciudadana. Se utilizan todo tipo de argumentos para descalificar a los ciudadanos. Ellos suelen ir desde el conocido “no sabe leer y escribir”, hasta que es imposible que puedan aportar algo nuevo y distinto a lo que ofrece su propia acción burocrática. El clientelismo y la manipulación de los grupos sociales es otra de las prácticas que atenta contra la participación. Son formas de actuación que impiden la organización de las comunidades en el desarrollo de sus propios proyectos e intereses.

6) La participación es vista como pérdida de poder por el aparato burocrático que se resiste a compartir el poder. Éste es el punto central. Las autoridades del gobierno, en sus distintos niveles, tienen que entender que “ceder el poder no es perderlo y sí ganar en gobernabilidad”. El poder emana del pueblo, y a él, en la nueva lógica de gestión pública, hay que devolverlo para que lo utilice en su propio beneficio, a través de la participación comunitaria.

7) La participación puede ser reconocida como virtud por el aparato burocrático. Es posible vencer las resistencias burocráticas. Se requiere articular una estrategia que implica, entre otras cosas, realizar más estudios empíricos que pongan de manifiesto las ventajas de la

participación, aprender de las experiencias exitosas, formar a los cuadros de la burocracia en una nueva cultura y establecer alianzas con las fuerzas que están en favor de la participación.

El futuro exige cambios en la forma de pensar

Las organizaciones de la sociedad civil han vivido un intenso proceso de evolución y cambio en su manera de concebir a la sociedad y en el papel que desempeñan, sobre todo a partir del inicio de la década de los noventa. Las organizaciones deben seguir cambiando y lo tienen que hacer, sin negar su identidad y vocación, con la misma rapidez que lo hace su entorno.

Presentamos aquí algunas de las ideas fundamentales que expresan ya un cambio importante en la manera de pensar de las organizaciones.¹³ Éstas dan cuenta de la capacidad de las organizaciones para evolucionar y adecuarse a las nuevas realidades. El futuro, en todo caso, exige continuar de manera permanente en el proceso de cambio. Es una necesidad de los nuevos tiempos que ahora vive el mundo. A partir de los cambios, las organizaciones pueden siempre reposicionarse en el entorno social y reenfocar sus prioridades y tareas.

Reconocimiento del protagonismo del mercado

Hasta hace muy poco, era una visión compartida entre muchas de las organizaciones de la sociedad civil su marcado rechazo a la lógica del mercado. Hoy se considera como un elemento fundamental para el desarrollo de las naciones. Lo que ahora se busca es la

¹³ El proceso de evolución del pensamiento de las organizaciones de la sociedad civil puede verse en el Capítulo 5: *La evolución institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*.

incorporación a él en mejores condiciones. Así, por ejemplo, los excluidos del mercado deben ser incorporados a través de los mecanismos de crédito, de comercialización y de la difusión de tecnologías.

Las ideas fuerza que orientan el trabajo son ahora otras

Conceptos que venían desde el momento fundacional de la década de los sesenta y setenta, que permanecieron hasta hace muy poco, como sujeto social, movimientos sociales, movimientos políticos, lucha popular o protagonismo del pueblo, hoy han cambiado por los de concertación, ciudadanía, gobernabilidad, políticas sociales y lucha contra la pobreza.

La nueva identidad y los nuevos papeles

Todavía al inicio de los años ochenta, lo que sabían hacer las organizaciones de la sociedad civil –y eso también les daba su identidad– era la promoción social junto a los sectores populares. En la actualidad, las organizaciones se orientan cada vez más a la prestación de servicios que realizan y que venden en el mercado, aunque no necesariamente sujetándose a las leyes del mercado. Entre éstos se encuentran: la intermediación financiera, la asesoría técnica, la educación, la salud, la atención a las personas de la tercera edad, la vivienda, la alimentación y el medioambiente.

Esto exige tener claridad sobre las nuevas visiones que ahora existen en torno al desarrollo de las naciones, en el marco de la globalización y también ubicar de una manera distinta y acorde con nuestros tiempos, el papel de las organizaciones ciudadanas. Éstas tienen que asumir, por un lado, la realidad de la vida democrática y, por otro, dar la respuesta que se exige a partir de los nuevos entornos. Para un buen número de organizaciones de la

sociedad civil, existe hoy la posibilidad de plantearse el pasar de una organización sin fines de lucro en favor de terceros, a convertirse en una empresa de carácter social.

Acercamiento al gobierno

El rechazo que antes se tenía al gobierno en todos sus órdenes ha cambiado por la búsqueda del acercamiento tanto con el gobierno federal, como estatal y municipal. Ahora se quiere también del acercamiento con los otros Poderes de la Unión: el legislativo y el judicial.

Cambios en la manera de financiarse

La reducción de la ayuda de las agencias de la cooperación, por un lado, y, por otro, el aumento del costo de vida, convierten al problema financiero en algo central. Existe una clara preocupación por la sostenibilidad. Las organizaciones de la sociedad civil incursionan en nuevos terrenos en la búsqueda del autofinanciamiento. A la par de las tareas tradicionales, ahora se realizan actividades empresariales que generan utilidades y también se incursiona en el campo de la venta de los servicios y se asume la operación de proyectos por contrato.

Variación de la población meta

Al principio de los años sesenta, las organizaciones se autodefinían como estructuras de apoyo del movimiento popular. Sólo así tenía sentido y legitimidad su aportación. Desde los inicios de la década de los ochenta, las organizaciones se asumen como actores que valen por sí mismos. En su nueva identidad, desde hace ya veinte años, las organizaciones

generan nuevos espacios de acción y con ellos se encuentran con la realidad y presencia de nuevos interlocutores y tipo de población a beneficiar con su trabajo.

A partir de la década de los noventa, el ámbito de lo local se ha convertido en el espacio privilegiado de la acción. Siempre lo fue, pero no se terminaba por reconocer, y es en él donde ahora se da el encuentro con la nueva población meta o con los nuevos beneficiarios. El actor central con el que se debe entrar en relación es el poder local. A partir de los acuerdos que se pueda lograr con él, crece de manera significativa el impacto de la acción que realizan las organizaciones. En el espacio local se establece también un nuevo tipo de relación con los empresarios, las iglesias y las otras organizaciones de la sociedad civil.

La nueva legitimidad social derivada de las alianzas

En un principio, la legitimidad social de las organizaciones de la sociedad civil estaba dada por su capacidad de establecer alianzas con las organizaciones del movimiento popular. De manera particular con aquellos grupos que luchaban por el cambio político y social. El proceso de cambio de las alianzas ha sido intenso y se hace todavía más cuando la sociedad alcanza la democracia. Reconocer o no el arribo de la democracia se ha convertido en piedra de toque de la nueva articulación de las alianzas. En los próximos años, será evidente la necesidad de seguir replanteando las alianzas y con ellas los nuevos espacios de legitimidad social. Quien no lo haga puede perder todo lo ganado o quedar definitivamente aislado del proceso de cambio.¹⁴

¹⁴ El Foro Alianzas Intersectoriales que se realizó en la Ciudad de México los días 24 y 25 de junio de 2004 fue un espacio que permitió establecer cuál es el contenido de la discusión con relación a esta temática. El foro fue convocado por el Centro de estudios Sociales Antonio de Montesinos, A.C.; Deca-Equipo Pueblo; Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México; Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) de la Secretaría de Desarrollo Social; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Unión de

Aportes e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil

Está todavía por determinarse, de manera precisa, en qué medida la acción de las organizaciones de la sociedad civil y sus redes han modificado determinados ámbitos o aspectos de la vida pública. También resulta difícil establecer, con exactitud, la manera como el sector ha influido de manera determinante para un cambio democrático en la relación entre el gobierno y la sociedad. Ciertamente, las organizaciones y sus redes están presentes en infinidad de frentes, y su mayor efectividad se puede valorar a partir del campo específico de acción en el que se mueven las organizaciones.

Hay que tomar en cuenta, además, que por el carácter centralizado de la cultura y la política en México, todavía sólo se resalta la actuación de las organizaciones y redes que operan en la capital del país. Además de que existe una tendencia a sólo poner atención en las organizaciones que, coyuntural y esporádicamente, son noticia desde la lógica propia de los medios. Esto es independiente de si su acción es o no relevante.

Por otra parte, las organizaciones y las redes que más se conocen y estudian son las que actúan en campos relacionados con la actividad política, así como aquéllas que trabajan en la defensa de los derechos humanos, de los derechos políticos y de los temas relacionados con la consolidación democrática que hoy tiene lugar en nuestro país. Esto lleva, se quiera o no, a que las organizaciones que trabajan sobre temas fundamentales del desarrollo social, incluso en la capital de la República, y las organizaciones que lo hacen en los distintos estados del país pasen desapercibidas y queden fuera de la visibilidad pública.

Colonos de San Miguel Teotongo, A.C.; Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco y la Universidad de la Ciudad de México. Las ponencias y conclusiones del foro se recoge en Laura Becerra Pozos et al (Compiladores), *Memoria del Foro Alianzas Intersectoriales*, México, 2004.

Para definir mejor el aporte e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, en el caso de México, se propone, por un lado, determinar cuál ha sido el papel fundamental que han tenido las organizaciones en estos años, y, por otro lado, presentar una caracterización de los grandes campos en los que las organizaciones han podido no sólo ubicar su acción sino también han logrado modificar percepciones, prácticas, reglas del juego, relaciones sociales y políticas, con un efecto positivo y con repercusiones en la vida social del país. Finalmente se propone un listado de las principales fortalezas del sector en estos últimos años.

Los papeles fundamentales de las organizaciones

En estos últimos treinta años, y de manera particular en los últimos diez, a partir de la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, se puede afirmar que el conjunto de sus acciones puede ser clasificado en cinco grandes papeles o roles. Dentro de los mismos puede haber un muy amplio campo de acción y de especialización de cada una de las organizaciones. Los papeles fundamentales son: a) el de prestadoras de servicios sociales; b) el de organizadoras de la comunidad; b) el de promotoras de la formación del capital social; c) el de promotoras del desarrollo económico; y d) el de promotoras y defensoras de los derechos humanos y civiles.

Prestadoras de servicios sociales

Las organizaciones enfocadas a trabajar en el campo de la asistencia y la promoción del desarrollo social proveen una gama muy amplia de servicios a los sectores más vulnerables y necesitados. Éstos pueden ser estructurados de la siguiente manera: a) *servicios de emergencia*, ya que actúan en situaciones excepcionales, prestando servicios de salud,

medicamentos, albergue y alojamiento, así como proporcionando víveres, vestido, etc.; b) *servicios orientados al desarrollo*, que pretenden aumentar la capacidad de las personas para mejorar sus niveles de vida; c) *servicios preventivos*, como son los orientados a la educación sexual, prevención de drogas, servicios de planificación familiar.

Organizadoras de la comunidad

La pobreza y la exclusión social provocan condiciones de debilidad, fragilidad y de falta de poder en los integrantes de las comunidades. Por ello, las organizaciones civiles asumen la tarea no sólo de proporcionar servicios que mitiguen la situación de los sectores marginados y pobres, sino también la de promover su organización para que puedan modificar de manera radical las condiciones que generan la falta de oportunidades. Este rol de concientización, defensa y organización de los sectores marginados y pobres convierte a las organizaciones no sólo en instrumento de mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones por ellas atendidas, sino también en agentes reales del cambio social.

Promotoras de formación de capital social

Para facilitar la autoorganización social y promover una mejor posición política de los sectores marginados y pobres, es necesario generar vínculos de confianza y reciprocidad entre las personas, y así superar la suspicacia, el aislamiento y la fragmentación en que la gente marginada y pobre cae por motivo de su situación social, política y económica. Las organizaciones promueven lazos de cooperación, normas de reciprocidad y de solidaridad que hacen posible que la gente marginada y pobre se organice y luche para superar su condición de pobreza y de exclusión social.

Promotoras del desarrollo económico

Las organizaciones de la sociedad civil suelen ser generadoras de iniciativas y acciones para generar empleo y mejorar ingreso en la población pobre. Estas acciones se orientan a crear empresas cooperativas, grupos solidarios y llevar a cabo programas de capacitación y formación para desarrollar habilidades y destrezas que permitan a las comunidades acceder a los mercados o insertarse en el mercado laboral en mejores condiciones.

Promotoras y defensoras de los derechos humanos y civiles

Los sectores marginados y pobres son los más afectados ante la deficiencia con la que opera el sistema de justicia y la impunidad que prevalece, lo que permite se violen los derechos humanos y civiles. Son las organizaciones las que han podido defender a los sectores marginados y pobres. Son éstas las que han denunciado, a nivel nacional e internacional, las violaciones a los derechos, y las que han presionado para que los casos de violación a los derechos se sancionen. Ellas también trabajan en la promoción de leyes que amparen derechos humanos, civiles, económicos, culturales y ambientales.

Los campos de incidencia

Ha quedado definido cuáles han sido los papeles que, en la sociedad mexicana de hoy, han jugado las organizaciones de la sociedad civil. En este apartado se da cuenta de los ámbitos en los que dichas organizaciones han tenido mayor incidencia. Éstos son siete: a) ampliación de su visibilidad e influencia en la opinión pública; b) fomento de la cultura solidaria y la participación ciudadana; c) construcción de políticas públicas; d) vigilancia

del cumplimiento de los acuerdos internacionales; e) promoción de nuevas leyes; f) defensa y promoción de la vida democrática; y g) construcción y ejecución de las agendas sociales.

Ampliación de su visibilidad e influencia en la opinión pública

Las organizaciones de la sociedad civil han abierto espacios y procesos de comunicación autónomos y políticamente relevantes donde se genera información, se debaten ideas y proyectos sociales que están presentes en el diseño de las políticas públicas. Es aquí donde las organizaciones civiles ejercen su mayor influencia política, y es, en los hechos, su manera de hacer política sin perder su identidad.

Fomento de la cultura solidaria y la participación ciudadana

Las organizaciones de la sociedad civil han demostrado ser promotoras de valores como la solidaridad, el altruismo y la corresponsabilidad. Estos valores son expresiones del compromiso con los demás, especialmente con quienes viven en condiciones de pobreza y exclusión social y que, por diversos motivos, son víctimas de la injusticia. Además, las organizaciones han probado su capacidad para incorporar a ciudadanos que, de forma voluntaria y desinteresada, aportan tiempo, talento y dinero para mantener y preservar los proyectos y causas sociales que impulsan las organizaciones.

Construcción de políticas públicas

Las organizaciones de la sociedad civil han logrado que se les reconozca su capacidad para diseñar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas que se implementan a través de programas y proyectos gubernamentales. El avance es todavía limitado, sin

embargo, el espacio que ha abierto la democracia ofrece mejores condiciones para que las organizaciones puedan desempeñar un papel cada vez más relevante en este campo.¹⁵

Vigilancia del cumplimiento de los acuerdos internacionales

Algunas organizaciones de la sociedad civil se han especializado en dar seguimiento a los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, infancia, género y desarrollo social. Esta actividad ha tenido altas y bajas. Han sido muy importantes los trabajos realizados para dar seguimiento a los acuerdos de la Cumbre de Mujeres en Beijing, de población en El Cairo, de desarrollo social en Copenhague, de derechos humanos en Naciones Unidas y de libre comercio con Estados Unidos y Canadá y también con la Unión Europea.

Promoción de nuevas leyes

Las organizaciones de la sociedad civil han logrado establecer un nuevo tipo de relación con el Congreso. Es todavía inicial, no obstante, es un espacio de acción que, en el futuro y

¹⁵ Una de las propuestas más amplias, probablemente todavía siga siendo la mayor, que han hecho las organizaciones de la sociedad civil en materia de políticas públicas es la que produjo el Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), que tuvo lugar en la Ciudad de México los días 30 de junio y 1 de julio de 1995. En aquella ocasión, después de un trabajo de preparación de seis meses, se reunieron más de 600 organizaciones de diversas regiones del país. Los asistentes, en la introducción del documento final, plantearon que “las organizaciones ciudadanas tenemos no sólo la capacidad sino el derecho de participar en la construcción de las políticas públicas. En nuestras organizaciones se concentran décadas de experiencias exitosas en políticas de desarrollo microregional y en la atención de problemas sociales que nos posibilitan participar en la formulación de soluciones a los grandes problemas nacionales. La democracia que los ciudadanos exigimos supone el ejercicio pleno de los derechos que nos corresponden. La solución a la crisis de nuestro país no puede darse sin la activa participación ciudadana. La sociedad civil mexicana ha dado muestras claras de su madurez.” El foro se organizó en diecinueve mesas de trabajo que hicieron propuestas de política pública en materia de: democracia y participación ciudadana, impartición de justicia y derechos humanos; política económica y derechos laborales, desarrollo social, alimentación y salud; educación; cultura; medios de comunicación; desarrollo rural; ambiente y sociedad; hábitat; pueblos indígenas; mujeres discapacitadas; tercera edad; jóvenes; niños; homosexuales y lesbianas; mujeres y prostitutas; VIH/SIDA. Se elaboró también un conjunto de políticas públicas de carácter general que cruzaban transversalmente a todos los ejes temáticos tratados en las mesas. El documento final que recoge el conjunto de las propuestas fue la *Carta de los Derechos Ciudadanos*, México, ENOC, 1995.

en la medida que se consolide la democracia, puede dar mucho. Las organizaciones exigen ahora estar informadas respecto del debate parlamentario, para poder influir en la definición de las políticas públicas.

El peso de los intereses partidistas, a la hora de aprobar o rechazar las leyes, es determinante. A pesar de esto, las organizaciones deben seguir insistiendo en ser escuchadas, al tiempo que se tienen que preparar mejor en la lógica parlamentaria y en el diseño de propuestas de ley.

Defensa y promoción de la vida democrática

Las organizaciones de la sociedad civil fueron claves y alcanzaron grandes logros en la lucha por democracia en la etapa de la transición. Las organizaciones y sus redes fueron capaces de sumar el esfuerzo de los ciudadanos, en particular de las propias organizaciones sociales, de profesionistas, intelectuales, artistas y periodistas, para desmontar los sistemas de control que posibilitaban el fraude electoral y la manipulación de los procesos electorales.

Fue en este frente de acción donde las organizaciones de la sociedad civil ocuparon amplios espacios en el debate público, y también lograron una gran visibilidad. Una vez que se ha conquistado la democracia, resulta necesario que las organizaciones modifiquen su agenda, en su lucha por la democracia. En estos últimos seis años, las organizaciones no han podido

articular un frente común para seguir, en otra realidad, con su tarea de promoción y defensa de la vida democrática. Es necesario que esto ocurra. Su servicio al país es muy grande.¹⁶

Construcción y ejecución de las agendas sociales

Donde las organizaciones de la sociedad civil han obtenido la mayoría de sus logros, las más de las veces sin obtener ningún tipo de visibilidad y reconocimiento público, es en el campo de la asistencia y el desarrollo social. Aquí se concentra la actividad de la mayor parte de ellas. Su aporte y su incidencia son evidentes, aunque los diversos enfoques para cuantificar su impacto sean todavía muy generales.¹⁷

Existen hoy múltiples propuestas de las organizaciones para modificar o mejorar campos de la actividad productiva, social y del ejercicio del gobierno. Estas propuestas suelen ser de una institución, de redes temáticas o amplias. Las iniciativas representan un ejercicio de estudio, análisis y también, lo que resulta muy importante en nuestra realidad, del establecimiento de mecanismos de negociación y generación de consensos. Esto supone, y se está haciendo, el desarrollo de capacidades y habilidades para argumentar y proponer, y también para convencer a quienes participan de la discusión.

En el espacio que ahora brinda la democracia, y en la medida en que avance el proceso de construcción de un auténtico federalismo, vamos a ser testigos de un mayor desarrollo de

¹⁶ En el Seminario “La sociedad civil en la construcción de la democracia”, organizados por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOB-México) celebrado en el Colegio de México en 2003 se presentaron una serie de ponencias que trataron de manera específica el aporte de la sociedad civil y sus organizaciones en la construcción de la democracia. Éstas se pueden ver en Alberto Ortega Venzor et al., “Tercer seminario: La sociedad civil, en la construcción de la democracia”, *Vol. III. Los retos de la democracia: Estado de derecho, corrupción, sociedad civil*, México, IBERGOB-México y Editorial Porrúa, 2004. pp. 449-771.

¹⁷ Entre los trabajos que abordan esta temática está el de Gustavo Verduzco, Regina List, y Lester Salamon M., *Perfil del sector no lucrativo en México*, México, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies y Centro Mexicano para la Filantropía, 2001.

las acciones a cargo de las organizaciones de la sociedad civil y, al mismo tiempo, vamos también a ver cómo crece la importancia de su acción y cómo influyen cada vez más en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Fortalezas de las organizaciones

En el conjunto de las organizaciones que integran el sector, en unas más que otras, es posible identificar ocho fortalezas que son fundamentales para explicar su avance y desarrollo.

La flexibilidad

Dado su pequeño tamaño y la facilidad con la que se constituyen, las organizaciones pueden responder de manera rápida a necesidades cambiantes, aportando novedosos acercamientos a nuevas circunstancias. Pueden asimismo hacer más con menos. La limitación de sus recursos no les impide formular y llevar adelante proyectos sociales con métodos no convencionales.

La empatía y compromiso

Quienes trabajan en las organizaciones sin fines de lucro son normalmente personas que sienten un muy fuerte compromiso con quienes sirven. Por lo mismo, ayudan a generar autoestima y el sentido de dignidad en las personas con las que trabajan.

La credibilidad y la confianza

Las organizaciones, al trabajar con sectores marginados, pobres y vulnerables, legitiman sus acciones y generan confianza y aceptación entre las personas de estos sectores y con la

sociedad en general. Al vincularse con estos grupos y al responder a sus necesidades reales ganan respeto y credibilidad.

La aproximación holística

Las organizaciones tienen la habilidad de aproximarse de manera más integral y flexible a los problemas sociales. En esto llevan clara ventaja a las formas de acción de los gobiernos o de las empresas. Pueden, por lo mismo, tender un puente entre lo social y lo económico, que con mucha frecuencia están separados. Por su propia concepción integral del trabajo, pueden realizar acciones de apoyo con las que las personas, los grupos y las comunidades se hagan del poder que requieren en su lucha contra la pobreza.

Los conocimientos y destrezas

Las organizaciones tienen ahora un acervo considerable de conocimientos, métodos y destrezas, probados en campo, así como un conjunto de profesionales que se las han apropiado, que constituyen un importante activo y son parte fundamental de su aporte.

Los contactos

Las organizaciones poseen ahora un cúmulo de contactos y relaciones en toda la estructura social que no es común a los distintos grupos que la integran. En tal condición, ocupan un lugar privilegiado y actúan como puentes entre los distintos sectores. A través de sus directivos y sus miembros, incluyendo los voluntarios, estas organizaciones pueden tener acceso a los dirigentes del gobierno, de la empresa, de las iglesias, de los medios, de los organismos internacionales y de las agencias de la cooperación, para conectarlos con las necesidades y demandas de los marginados y pobres.

El desarrollo de liderazgos

Las organizaciones han probado que son capaces de identificar y formar nuevos liderazgos en las comunidades en las que trabajan. Al formar en nuevos conocimientos y al capacitar en la adquisición de nuevas habilidades y destrezas a las personas a las que sirven, las organizaciones hacen un gran aporte a las comunidades y al conjunto de la sociedad.

El empleo y los recursos

Las organizaciones son en sí mismas empleadoras y, a la vez, generadoras de oportunidades para que los sectores marginados y pobres puedan crear e impulsar sus empresas. Para lograr este apoyo, las organizaciones buscan recursos, vinculan a las empresas comunitarias de manera competitiva con el mercado, comparten experiencias y aprendizajes y capacitan a los miembros de los grupos.

Los retos estratégicos de las organizaciones

Entre las organizaciones de la sociedad civil que forman el sector existen distintos niveles de desarrollo. Sin embargo, hoy en día se podrían plantear, de manera general, un conjunto de retos que valen para todas las organizaciones, independientemente de su grado de desarrollo. Los retos se plantean en dos grandes apartados: los retos estratégicos generales y los retos estratégicos específicos. Dentro de los diez retos que se proponen, cinco de ellos son de carácter endógeno, es decir, están relacionados con la realidad interna del sector, y los otros cinco son exógenos, ya que tienen que ver con factores externos al sector.¹⁸

¹⁸ En 1997, los días 12 y 13 de septiembre, representantes de 70 organizaciones de la sociedad civil mexicana y 12 provenientes de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Holanda y Uruguay

Los retos estratégicos generales

A continuación se presentan algunos retos de carácter general que valen para el conjunto de las organizaciones del sector. Los tres responden a las nuevas condiciones del entorno y a las líneas de evolución que habrá de seguir la estructura social en los años por venir.

En relación a la globalización

Las organizaciones, a pesar de la importancia del fenómeno de la globalización, no tienen una buena conceptualización del mismo y no ubican su impacto en la realidad de cada país. El fenómeno plantea posibilidades, y también presenta desventajas, que es necesario analizar. Es indispensable redefinir el papel de las organizaciones, dentro de cada país, en el marco de la globalización. El fenómeno plantea la existencia de nuevos actores sociales a nivel mundial y también nacional. Hay que aclarar quiénes son y determinar la relación que se puede o no establecer con ellos. La globalización ofrece otra manera de entender el espacio de lo público. Ahora no sólo está referido a la dimensión nacional sino que se abre a escalas distintas. Esta realidad plantea retos a la acción tradicional de las organizaciones.¹⁹

analizaron los retos que tienen las organizaciones de cara al fenómeno de la globalización, los cambios en las políticas de la cooperación internacional y las estrategias de acción que deben desarrollarse en el futuro. El coloquio “Retos de las ONG vis-a-vis globalización, democracia y cultura ciudadana en el siglo XXI”, fue organizado para celebrar los veinte años del Equipo Pueblo. El encuentro, celebrado en la ciudad de México, fue convocado por el Equipo Pueblo, la Universidad Iberoamericana, Causa Ciudadana, el Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico (IBASE) y The Development Gap, con sede en Washington. En él se puso de manifiesto la importancia creciente del sector a nivel mundial. A partir de ese encuentro me di a la tarea de dar seguimiento permanente y sistemático al tema de los retos estratégicos de las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁹ Sofía Gallardo plantea la forma en la que los movimientos sociales se han transformado frente a procesos de globalización e integración económica regionales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su Acuerdo de Cooperación Ambiental han sido un “laboratorio” para explicar el surgimiento de las relaciones sociales transnacionales del siglo XXI. Estas transformaciones, sostiene Gallardo, se dan a través de la participación en movimientos de abogacía y de su correspondiente transnacionalización por medio de

En relación con la cooperación

La idea de que los países más desarrollados tienen una responsabilidad social con los países menos desarrollados tiene vigencia, aunque sólo en el marco de la corresponsabilidad. Se consolida el planteamiento de que la cooperación es una manera de crear y organizar la fraternidad entre los pueblos. Las agencias de la cooperación siguen subrayando la importancia de la viabilidad técnica y sustentabilidad de los proyectos. Los términos de la relación entre quien otorga la ayuda y quien la recibe son más claros y transparentes que en períodos anteriores. Las agencias ya no sólo aportan recursos económicos sino que además pretenden realizar un proyecto conjunto, a partir de una agenda social común, con quienes son sus contrapartes.

La cooperación afina su visión sobre cuáles son los nuevos temas a financiar. Se coincide en muchos puntos con quien recibe la ayuda, pero se crean también espacios de tensión. La definición de las áreas que ahora se financian implica un cambio con el pasado. Se privilegian tres grandes campos: el desarrollo de capital humano, el social y el de la democracia. Se apoyan de manera decidida los procesos de la transición democrática y la

prácticas de diplomacia social. Los movimientos de abogacía se constituyen por coaliciones, redes, grupos o individuos que comparten las mismas concepciones y visiones (valores básicos, supuestos causales y percepción de movimientos determinados) y que se movilizan de manera coordinada o no con base a estas concepciones. Se trata de formas propositivas de protesta y elaboración de posiciones frente a una agenda de políticas públicas por parte de actores societales y estatales. Los movimientos de abogacía se organizan en torno a la elaboración de propuestas en base a concepciones profundas y también políticas específicas que buscan influir en las políticas públicas. La diplomacia social se refiere a las relaciones transnacionales de los movimientos sociales que se conducen a través de movimientos de abogacía. Ello explica la interacción de las fuerzas sociales emergentes en la política mundial y, por tanto, reconoce a nuevos actores diplomáticos en las relaciones internacionales contemporáneas. De esta forma se puede concebir a la diplomacia como el conjunto de prácticas y procesos de negociación que ayudan a formar y a mantener identidades en las relaciones internacionales, ampliando el concepto tradicional de diplomacia entendido como procesos de representación entre los Estados. Ver a Sofía Gallardo "Acción colectiva y diplomacia social: movimiento ambientalista frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte" tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencia Social con Especialidad en Sociología. El Colegio de México, julio de 1999. p 60 y 207.

consolidación de las democracias emergentes. Las contrapartes, exigidas por la nueva realidad, definen de mejor manera los temas a trabajar.

La cooperación internacional disminuye en algunos aspectos y en otros aumenta. Hay reacomodos de los recursos al privilegiar regiones y temas prioritarios. El fenómeno afecta a algunas organizaciones y beneficia a otras. Existen novedosos enfoques conceptuales y también distintos mecanismos que promueven la relación entre los tres tipos de cooperación: La internacional, la pública y la privada. Gana camino la posibilidad de otorgar créditos y el acceso a las alternativas de financiamiento de los organismos multilaterales. Se insiste en la necesidad de que las contrapartes diversifiquen sus fuentes financieras y logren su autofinanciamiento. La relación entre las agencias y sus contrapartes se personaliza ahora más que nunca. Se trata de identificar al interlocutor preciso y establecer alianzas, para impulsar proyectos comunes. Las afinidades en torno a la visión del mundo y el qué hacer definen los encuentros.

Es ahora necesario vincular el surgimiento de los objetivos del milenio y las dinámicas de la globalización para, a partir de ello, analizar las condiciones que afectan el desarrollo de la agenda de financiamiento del desarrollo de los países, las negociaciones comerciales internacionales y, no menos importante, las prioridades de las agencias de la cooperación. La guerra contra el terrorismo, iniciada tras los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, influye de manera decisiva en la agenda internacional de la cooperación.²⁰

²⁰ Véase Sanhajúa, Antonio *La cooperación al desarrollo tras el 11-S; entre la globalización y la “guerra contra el terrorismo”* ponencia presentada en las Jornadas sobre Cooperación al Desarrollo, Voluntariado y Universidad, Centro de Iniciativas sobre Cooperación al Desarrollo, Universidad de Granada, noviembre de 2003.

En relación a las estrategias de acción

Es necesario redefinir a las organizaciones y a su tarea en el marco de una nueva realidad. Para ello, es necesario precisar su visión del mundo y los propósitos de su acción, con realismo y objetividad. La frase “pensar globalmente y actuar localmente” sintetiza lo que se quiere. Hay que posicionar, de manera más sólida, a las organizaciones en el entorno social, lo que supone aumentar los niveles de eficacia y credibilidad. Estar presente, de forma habitual, en los grandes medios de comunicación se convierte en una prioridad. El conjunto de la población construye sus posiciones a partir de los mensajes que se originan en los medios, de manera particular, en los electrónicos. Es indispensable abrir el espacio de las relaciones con todos los sectores de la sociedad. Una tarea fundamental es romper el aislamiento y ubicarse como un actor social que opera en el ámbito de lo público. Los contactos con organismos internacionales, gobierno, empresa privada e iglesias adquieren un nuevo significado. El establecimiento de alianzas, la concertación y creación de consenso son actividades que se vuelven clave.

El diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas es la tarea central de las organizaciones. Su contribución al cambio, con el objetivo de hacer del mundo algo mejor, pasa necesariamente por esta actividad. A partir de ella cobra todo su sentido el trabajo puntual, en sí mismo valioso, el cual adquiere otra dimensión en la medida en que logra convertirse en una alternativa que se hace política pública. Se privilegia el espacio de acción en el ámbito municipal, pero en el marco de su articulación con lo regional, nacional e incluso internacional. El cabildeo, en todos los niveles de los órganos del Estado, adquiere importancia definitiva. Este trabajo se convierte en algo central de cara a los nuevos propósitos que se plantean las organizaciones. El presentar resultados concretos se

vuelve una necesidad vital. No se trata sólo de tener buenas intenciones, siempre respetables, sino también de mostrar productos que beneficien a la población y hagan evidente el impacto social del trabajo de las organizaciones.

Se tienen que demostrar resultados en el corto plazo. Si bien muchos de los objetivos de la acción de las organizaciones se contemplan en el largo plazo, la actividad se requiere organizar de manera que se vean sus efectos en períodos aceptables. La construcción colectiva es una prioridad. Hay conciencia de la necesidad de sumar esfuerzos y construir agendas comunes, respetando las diferencias y la diversidad. La articulación contempla el nivel local, regional, nacional e internacional. Se deben multiplicar los encuentros para socializar experiencias y construir alternativas. Se reitera la importancia de la educación en la construcción de la ciudadanía. Hay que partir de la experiencia y del capital acumulado históricamente, aunque se tienen que asumir contenidos y formas de intervención distintos. La ética, en todos los campos de acción, cobra nuevo sentido y pasa a ser un elemento medular de la propuesta educativa. Las organizaciones deben someterse a un proceso de reingeniería organizativa. En muchos casos, las actuales formas están rebasadas y, en otros, los modelos vigentes resultan inadecuados para hacer frente a los retos que se plantean a las organizaciones en el momento actual, y todavía más de cara al próximo siglo.

Los retos estratégicos particulares

Los retos estratégicos dentro del sector

Profesionalización de las instituciones y de su personal

La globalización y el arribo de nuestro país a la democracia exigen, tanto a las instituciones como a su personal, una mayor profesionalización. Ésta empieza por definir con mayor claridad su misión, así como el ámbito preciso de su especialidad. De esta manera, las organizaciones serán capaces de saber con precisión cuál es el aporte específico que hacen a la sociedad. Un segundo aspecto de la profesionalización implica la necesidad de operar de acuerdo a planes y presupuestos, y también con altos niveles de eficiencia y eficacia. La estructura orgánica debe garantizar la existencia de órganos de gobierno y órganos de ejecución. Esto exige, entre otras cosas, que las organizaciones tengan patronatos o consejos de administración que vigilen la acción y actúen de manera permanente como instancias de autorregulación.

El personal que trabaja en las instituciones –asalariado o voluntario– debe tener los conocimientos y la capacidad técnica suficientes para desarrollar su trabajo. La profesionalización implica contar con el saber hacer y la experiencia, y no con un título universitario. La capacidad de impacto por parte de las instituciones depende también del nivel profesional de su personal.

Elevar la calidad e impacto de la acción

Las necesidades sociales que se viven en el país son de tal magnitud que cualquier intento de respuesta, por mediocre que sea, tiende a resultar útil e incluso bueno. La respuesta

profesional de las organizaciones de la sociedad civil no puede conformarse con esta situación y sí está obligada a elevar, de manera permanente, la calidad de los productos y los servicios que prestan, para poder responder a su misión, a las exigencias de la realidad y también a la necesidad de sus usuarios. El impacto del trabajo que realizan las organizaciones se tiene que medir –éste es un indicador fundamental– por la capacidad que sus propuestas. Llevadas a la práctica, tienen que contribuir al cambio de las condiciones de vida de las personas a las que se pretende ayudar.

Encontrar nuevas formas de financiamiento de su acción

Hasta ahora, el más importante financiamiento de las organizaciones ha provenido de los recursos de las agencias de cooperación externa y de los donativos de las empresas y los particulares. Estas fuentes, todas legítimas, han resultado fundamentales para sostener y hacer crecer el sector, sin embargo, no conviene y tampoco es realista depender siempre de las mismas. Se requiere pasar ahora a una nueva etapa, caracterizada por la búsqueda de nuevas alternativas financieras.

Los frentes sobre los que se debe trabajar son cuatro: a) la recuperación, sin fines de lucro, de parte de los gastos que se realizan con el cobro de los productos y servicios; b) el establecimiento de empresas rentables que permitan hacerse de recursos, para financiar la acción no lucrativa. Se intentó años atrás, pero los planteamientos fueron muy idealistas, y la gran mayoría de experiencias derivó en fracasos. Ahora hay una nueva visión y mayor experiencia, lo que permite lanzar nuevos intentos con mucho mayor realismo y conocimiento de causa; c) el desarrollo de campañas de donativos, extendidos al conjunto social. Una nueva conciencia ciudadana abre la posibilidad, como sucede en los países

desarrollados, de buscar fondos en la “colecta hormiga”; d) la búsqueda de acceso a los fondos públicos, que son de la sociedad y no sólo del gobierno. En el futuro próximo, ésta fuente debe convertirse en la más importante de todas.²¹

Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas

El manejo de los recursos financieros en el sector ha sido, en su inmensa mayoría, honesto, y los casos de malos manejos y corrupción se encuentran en una franca minoría. Esto, con todo, no ha garantizado la aplicación de las normas más estrictas de la contabilidad moderna, más cuando se trata de recursos de la cooperación destinados a la acción social. Es frecuente el manejo discrecional, fuera de planes y presupuestos, por parte de los directores. Los fondos son utilizados también en obras sociales, aunque en respuesta a coyunturas o demandas urgentes, y no necesariamente en cumplimiento de la misión institucional. Es necesario un manejo más profesional y transparente de los recursos de las organizaciones del sector.

De manera excepcional se rinde cuenta de los estados financieros anuales. La gran mayoría de las organizaciones informa a sus donantes, con exactitud y en tiempo, del uso que se ha hecho de los recursos que aportaron. Sin embargo, en el sector no existe la práctica de dar a conocer de manera pública, como corresponde a organismos de este carácter, sus balances anuales, previamente auditados. Hay quienes argumentan que resulta muy caro intentar hacerlo. No es razón para desentenderse. Existen ahora muchos medios para poder rendir cuentas de manera muy económica o sin gasto alguno como el Internet, por ejemplo, que

²¹ Un ejemplo de estas nuevas formas de financiamiento, que constituye una gran posibilidad para el caso de México, es el que contempla Katrina Burgués, “Filantropía de migrantes y gobernanza local”, *Nuevas pautas para México: observaciones sobre remesas, donaciones filantrópicas y desarrollo equitativo*, E.U.A., Harvard University, 2005. pp. 125-152.

ayudaría a la propia autorregulación de las organizaciones del sector y generaría mayor confianza en la sociedad.²²

Superar los prejuicios y diferencias internas, para hacer un frente común

El muy variado origen histórico e ideológico de las organizaciones, y también el entorno de una cultura política intolerante y poco acostumbrada al diálogo, la negociación y la concertación entre las distintas maneras de pensar y actuar, han hecho muy difícil el acercamiento entre las organizaciones. Se han realizado avances importantes en los últimos años, sin embargo, sigue habiendo prejuicios y falta de confianza entre las diferentes tradiciones -Iglesia, izquierda, empresa, buena voluntad, etc.- que alimentan al sector. Hay que trabajar todavía más, mucho más, en el acercamiento de los diferentes grupos.

No se trata de borrar las distintas posiciones, sino de buscar los puntos de acuerdo y coincidencia. La experiencia revela que son muchos, sobre todo cuando se trata de analizar problemas puntuales y de proponer caminos de solución a los mismos. Ahora hay experiencias de contacto y trabajo en común, ausentes hace unos años, que se presentan como muy esperanzadoras para el sector y que tienen posibilidad de convertirse en algo más frecuente y común. En la medida en que todos se reconozcan como parte de un mismo sector, con historias y posiciones diferentes, crecerán las posibilidades de hacer un frente común en muchos campos, y eso es algo que conviene a todas las organizaciones.

²² Un conjunto de contribuciones abordan esta temática en Alejandro Monsiváis C. (Compilador), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), 2005.

Los retos estratégicos externos al sector

Elevar el nivel de presencia y visibilidad

Las organizaciones tienen que hacerse más presentes y visibles para toda la sociedad. Deben dejar de verse a sí mismas como organizaciones marginales, lo que contribuye, a su vez, a que los actores las vean como tales. En los últimos años, se ha ganado mucho y ahora es frecuente que los medios de comunicación recojan las declaraciones y puntos de vista de las organizaciones, de manera particular, las que trabajan en el campo de los derechos humanos y la ecología. A pesar de estos éxitos, es todavía mucho lo que falta por hacer. Las organizaciones deben tener mucha mayor visibilidad en la opinión pública, y para ello deben considerar, como parte de sus tareas, actuar en esta dirección.²³

Cambiar la forma de relación con el gobierno

Las organizaciones tienen que trabajar con mayor intensidad por consolidar su proposición frente al gobierno como un actor independiente y autónomo, y también como un interlocutor responsable y válido en la construcción del Estado, a través de su aporte particular. Algo ha caminado con la aprobación de Ley Federal de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil de 2004, sin embargo, hay que hacer más. Se mantiene todavía la desconfianza del gobierno para con una parte importante de las organizaciones y de éstas para con el gobierno. Los términos de la relación deben cambiar. No se trata de que ninguno renuncie a su condición, sino de que estos dos actores hagan esfuerzos más decididos para encontrarse y trabajar de manera conjunta. A los dos les conviene.

²³ Una serie de artículos que ofrecen elementos para orientar el trabajo de las organizaciones en esta dirección se encuentran en Beatriz Solís Lerece, *Las relaciones entre sociedad/medios en el marco de la reforma del Estado*, México, Universidad Metropolitana (UAM), 2004.

Mejorar la relación con la sociedad

La sociedad está todavía poco informada de lo que son y hacen las organizaciones. En algunos sectores, ha penetrado el discurso que se genera y distribuye desde ciertos grupos del poder con el propósito de sembrar dudas y desconfianza respecto de estas organizaciones. El discurso sostiene, entre otras cosas, que las organizaciones responden a “intereses extranjeros”, que pretenden desestabilizar a las instituciones nacionales o que están financiadas por el narcotráfico. Las organizaciones deben trabajar en campañas, con el propósito de crear una buena imagen a partir del hecho de informar a la sociedad respecto de lo que realmente hacen. En la medida en que al conjunto de la sociedad le quede claro el trabajo que realizan estas instituciones, habrá de aumentar el trabajo voluntario y también la posibilidad de los donativos.

Tender puentes con otros sectores y elevar el nivel de las relaciones

Las organizaciones deben ampliar el campo de sus relaciones y salir del pequeño círculo en el que muchas están presas. Tienen también que buscar elevar el nivel de sus interlocutores, para mejorar las posibilidades de la concertación de acciones con los otros sectores sociales. De manera particular, en este momento, se debería privilegiar tender puentes con las organizaciones del mismo sector, aunque pertenezcan a otras tradiciones, con los medios de comunicación; el sector empresarial; el sector académico; las iglesias y con el gobierno en todos sus niveles.

Estos resultados que arroja el balance de las fortalezas y retos estratégicos de las organizaciones de la sociedad civil nos permiten considerar el contenido de las medidas orientadas a su fortalecimiento.

Una reflexión final

La frase “pensar globalmente y actuar localmente” sintetiza, en buena medida, el nuevo marco estratégico en el que tienen que moverse las organizaciones de la sociedad civil. En el contexto actual, es imprescindible que las organizaciones de la sociedad civil precisen su visión del mundo y establezcan los propósitos de su acción con realismo y objetividad.

La nueva realidad exige a las organizaciones posicionarse de manera más sólida en el entorno social. Ello supone, por una parte, aumentar sus niveles de eficacia y de credibilidad. Se requiere también ganar espacios de visibilidad y, con el mismo fin, tener una mayor presencia en los medios de comunicación.

La acción eficaz de las organizaciones requiere abrir el espacio de las relaciones con todos los sectores de la sociedad. Así, una tarea fundamental es seguir rompiendo el aislamiento y ubicarse como un actor social que opera en el ámbito de lo público. Los contactos con los organismos internacionales, los gobiernos, las empresas privadas y las iglesias adquieren un nuevo significado. El establecimiento de alianzas, la concertación y creación de consenso son actividades que se vuelven claves.

La tarea central de las organizaciones se ubica en el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Su contribución al cambio social pasa necesariamente por estas actividades. A partir de ellas, el trabajo puntual de cada una de las organizaciones, en sí mismo valioso, cobra todo su sentido. Esa labor adquiere una nueva dimensión, en la medida en que se influye con alternativas ciudadanas en la construcción de las políticas públicas. Para tener una mayor incidencia, es imprescindible privilegiar la acción en el

ámbito municipal y, de manera particular, en su articulación con los entornos regional, nacional e internacional.

El posicionamiento de la acción de las organizaciones de la sociedad civil en el entorno social exige resultados concretos y, además, es preciso tener la capacidad de mostrarlos en el corto plazo. Si bien muchos de los objetivos de la acción de las organizaciones son de largo plazo, se requiere organizar la actividad de manera tal que se hagan evidentes sus efectos en períodos razonables.

La construcción colectiva es otra prioridad. La capacidad de sumar esfuerzos y construir agendas comunes, respetando las diferencias y la diversidad, es fundamental para la eficacia y el posicionamiento de las organizaciones a nivel individual, y también como un todo. La articulación contempla el nivel local, regional, nacional e internacional.

La educación se reitera como un elemento central en la construcción de ciudadanía. En esta tarea adquieren especial relevancia dos factores centrales, que necesariamente deben de ser considerados en el proceso de construcción de ciudadanía por parte de las organizaciones: la ética y la organización. La ética, en todos los campos de acción, cobra nuevo sentido, y pasa a ser un elemento medular de la propuesta educativa. Las organizaciones deben someterse a un proceso de transformación organizativa. La reingeniería puede ayudar, ya que, en muchos casos, las actuales formas están rebasadas y, en otros, los modelos vigentes resultan inadecuados para hacer frente a los retos que el contexto actual plantea a las organizaciones.

Conclusiones

Hasta aquí se ha intentado dar respuesta a las seis preguntas planteadas en la introducción que implican, a su vez, seis grandes ejes de discusión y debate que están presentes en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil mexicana y, en muchos aspectos, también a nivel internacional. Hacen parte también de la discusión académica. Se trata, como se ha podido ver, de una problemática que aborda temas centrales de la discusión teórica, pero también, y sobre todo, que busca, a partir de esa misma reflexión, aportar elementos para que las organizaciones se comprendan mejor y también puedan dar mayor calidad a su acción y elevar su impacto.

Para dar respuesta a cada una de las preguntas, tal vez sea uno de los aportes de este trabajo, confluyen cuatro distintas fuentes: la reflexión y el estudio académico; la experiencia como actor de las organizaciones de la sociedad civil; la experiencia como consultor en el campo del fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y, finalmente, la experiencia como funcionario público. Las conclusiones que aquí se presentan se articulan a partir de dar respuesta a las preguntas planteadas.

1.- ¿Cómo debemos entender hoy el concepto de ciudadanía y cómo es que ésta participa en la construcción de lo público?

A lo largo del análisis histórico sobre el concepto de ciudadanía se pueden distinguir con claridad, por lo menos, dos grandes tradiciones. De un lado está la que surge en la Grecia clásica que se asocia, a su vez, con la concepción de la democracia que caracterizamos como directa. De otro lado la tradición de la Roma republicana que se identifica con la idea de la democracia representativa.

En una formulación ideal, siempre la realidad matiza las concepciones abstractas, en la primera de las concepciones el ciudadano participa de manera directa en la toma de las decisiones que se realizan en su comunidad. En la segunda los ciudadanos se hacen representar por sus autoridades quienes son los que al final, en búsqueda siempre del bien común, asumen las decisiones. En los 2 mil 500 años de historia que median entre la Grecia de Aristóteles y el día de hoy, de alguna manera, las concepciones de ciudadanía y de democracia que han surgido a lo largo de los siglos, siempre con matices que pueden ser más o menos significativos, se ubican en una de estas dos grandes tradiciones que podríamos calificar como madres.

El concepto de ciudadanía está asociado, le es indisoluble, al de democracia. Sin democracia no puede haber ciudadanía y sin ésta no puede haber democracia.

La manera de entender hoy la ciudadanía está más cerca, a nivel conceptual no necesariamente de la práctica, de la tradición que considera al ciudadano como alguien que de manera directa participa en la toma de decisiones sobre lo que conviene o no a su comunidad.

Los derechos que garantiza la ciudadanía legal son, como plantea Marschall, los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. Cuando el Estado los otorga permite asegurar que cada individuo se identifique y asuma como miembro pleno de su comunidad. A estos derechos, que son los mínimos, ahora habría que añadir el derecho a decidir y el derecho a actuar.

Estos dos últimos derechos son la parte central, la esencia, del concepto de ciudadanía en la modernidad. Ahora no se trata sólo de que el Estado garantice la ciudadanía legal y los

derechos que le son inherentes sino también de que asegure que los habitantes de un país tengan la posibilidad, a través de los mecanismos adecuados, de influir y decidir sobre las políticas públicas y al mismo tiempo tengan la oportunidad, en un ejercicio de corresponsabilidad, de actuar sobre la realidad de su comunidad.

Esto requiere, como bien lo anota Giddens, que el Estado reconozca que la posibilidad del ciudadano de ejercer de manera responsable y plena su tarea como constructor de lo público es parte de su propia condición de ciudadano. En este planteamiento coincide Savater cuando afirma que el ciudadano debe entenderse, siempre en el marco de una sociedad democrática, como un sujeto consciente y activo que conoce sus derechos individuales y sus deberes públicos y, por lo mismo, nunca renuncia a intervenir en la gestión política de la comunidad, porque es algo que le concierne, así como tampoco delega estas obligaciones en manos de los especialistas. El ciudadano las ejerce en su carácter de miembro del colectivo.

Esta concepción de ciudadanía exige necesariamente, es un elemento constitutivo de la definición, que el ciudadano decida y actúe en el ámbito de lo público, para colaborar en su construcción. Esto implica, a su vez, una nueva manera de entender el Estado. En este planteamiento los ciudadanos tienen el derecho, precisamente por ser ciudadanos, de participar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Los ciudadanos tienen poder –es otra manera de entenderlo– para decidir de manera directa sobre las políticas comunitarias y estatales.

Así, la actividad de los ciudadanos al seno de su comunidad adquiere otro significado, ya no se reduce sólo al ámbito de lo privado. A su vez, el espacio de participación en el ámbito

de lo público ya no queda sólo circunscrito a que se le respeten los derechos de su ciudadanía legal que implica, entre otras cosas, elegir a sus gobernantes. Lo que ahora se le tiene que garantizar es que decida y actúe en la construcción de la política pública.

De esta manera cuando el ciudadano, en el ejercicio pleno de sus derechos, participa en la construcción de lo público, en ese mismo acto construye su identidad y también fortalece el sentido de su pertenencia a la comunidad. En ese ejercicio se apropia de los valores asumidos por la comunidad y, al mismo tiempo, con su acción contribuye a fortalecerlos. Se establece, entonces, un espiral en evolución permanente que se mueve a partir dos elementos; en la medida en que se participa se gana en identidad y pertenencia y esto, a su vez, invita a una mayor y más comprometida participación.

El concepto de ciudadanía remite necesariamente al de democracia. Sólo en democracia puede haber ciudadanía. Esto obliga a tomar posición y definir el concepto mismo de democracia. La discusión es intensa y el debate siempre está abierto. Es posible, con todo, establecer un conjunto de elementos mínimos, para considerar cuándo una sociedad es o no democrática. Dahl propone que una sociedad puede ser considerada como tal cuando es capaz de garantizar los siguientes cinco elementos fundamentales: a) participación efectiva; b) igualdad de voto; c) comprensión ilustrada; d) control de la agenda; e) inclusión de los adultos. De estos elementos mínimos, y en la línea que se ha propuesto, habría que subrayar el que tiene que ver con el control de la agenda. Debe garantizarse que todos los que tienen el derecho de la participación efectiva, puedan y deban tener la oportunidad de decidir cómo y qué asuntos deben ser incorporados a la agenda del gobierno de la comunidad. De esta manera se establece que los ciudadanos deben influir y decidir sobre las políticas públicas.

A estos elementos es necesario añadir otros dos que son también fundamentales para definir a una sociedad como democrática: a) la existencia de la legalidad constitucional y b) el reconocimiento de la realidad y presencia de la sociedad civil. La legalidad constitucional establece la necesidad que tiene la sociedad de contar con leyes y normas que regulen la acción social, tanto del gobierno como de los ciudadanos. Ésta es la base del Estado de derecho. La existencia y desarrollo de la sociedad civil es condición indispensable para que ocurra la participación ciudadana. En la medida en que esta sea cada vez más fuerte se convierte en un indicador fundamental de una *constitucionalidad* efectiva en un gobierno democrático.

En el marco de la discusión anterior está también presente el debate sobre cuál es el modelo de democracia que ahora garantiza mejor una mayor y más efectiva participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Hoy, por la vía de los hechos, operan tres modelos de organización democrática de la sociedad: a) la democracia representativa; b) la democracia directa; c) la democracia participativa. Esta última ofrece mayores posibilidades y no niega los elementos que son propios de los dos primeros modelos. Se trata, entonces, de avanzar en un proceso de construcción permanente de un modelo a otro. Así, hay que considerar que la democracia representativa es un primer escalón, pero que se debe avanzar a las posibilidades que ofrece la democracia representativa y de ahí caminar, en línea de conquista, en un proceso gradual y sistemático, hacia la democracia participativa.

2.- ¿Qué debemos entender por sociedad civil y cuáles son las estructuras institucionales que están comprendidas en este concepto?

Hay que reconocer que en torno a la definición del concepto de sociedad civil existe un intenso y al mismo tiempo muy productivo debate tanto en el espacio de la academia como en el de las organizaciones ciudadanas. Las diversas tradiciones de la sociología y de la ciencia política están a la búsqueda de comprender y poder explicar el funcionamiento de la realidad. En este esfuerzo se enfrentan al proceso de cambio permanente de la misma. Esto obliga a que la teoría social esté, a su vez, en una constante evolución. Los planteamientos teóricos que en un momento tuvieron la capacidad de explicar la realidad después, por la transformación de ella, resultan ya incapaces de dar cuenta de la misma.

En este marco de dificultad se ubica la problemática de conceptualizar un término que resulta particularmente complejo como es el de sociedad civil. La complejidad se origina, por un lado, en el cambio permanente de la sociedad al que hicimos referencia que supone, entre otras cosas, el surgimiento de nuevas estructuras sociales o de actores antes no considerados y, de otro, la multiplicidad de las variables que pretende abarcar el concepto.

La discusión en torno a qué es la sociedad civil se origina también, como el de ciudadanía y democracia, en la Grecia clásica. Aristóteles, quien marca el punto de partida de la discusión, define a la sociedad civil como la comunidad ético-política de ciudadanos libres e iguales en un sistema de gobierno definido legalmente. A partir de Hegel, que recoge toda la discusión de los siglos anteriores, el debate sobre la sociedad civil adquiere una particular relevancia, pero es Gramsci, en los años veinte del siglo pasado, quien establece los primeros términos de la discusión actual.

El surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil empieza a ser un fenómeno significativo para el caso de México y de otros muchos países, a partir de mediados de la década de los setenta. Adquiere especial relevancia hacia mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa. De manera particular, esta última etapa del “despertar” de la sociedad civil está asociado a la crisis del modelo del Estado benefactor y a los procesos de democratización de los países del Sur de Europa, de América Latina y de Europa Oriental.

El desarrollo de la sociedad civil obliga, por la vía de los hechos, a que los investigadores del mundo de la academia y también los integrantes de las organizaciones, sobre todo los que tienen mayor tiempo en el trabajo, se planteen una serie de preguntas relacionadas con la concepción y quehacer de la sociedad civil y sus organizaciones.

El esfuerzo va dirigido, primero, a comprender lo que acontece, para después, ofrecer una explicación. Los académicos toman un camino y los integrantes de las organizaciones otro. En el primero de los casos, las preocupaciones son de carácter teórico y conceptual. En el segundo, el núcleo que guía la reflexión es el auto-comprenderse y dar cuenta de la relevancia e impacto de la propia práctica.

La investigación requería de la existencia de una masa crítica que resultara significativa y provocara, por lo mismo, una reflexión más sistemática y también más seria y consistente. Al inicio de la década de los noventa, después de una revisión exhaustiva de cómo las distintas tradiciones del pensamiento Occidental habían abordado el concepto de sociedad civil, Jean L. Cohen y Andrew Arato están en condiciones de proponer, desde el ámbito de la academia, algunos de los temas centrales del debate actual.

Si bien se reconoce la dificultad de proponer una definición de sociedad civil que valga para todos, sí es posible ofrecer elementos que forman parte esencial de la misma. El punto de partida es reconocer, se trata de un supuesto básico y fundamental, que la estructura social está integrada por el Estado (gobierno), la economía (mercado) y la sociedad civil. Así, en un segundo momento, se pueden establecer como elementos constitutivos de la definición que: a) la sociedad y el gobierno constituyen el Estado; b) la construcción de lo público es responsabilidad del gobierno y de la sociedad civil; c) la sociedad civil implica individuos organizados que actúan por una causa común; d) construye capital social; e) exige la participación libre y voluntaria de sus miembros; f) tiene como tarea fundamental abrir el espacio de participación a los ciudadanos y actuar como contrapeso a la acción del gobierno.

A partir de los elementos anteriores, que son parte de la definición, se hace posible establecer las estructuras institucionales que integran a la sociedad civil. En su sentido más amplio las organizaciones de la sociedad civil, tal como lo propone Gramsci, son todas las estructuras organizadas que no son las propias del gobierno. Así, el concepto de sociedad civil abarca a las organizaciones productivas del sector privado o del mercado, cuyo propósito central es la ganancia, y también a todas las organizaciones que no persiguen el lucro o del tercer sector que se integra, a su vez, por cuatro tipo de organizaciones: a) las asociaciones religiosas; b) las instituciones de autobeneficio; c) las instituciones políticas y los partidos; d) las instituciones de servicios a terceros. Este último grupo se compone por tres tipos de instituciones: las fundaciones; las asociaciones operativas; las instituciones al servicio del sector.

3.- ¿Cuál ha sido el desarrollo histórico de las organizaciones de la sociedad civil en México?

A grandes rasgos la historia de las organizaciones de la sociedad civil en México puede sintetizarse en cuatro grandes períodos: a) la colonia; b) el siglo XIX; c) los años del régimen de partido de Estado; d) el periodo de la alternancia. La historia ocurre en ruptura y ajustes, pero también en avance y continuidad. Los elementos fundamentales que describen y caracterizan estos períodos son los que a continuación se proponen.

La colonia

En el marco de una sociedad donde el Estado y la Iglesia tutelan el conjunto de las actividades, en este período, que abarca trescientos años, surgen las primeras organizaciones de beneficencia. La gran mayoría son fundadas por la Iglesia católica, pero existen también un grupo de organizaciones, que son las menos, creadas por particulares en su carácter de filántropos y también por asociaciones, gremios y cofradías.

El siglo XIX

Después de la independencia se inicia la construcción de la nueva institucionalidad. El nivel de la inestabilidad y la crisis que se vive impide el desarrollo de las organizaciones propias de la sociedad civil. En ese marco de conflicto permanente se puede, con todo, promulgar las Leyes de Reforma que pretenden modernizar al país y que establece la separación de la Iglesia y el Estado.

Esta decisión implica nuevas responsabilidades sociales para el gobierno al mismo tiempo que la Iglesia se retrae de prestar servicios que antes estaban a su cargo. El pensamiento liberal triunfante asignan un papel importante al individuo como tal y esto permite el surgimiento de filántropos que intervienen, con la fundación de instituciones de asistencia, en el ámbito de la prestación de servicios sociales. Las nuevas leyes establecen un marco jurídico que alienta su desarrollo.

En la “paz” de la dictadura porfiriana, que se extiende por más de treinta años, se da un fuerte impulso al desarrollo de la beneficencia pública y privada. Los filántropos fundan, entonces, sobre todo en la última década del siglo XIX, nuevas instituciones asistenciales. En esta misma época se establecen organizaciones asistenciales de las comunidades extranjeras residentes en México, para ofrecer servicios a sus miembros. En ambos casos todavía permanecen algunas de ellas.

Los años del régimen de partido de Estado

Al concluir la Revolución Mexicana (1910-1920) surge un nuevo Estado y, con él, un gobierno que se legitima y logra obtener la confianza y el apoyo de sectores amplios de la sociedad. El Estado revolucionario, en una matriz de Estado benefactor, se hace cargo de las necesidades básicas de la población. En los primeros cincuenta años el modelo es realmente exitoso. A final de los años sesenta se inicia una crisis política que desemboca en el triunfo de la oposición y la instalación del gobierno de la alternancia en el año 2000.

a) La visión y acción del gobierno

Los gobiernos que surgen de la Revolución organizan al conjunto de la sociedad a través de estructuras corporativas y clientelares. La corporativización de la sociedad se impone de forma clara y eficaz desde finales de los años treinta y hasta finales de los años sesenta. A partir de ahí el modelo entra en crisis y ya no logra recuperarse. Sin embargo, el agotamiento del mismo se da de una manera muy lenta.

El surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil se convierte en algo relevante a partir de la década de los setenta. El gobierno, ante este fenómeno, y en el marco de su concepción corporativa y clientelar, asume que cualquier instancia organizada que no pueda controlar de manera directa amenaza su hegemonía. Se evidencia, entonces, la incapacidad del grupo en el poder de hacer frente a la emergencia de las organizaciones ciudadanas. Esta incompreensión va abonar al desgaste del modelo.

b) La visión y acción de las organizaciones

A partir de la década de los setenta, las organizaciones de la sociedad civil encuentran las condiciones que les permiten reproducirse y ocupar un espacio significativo en la estructura social del país. La actitud del gobierno ante el movimiento estudiantil en 1968 provoca reacciones y definiciones. El crecimiento de la sociedad civil organizada se da, entonces, a partir de dos grandes tradiciones culturales y también estructuras sociales: la Iglesia católica y los movimientos sociales de la izquierda. En algunos casos coinciden, pero cada una tiene su propia lógica de construcción.

Después del impacto social de los sismos de 1985 se acelera el proceso de expansión de las organizaciones de la sociedad civil. Surgen también nuevos actores sociales como feministas, ecologistas y defensores de los derechos humanos. Gana camino la idea de que el propósito fundamental del trabajo es influir en el diseño de políticas públicas y convertirse en un contrapeso de la acción gubernamental.

Ya en la década de los noventa, y ante las nuevas exigencias de los organismos de cooperación, las organizaciones de la sociedad civil se ven obligadas a realizar cambios profundos para poder responder a las exigencias que ahora se le plantean. El fortalecimiento institucional cobra importancia en la dinámica de profesionalizar el trabajo y ofrecer resultados tangibles.

El periodo de la alternancia

El grupo que triunfa en las elecciones de 2000 ve a las organizaciones como actores relevantes en el ámbito de la acción social. Desde un principio, el gobierno, a partir de la claridad conceptual que tiene sobre el papel de las organizaciones, abre espacios de participación. Se establece una nueva relación entre sociedad y gobierno. Sin embargo, la claridad conceptual no se acompaña de los mecanismos operativos que ofrezcan la posibilidad de que las organizaciones participen de una manera más decidida en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

4.- ¿Cuál ha sido la evolución de las organizaciones de la sociedad civil desde el punto de vista organizacional en las últimas décadas?

El proceso de cambio ha sido claro y contundente. En las últimas cuatro décadas han tenido lugar transformaciones notables al interior de las organizaciones de la sociedad civil. Esto habla de la vitalidad y también de la capacidad de adaptación que ellas tienen; muestra también que son capaces de responder a los desafíos y retos que les plantea la realidad en constante evolución y cambio. De no ser así, las organizaciones y el sector como tal estarían en riesgo de desaparecer.

Las organizaciones han pasado de ser estructuras centradas en personas a convertirse en espacios profesionales con reglas claras de operación. En este proceso de renovación permanente destacan: a) Un nuevo paradigma teórico. Ahora el marco conceptual sostiene que el cambio social se impulsa, no a través de la lucha revolucionaria, sino a partir de acciones capaces de mejorar las condiciones de vida de la población; b) Una identidad propia. Ahora adquieren su identidad partir de los servicios profesionales que prestan. Ya no la asumen a partir del acompañamiento al movimiento popular; c) La relación con las agencias de cooperación. Ahora ejercen los recursos en el servicio profesionales que ofrecen a los actores con los que trabajan. Ya no son sólo el canal de transmisión para entregar los recursos al movimiento social; d) Un proceso de profesionalización. Ahora hay una preocupación real para que el personal se forme y capacite. La especialización se asume como algo importante; e) Su establecimiento como actor sociales definidos. Ahora tienen una función en la estructura social y, por lo mismo, son capaces de reclamar su lugar para participar en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; f)

El reconocimiento social. Ahora buscan la aceptación de los distintos actores sociales. No se limitan a la aceptación de los actores del movimiento social. La visibilidad pasa, entonces, a ser un tema relevante; g) El reconocimiento legal. Ahora exigen ser aceptadas como instituciones de servicio público que merecen beneficios fiscales y, por lo mismo, tienen derecho a acceder a los fondos públicos; h) Una administración profesional. Ahora la planeación, evaluación y la realización de auditorías pasan a ser actividades plenamente integradas a la dinámica institucional; i) Las estrategias de financiamiento. Ahora buscan distintas formas de hacerse de recursos. El cobro por los servicios prestados, por ejemplo, adquiere sentido e importancia.

En el marco general anterior también se han producido cambios en la cultura institucional y también en el clima de trabajo. Algunos de los más relevantes son:

En la cultura institucional: a) La motivación. Ya no sólo se limita a la política o religiosa. Ahora se sustenta en realizar un trabajo profesional que se propone mejorar las condiciones de vida de los grupos con los que se trabaja; b) La estrategia. La revolución ya no es la vía para cambiar las estructuras sociales. Ahora se sostiene que participar en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas es la manera de impulsar el desarrollo social; c) La pertenencia. El compromiso militante no construye la pertenencia. Ahora se ingresa a la institución cuando se tienen las capacidades personales y las competencias técnicas necesarias para realizar el trabajo; d) El adversario. Ya no se ve la necesidad de vencer al poder establecido. Ahora se le reconoce como un interlocutor válido al que se trata de influir y con el que se debe negociar. Incluso se contempla la colaboración; e) El liderazgo. La conducción no se ejerce a partir del reconocimiento al compromiso del fundador. Ahora la capacidad profesional es lo que define el liderazgo y la conducción; f)

La institucionalización. La idea de que organizar los procesos es algo burocrático queda atrás. Ahora se valora contar con normas y reglas que rigen la vida de la institución.

En el clima de trabajo: a) La distinción de espacios. La no distinción entre el espacio personal y el del trabajo se supera. Ahora cada uno es claro y distinto. Se valoran los dos; b) La Organización del trabajo. Ya no se admite que no exista ningún tipo de estructura. Ahora hay reglas claras que organizan el trabajo. Se respetan los estilos personales, pero en el marco de un colectivo que también exige respeto; c) La productividad y la eficacia. Ya no es válido ignorar la productividad en el trabajo. Ahora se le privilegia. La administración del tiempo y la eficacia son bien valorados; d) La administración del conflicto. El no querer asumir la realidad del conflicto ya no se admite. Ahora se establecen reglas que permiten hacer frente a los conflictos en forma institucional. Se reduce el costo para todas las partes.

El futuro exige continuar de manera permanente en un proceso de cambio en respuesta a la dinámica del propio entorno. Sólo si las organizaciones establecen una dinámica de cambio continuo podrán estar a la altura de los retos que, de manera sistemática, les plantea la propia realidad. A partir de ese proceso de innovación permanente las organizaciones podrán reposicionarse en el entorno social y tener la capacidad para reenfocar sus prioridades y tareas.

5.- ¿Por qué es relevante el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y cómo puede darse éste?

Las posibilidades de influir y participar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas crecen en la medida en que la sociedad se abre y los procesos

democráticos se consolidan y profundizan. En este horizonte se ofrece a las organizaciones de la sociedad civil un amplio espacio de oportunidad para que puedan realmente influir y participar en la construcción de lo público. Esto, a su vez, les plantea nuevos desafíos y retos cuya respuesta exige contar con una mayor capacidad de respuesta institucional. De ahí la importancia de los procesos de fortalecimiento. Las organizaciones de la sociedad civil tienen que estar a la altura de las exigencias que les plantea la realidad. Sólo así podrán cumplir con su misión.

En el caso de México y del resto de los países de América Latina, los procesos de fortalecimiento institucional surgen a finales de la década de los ochenta a solicitud, primero, y como exigencia, después, de las agencias de la cooperación, de manera particular las europeas. Ellas, a su vez, habían estado sujetas a la presión de sus gobiernos, que aportan la mayor parte de los recursos de la cooperación, para que dieran cuenta de la rentabilidad de su trabajo en apoyo al desarrollo de los países objeto de su ayuda y también para que ellas mismas entraran en un proceso de modernización y simplificación administrativa como había ocurrido en los mismos gobiernos.

La experiencia revela que los procesos de fortalecimiento institucional han resultado exitosos y útiles sólo cuando las organizaciones asumen el ejercicio en respuesta a sus propias necesidades y a partir de su propio interés. En cambio, cuando se realiza sólo en respuesta a la exigencia de la agencia, los ejercicios de fortalecimiento no logran impactar de manera positiva el desarrollo institucional de las organizaciones.

La práctica demuestra, para el caso de los consultores, que la conducción de los procesos de fortalecimiento debe guiarse por una serie de principios metodológicos que resultan claves

para que el ejercicio resulte más efectivo (eficiencia y eficacia). Estos son: a) debe mantenerse una actitud crítica ante toda solicitud; b) aclarar la demanda es una tarea conjunta de quien solicita los servicios y el consultor; c) la consultoría exige de un diseño para cada caso; d) hay que transferir siempre los conocimientos y la metodología; e) el consultor nunca puede sustituir a los miembros de la institución; f) el proceso de consultoría debe ser evaluado en cada una de sus etapas y también al llegar a su fin.

La propuesta metodológica contempla dos espacios de intervención: el interno y el externo. En cada uno de los casos existe un conjunto de procesos que debe analizarse y evaluarse para hacer las propuestas correspondientes que contribuyan a fortalecer las capacidades institucionales. Los procesos del espacio interior son cuatro: a) la estructura orgánica; b) la planeación y evaluación; c) formación y capacitación; d) especialización. Los propios del espacio exterior son también cuatro: a) visibilización; b) relaciones; c) posicionamiento; d) financiamiento.

Debe quedar claro, no siempre es así, que el fortalecimiento institucional es un proceso y no una actividad puntual. Un problema frecuente y no privativo sólo de las organizaciones de la sociedad civil en México, ocurre en otros países, es que se asume que una vez que ha tenido lugar el proceso, las organizaciones ya están fortalecidas y eso es definitivo. Esto no es así. Buena parte de los fracasos en la práctica del fortalecimiento reside precisamente en esta visión.

Es muy común ver que en la primera ocasión que la organización se sometió al proceso este resultó exitoso al poder cumplir con sus propósitos. Como resultado de la intervención la organización tomó las medidas necesarias para transformarse, lo que le permitió su

fortalecimiento. El problema viene cuando se asume que ahí termina el proceso. De otro lado, el entorno, ahora como nunca, sigue cambiando de manera continua y acelerada. Los paradigmas conceptuales que se tienen ya no son capaces de explicar lo que sucede a nivel nacional o internacional o surgen nuevas problemáticas nunca antes contempladas, para las cuáles no se tienen buenas respuestas. La organización requiere, entonces, de capacidades para poder responder a las nuevas exigencias y desafíos que le presenta la realidad. Por eso mismo, el fortalecimiento sólo puede cumplir cabalmente con las posibilidades que ofrece en la medida en que pase a ser una práctica que es parte de la vida cotidiana de las instituciones. El cambio debe ser continuo.

6.- ¿Cuál es el futuro y cuáles son los retos fundamentales de las organizaciones de la sociedad civil en la actualidad?

El futuro de las organizaciones de la sociedad civil es muy promisorio. Lo es para el caso mexicano, pero también a nivel mundial. Los paradigmas teóricos vigentes, la concepción del Estado, la concepción de ciudadanía y de la sociedad civil y el nuevo papel que se reconoce a sus organizaciones ofrecen un campo propicio para que éstas se expandan y para que, a partir de una mayor incidencia, cada vez tengan mayor relevancia.

De manera particular para el caso de México, aunque no es privativo sólo de la realidad mexicana, el futuro que espera a las organizaciones va a depender de que cada vez más actores de la vida social y política del país comprendan que la construcción de lo público y la participación ciudadana son parte fundamental de la gobernabilidad democrática.

En la tradición estatista mexicana, todavía más que en otros países de América Latina, la construcción de lo público se ha entendido como responsabilidad exclusiva del gobierno. Después de muchos años de discusión y de lucha por abrirse un espacio, las organizaciones han ampliado sus posibilidades de participación. En este avance ha resultado fundamental, no se podría explicar sin él, que cada vez queda más claro, a partir de una nueva concepción del Estado, que la construcción de lo público es una responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad civil.

El camino por recorrer es todavía muy grande. Se ha ganado en claridad conceptual, pero ésta no se ve acompañada, es ciertamente más difícil, de una dinámica en la práctica de la acción gubernamental que rompa con las inercias del pasado y construya nuevos espacios y mecanismos que garanticen la participación de la ciudadanía y de sus organizaciones en la construcción de lo público a través del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Aquí está uno de los grandes retos no sólo de las organizaciones sino del conjunto de la sociedad mexicana. Es un camino indispensable a recorrer en el proceso de consolidación y profundización de la democracia, así como en el acceso a la modernidad.

Esta tarea implica que el gobierno abra espacios y cambie la lógica de su actuación. Esto exige, es la contraparte indispensable, que la ciudadanía esté cada vez más preparada, lo que necesariamente requiere que se eleven los niveles de escolaridad y mejoren los contenidos de la educación. Demanda también un mayor compromiso y responsabilidad de la ciudadanía. Hace también necesario, eso está ya tratado en la respuesta a la pregunta anterior, que las organizaciones de la sociedad civil sean cada vez más capaces y profesionales. La intervención en la cogestión del Estado con el gobierno exige a las

organizaciones y a sus integrantes altos niveles profesionales y también el desarrollo constante de nuevas capacidades.

El espacio privilegiado y primero del encuentro entre la ciudadanía, las organizaciones y el gobierno, en la tarea de construcción de lo público, es el poder local. La dimensión del espacio ofrece la mejor posibilidad para que todos los actores puedan, de manera directa, entrar en contacto y relación. Además, la envergadura de los problemas a solucionar en el nivel local ofrece la posibilidad de actuar de una manera más clara y con mayor efectividad.

El otro gran tema es el de la participación ciudadana, que es también parte constitutiva de la construcción de lo público. Son dos caras de una misma realidad. En la respuesta a la primera pregunta se abordó el tema de la participación ciudadana desde el horizonte de la reflexión teórica. Aquí se quiere subrayar la evidencia de los estudios de carácter empírico que revelan las enormes posibilidades de la participación ciudadana en la tarea de construcción de lo público o de otra manera de la comunidad a la que se pertenece.

A partir de los resultados que arrojan diversos estudios internacionales en distintas regiones del mundo, Kliksberg establece siete grandes tesis sobre las posibilidades que ofrece la participación ciudadana: a) tiene claras ventajas comparativas en relación con los proyectos que no tienen este componente; b) permite hacer una mejor gerencia de los proyectos, al evitar la centralización y el autoritarismo; c) produce conocimientos y nuevas modalidades de acción; d) construye y moviliza capital social; e) ofrece posibilidades para enfrentar las resistencias burocráticas; f) obliga a la burocracia a entender el ejercicio del poder como servicio; g) se gana en gobernabilidad y la burocracia, puede entonces, asumir como virtud el hecho de la participación.

A partir del diagnóstico de las organizaciones de la sociedad civil y también de las valoraciones del entorno es posible identificar un conjunto de retos, generales y específicos, a los cuales las organizaciones tendrán que hacer frente en los próximos años, en independencia de su grado de desarrollo, para poder cumplir de manera efectiva con el papel que ahora tienen y ellas mismas han sido capaces de abrirse al interior de la sociedad mexicana.

Los retos estratégicos generales hacen relación a las nuevas condiciones del entorno, mundial y nacional, y también de las líneas de evolución que se estima habrá de seguir la estructura social en el futuro próximo. Las organizaciones tienen que adecuarse, por un lado, y, por otro, saber responder a estas condiciones.

Los retos son tres: a) En relación a la globalización. El fenómeno plantea oportunidades, pero también presenta desafíos, que es necesario analizar. Es indispensable redefinir el papel de las organizaciones, al interior de cada país, en el marco de la globalización. Para eso se requiere de una mejor conceptualización y una actitud pro-activa y no sólo defensiva; b) En relación con la cooperación. Sólo puede y debe darse en el marco de la corresponsabilidad. Hay que subrayar que se trata de una muy buena manera de fomentar la fraternidad entre los pueblos. El gobierno, las agencias de cooperación y los nuevos donantes van a exigir que las organizaciones y los proyectos tengan viabilidad técnica y sean sustentables. Los donantes quieren también participar como socios en los proyectos a partir de una visión y una agenda social compartida; c) En relación a las estrategias de acción. Se requiere actuar a partir de asumir que la realidad está en constante cambio y que eso exige la evolución sistemática de los planteamientos teóricos. La formulación “pensar globalmente y actuar localmente”, sintetiza bien lo que se quiere hacer. En ese marco, las

organizaciones deben: elevar los niveles de eficacia y credibilidad; estar presentes de manera habitual en los medios de comunicación; relacionarse con todos los sectores de la sociedad nacional e internacional; establecer alianzas; crear consensos.

Los retos estratégico específicos son diez. Los primeros cinco están relacionados con la realidad interna de las organizaciones. Los segundos están relacionados con los factores externos al sector.

Los retos estratégicos al interior del sector: a) Profesionalización de las instituciones y de su personal. Se requiere precisión sobre el aporte que se pretende hacer (misión). La estructura orgánica debe integrarse con órganos de gobierno, de ejecución y con el consejo de administración que vigilen la acción y actúen como instancias de control; b) Elevar la calidad e impacto de la acción. El impacto de la acción tiene que medirse por la capacidad para contribuir al cambio de las condiciones de vida de las personas a las que se pretende ayudar; c) Encontrar nuevas formas de financiamiento de la acción. La común ha sido por la vía de las agencias de la cooperación. Han crecido las aportaciones empresariales y del gobierno. Ahora hay que buscar más fuentes alternativas; d) Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Se hace necesario un manejo totalmente profesional y absolutamente transparente; e) Superar los prejuicios y diferencias para hacer un frente común. Ahora se tiene que propiciar el encuentro entre las diferentes tradiciones culturales e ideológicas que integran el sector, para avanzar en la superación de la desconfianza mutua.

Los retos estratégicos al exterior del sector: a) Elevar el nivel de presencia y visibilidad. Las organizaciones deben tener mayor visibilidad en la opinión pública. Parte de su tarea debe dedicarse a esa actividad; b) Cambiar la forma de relación con el gobierno. Las

organizaciones deben consolidar su independencia y autonomía, frente al gobierno, pero también ser un interlocutor responsable y válido; c) Mejorar la relación con la sociedad. Si al conjunto de la sociedad le quede claro el trabajo que realizan estas instituciones, habrá de aumentar el trabajo voluntario y también la posibilidad de los donativos; d) Tender puentes con otros sectores. Las organizaciones deben ampliar el campo de sus relaciones y establecer contactos con los actores estratégicos nacionales e internacionales; e) Elevar el nivel de las relaciones. Se tienen que trabajar en elevar el nivel de las relaciones y de la interlocución, para mejorar las posibilidades de la concertación de acciones con los otros sectores sociales

Hasta aquí la respuesta a las preguntas que guiaron la investigación. Se trata de un primer acercamiento, a partir de la reflexión y la práctica, a un conjunto de temas que involucran la discusión teórica y también la reflexión sobre la práctica. Todos son temas que van a tener todavía un mayor espacio de discusión, pero también de aplicación, en la medida en que la democracia se afiance y abra espacios a la creatividad en el campo de la participación de la ciudadanía en la construcción de lo público.

La respuesta a una pregunta siempre trae consigo todavía más preguntas. El trabajo, por lo mismo, plantea más preguntas que respuestas. La reflexión sigue, pero sobre todo, la práctica que da origen a que se abran las preguntas que aquí se ha intentado responder debe continuar y lo debe de hacer cada vez desde una mejor condición, para hacer una más efectiva contribución a la construcción de un mundo más fraternal donde la igualdad ante la Ley, la equidad y la justicia social se hagan una realidad.

Apéndices

Apéndice 1

RELACIÓN DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO FEDERAL 2000-2006

<i>Secretaría u Organismo</i>	<i>Tipo de organización</i>	<i>Programas en los que participan</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Estructura</i>
SCT	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción con participación de representantes ciudadanos.		<p>Establecer lineamientos y acciones para prevenir la corrupción.</p> <p>Facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas.</p> <p>Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos.</p> <p>Fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas ante conductas irregulares.</p>	<p>Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal.</p> <p>El Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>Hasta cinco funcionarios titulares de las unidades adscritas a la Presidencia de la República.</p> <p>Representantes invitados de los sectores social y privado, destacados por su reconocida trayectoria profesional.</p>
SEP	Consejo de Participación Social (CONAPASE)	<p>Escuelas de Calidad.</p> <p>Gestión Escolar.</p> <p>Programa Nacional de Lectura.</p>	<p>Elevar la calidad de la educación de manera coordinada, a través de los diferentes actores que participan en el proceso educativo para incidir en él de una manera más eficaz.</p> <p>Mejoramiento de la calidad, equidad y cobertura de la educación.</p>	<p>En cada estado se constituye un consejo estatal de participación social en la educación que está integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como representantes de sectores sociales de cada entidad federativa, especialmente interesados en la educación.</p>
		Oportunidades	<p>Apoyo a la población en extrema pobreza. Se basa en la corresponsabilidad, busca la equidad, se centra en la familia y fortalece el tejido social comunitario.</p> <p>Garantizar que el programa no se utilice de forma partidista y permite la evaluación del programa.</p>	

<i>Secretaría u Organismo</i>	<i>Tipo de organización</i>	<i>Programas en los que participan</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Estructura</i>
SSA	Aval ciudadano	Cruzada Nacional por la Calidad en los Servicios de Salud	Ser un mecanismo innovador que permita la participación ciudadana en la mejora de la calidad de los servicios de salud, avalando la información de los resultados del monitoreo de indicadores de trato digno propuestos por la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud. Contribuir a: Ampliar el espacio público de reconocimiento a la participación ciudadana. Fortalecer el rol de las organizaciones y de las acciones ciudadanas en el ejercicio de una participación activa. Promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública y en la mejora de la calidad de las instituciones de salud. Fomentar el diálogo y la transparencia.	Organizaciones de la sociedad civil. Instituciones de salud. Asociaciones gremiales. Universidades.
SEDESOL	Consejo Consultivo Ciudadano	Varios programas (atención a la juventud, migración y pobreza, ciencia, tecnología y metodologías para la superación de la pobreza y desarrollo local)	Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación, orientación y evaluación de la política nacional de desarrollo social. Impulsar la participación de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de la política nacional de desarrollo social. Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado hacia la búsqueda de fórmulas que coadyuven a mejorar la gestión institucional y de la sociedad civil para la superación de la pobreza.	Actores representativos de las organizaciones civiles, académicos, empresarios, legisladores, comunicadores, representantes de las iglesias.
SEDESOL	Iniciativa ciudadana 3 x 1	Microrregiones.	Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, principalmente radicados en el extranjero.	Ciudadanos representantes de migrantes organizados en un comité comunitario.
SEMARNAT	Consejos consultivos para el desarrollo sustentable.		Asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental. Pueden también emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes.	Académicos. Organizaciones ambientalistas. Sector empresarial o industrial. Sector social o productivo relacionado con el medio ambiente.

<i>Secretaría u Organismo</i>	<i>Tipo de organización</i>	<i>Programas en los que participan</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Estructura</i>
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	Colaboración entre sociedad y esta Secretaría.	Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción	<p>Colaborar, en sus respectivos ámbitos de competencia o de acción, en el combate a la corrupción y en la transparencia de la gestión pública, asumiendo las responsabilidades y cumpliendo las obligaciones que a cada uno corresponda.</p> <p>Promover el reconocimiento a conductas sobresalientes de los ciudadanos o de los servidores públicos, en apoyo al combate a la corrupción o a evitar la impunidad.</p> <p>Analizar y, en su caso, suscribir acuerdos sectoriales en ámbitos específicos para evitar la corrupción e impulsar y fomentar la transparencia en el servicio público.</p>	Organizaciones ciudadanas. Empresariales. Sindicales. Partidos políticos. Instituciones académicas. Gobierno de la República.
PGR	Consejos de Participación Ciudadana.		<p>Objetivo general: Convocar, organizar, dirigir y proyectar la participación ciudadana, en el diseño, ejecución y vigilancia de las tareas de procuración de justicia.</p> <p>Objetivos específicos: Elaborar diagnósticos sobre la participación ciudadana en la PGR, ubicando las inconsistencias y debilidades de la Institución. Diseñar y supervisar la ejecución de un plan de acción de participación ciudadana. Coadyuvar en el diseño de lineamientos de trabajo y programas indispensables para fortalecer la actuación institucional. Emitir resultados y opiniones al titular de la Institución. Evaluar las acciones institucionales, específicamente en lo relativo a los derechos humanos, desarrollo humano, atención a víctimas, equidad y género. Ejecutar programas específicos para la prevención de delitos federales.</p>	Sectores social y privado. Instituciones académicas.
INMUJERES	Consejo Consultivo.	Pro-equidad.	Establecer vínculos de coordinación y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.	Organizaciones de la sociedad civil.
CONAPO	Consejo Consultivo.		<p>Hacer recomendaciones en materia de población y demografía. Elaborar y acordar recomendaciones al gobierno para hacer más eficaces las acciones de éste. Constituirse en un foro de evaluación ciudadana de las políticas, las estrategias y las acciones emprendidas.</p>	Especialistas académicos Sociedad civil. Organismos internacionales.

<i>Secretaría u Organismo</i>	<i>Tipo de organización</i>	<i>Programas en los que participan</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Estructura</i>
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Consejo Consultivo Indígena.		Órgano de consulta y vinculación entre la comisión, los pueblos indígenas y la sociedad.	Se integra por representantes de los pueblos indígenas. Gobiernos estatales. Comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras de Diputados y Senadores. Instituciones académicas. Organizaciones ciudadanas
CONACULTA	Consejos ciudadanos.	Programa de desarrollo cultural municipal	Detonar procesos culturales en los municipios, apoyando proyectos emanados de la ciudadanía organizada	Organizaciones ciudadanas
	Los ciudadanos forman parte de los órganos de decisión del otorgamiento de estímulos.	Estímulos a la creación y desarrollo artístico. Programa de atención a públicos específicos. (Fondos estatales para la cultura y las artes)	Propiciar que los individuos y los grupos sean partícipes de los espacios y recursos de la cultura, y que se sientan responsables de su uso. Colaborar con las instituciones en la creación de las bases de las políticas públicas, en materia de arte y cultura, dirigidas a personas con algún tipo de discapacidad.	Instituciones de asistencia privada. Grupos artísticos con discapacidad. Personas en situación de reclusión. Personas de la 3ª edad.
	Foros.	Foros regiones culturales / Culturas regionales.	Ser representantes de la comunidad en materia de demandas de desarrollo cultural. Ser corresponsables en la organización de actividades que contribuyan al desarrollo cultural de la región, a partir de necesidades reales. Participar en el intercambio de experiencias y conocimientos, así como exponer problemáticas y perspectivas en torno al desarrollo cultural de las regiones del país.	Promotores culturales independientes. Organizaciones civiles. Investigadores. Académicos. Estudiantes. Funcionarios culturales en los tres niveles de gobierno.
	Comisiones de Planeación.	De desarrollo cultural infantil.	Participación en la consolidación y aprobación de los programas en materia de cultural infantil de los estados.	Un ciudadano por comisión de planeación. Iniciativa privada. (30 estados están suscritos al programa)

Apéndice 2

A continuación se ofrecen algunos datos que permiten hacerse una idea de la dimensión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de manera particular las comprendidas en lo que se conoce como el tercer sector.

Cuadro 1: Número y distribución geográfica de las OSC por entidad federativa.

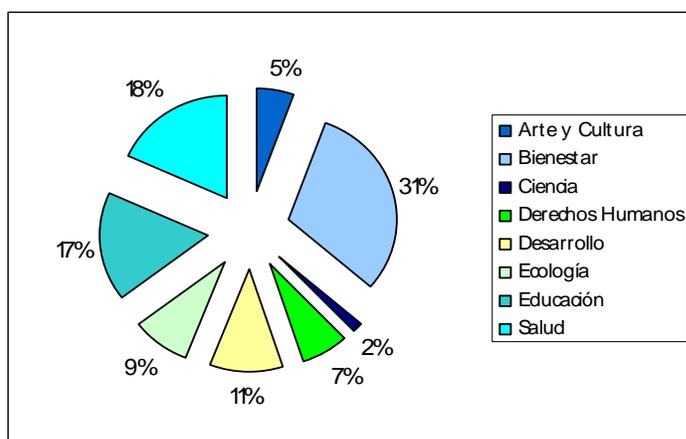
<i>Entidad Federativa</i>	<i>Número de instituciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Aguascalientes	101	1.34%
Baja California	313	4.16%
Baja California Sur	52	0.69%
Campeche	115	1.53%
Coahuila	417	5.54%
Colima	54	0.72%
Chiapas	164	2.18%
Chihuahua	259	3.44%
Distrito Federal	2084	27.70%
Durango	55	0.73%
Guanajuato	255	3.39%
Guerrero	66	0.88%
Hidalgo	77	1.02%
Jalisco	542	7.20%
México	328	4.36%
Michoacán	198	2.63%
Morelos	171	2.27%
Nayarit	21	0.28%
Nuevo León	558	7.42%
Oaxaca	311	4.13%
Puebla	166	2.21%
Querétaro	153	2.03%
Quintana Roo	91	1.21%
San Luis Potosí	118	1.57%
Sinaloa	93	1.24%
Sonora	155	2.06%
Tabasco	47	0.62%
Tamaulipas	104	1.38%
Tlaxcala	24	0.32%
Veracruz	216	2.87%
Yucatán	183	2.43%
Zacatecas	32	0.43%
TOTAL	7523	100.00%

Cuadro 2: Entidades federativas con mayor número de OSC.

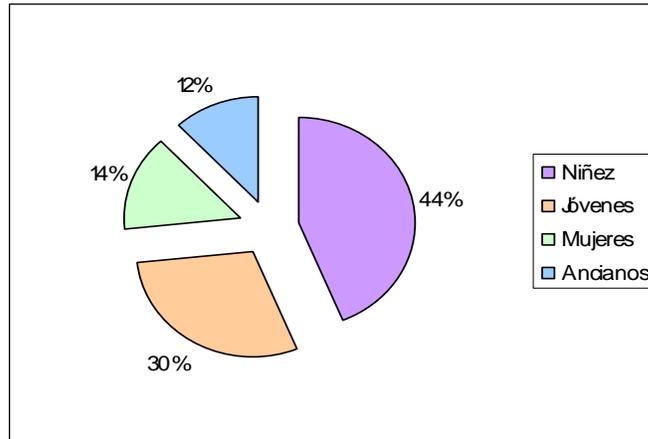
<i>Entidad Federativa</i>	<i>Número de instituciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Distrito Federal	2084	27.70
Nuevo León	558	7.42
Jalisco	542	7.20
Coahuila	417	5.54
Edo. de México	328	4.36

Cuadro 3: Entidad Federativa con menor número de OSC.

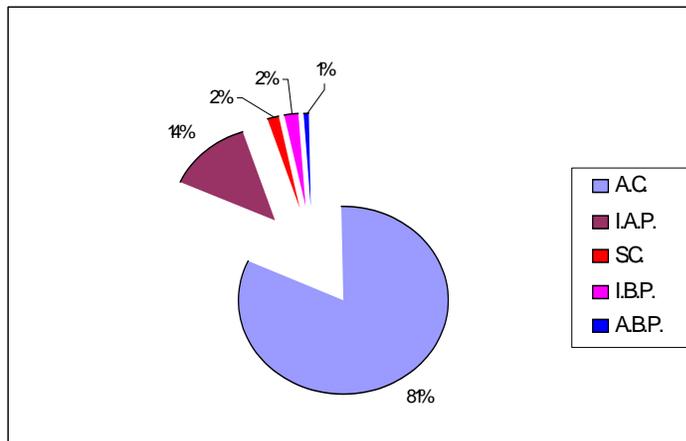
<i>Entidad Federativa</i>	<i>Número de instituciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Colima	54	0.72
Baja California	52	0.69
Zacatecas	32	0.32
Tlaxcala	24	0.32
Nayarit	21	0.28

Gráfica 1: Áreas de acción

Gráfica 2: Población atendida



Gráfica 3: Figura Legal



La fuente de los cuadros y las gráficas es:
 Directorio de Instituciones Filantrópicas,
 Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.
 Datos al 24 de Octubre de 2003.

Apéndice 3

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Planeación Estratégica

(Pasos de una propuesta)

- 1) Planear la planeación
- 2) Definición (diseño) institucional
- 3) Diagnóstico
- 4) Análisis FODA
- 5) Proyección
- 6) Retos estratégicos
- 7) Diseño estratégico
- 8) Programación
- 9) Estructura orgánica
- 10) Desarrollo (programación) de los proyectos
- 11) Evaluación
- 12) Instalación del proceso de planeación y evaluación

1) Planear la Planeación

a) Constitución del equipo o comité:

- ✓ La participación del líder es insustentable
- ✓ 8 ó 10 personas, los que toman decisiones y dirigen el personal

b) Diseño y asimilación de la propuesta de planeación a seguir

b) Identificación de los actores que participan:

- ✓ Internos y externos (¿Quiénes?)
- ✓ En qué participan? ¿Cómo participan?

c) Garantizar la asimilación del plan

- ✓ ¿Qué se informa de acuerdo a cada actor?
- ✓ ¿Cómo se informa de acuerdo a cada actor?

d) Diseño y alimentación del sistema de información

- ✓ Definición del tipo de información que se requiere
- ✓ Identificación de las fuentes confiables
- ✓ Diseño del sistema de captura

2) Definición (diseño) institucional

a) Visión

- ✓ ¿Cómo quiero ser visto por mi entorno?

b) Misión

- ✓ ¿Qué hago? ¿Cuál es el negocio?
- ✓ ¿Para qué lo hago?

c) Objetivos estratégicos

- ✓ Desglose en línea de acción de la visión y la misión

d) Filosofía institucional

- ✓ El fundamento o la razón última que me anima a actuar

e) Valores

- ✓ Principios de conducta que animan mi actuación

3) Diagnóstico

a) Diagnóstico del entorno

- ✓ Delimitación del entorno macro y micro
- ✓ Identificación de los puntos a considerar en el ámbito político, económico, social y el propio del área
- ✓ Diagnóstico del entorno a partir de los puntos identificados

b) Diagnóstico institucional

- ✓ Identificación de los puntos a considerar en el ámbito de:
 - Clima organizacional
 - Cultura organizacional
 - Desarrollo y resultados de la acción
 - Diagnóstico institucional a partir de los puntos identificados

c) Identificación de las tendencias del sector en el que trabajo.

- ✓ Lo que se conoce como mega- tendencias

4) Análisis FODA

- a) A la información derivada del diagnóstico del entorno se aplica el filtro de las **oportunidades y amenazas**.
- b) A la información derivada del diagnóstico institucional se aplica el filtro de las **fortalezas y debilidades**.

5) Proyección

a) Pronóstico del entorno

- ✓ Proyección de los puntos considerados en el diagnóstico del entorno (bueno, regular, malo)

b) Construcción de los escenarios

- ✓ Construcción de los escenarios a partir de los puntos considerados en el diagnóstico institucional. Se contemplan tres: Ideal, medio y no deseable.

c) A la información derivada del pronóstico del entorno se aplica el filtro de las **oportunidades y amenazas**.

d) A la información derivada de la construcción de escenarios se aplica el filtro de las **fortalezas y debilidades**.

6) Retos estratégicos

a) Derivados del diagnóstico del entorno y el pronóstico

- ✓ Procesamiento en términos de retos de las **oportunidades y amenaza**.
(Las primeras se aprovechan y las segundas se neutralizan)

b) Derivados del diagnóstico institucional y la construcción de escenarios

- ✓ Procesamiento en términos de retos de las **fortalezas y debilidades**.
(Las primeras se consolidan y las segundas se superan)

7) Diseño estratégico

- ✓ A partir del procesamiento y consolidación de los retos se construyen las **líneas estratégicas** que son torrentes de acción que permiten superar los retos estratégicos, hacer realidad el escenario, cumplir con la misión y alcanzar la visión

8) Programación

- ✓ Identificación de las **áreas o programas** de trabajo que opera la institución

9) Estructura orgánica

- a) Diseño del organigrama
- b) Definición de responsabilidades
- c) Definición de políticas

10) Desarrollo (programación) de los proyectos

- a) El proyecto es la unidad operativa que organiza la acción
- b) Puede haber uno o más proyectos al interior de un mismo programa, pero siempre tienen que encontrar ubicación en alguno de estos
- c) El proyecto se estructura en la siguiente matriz

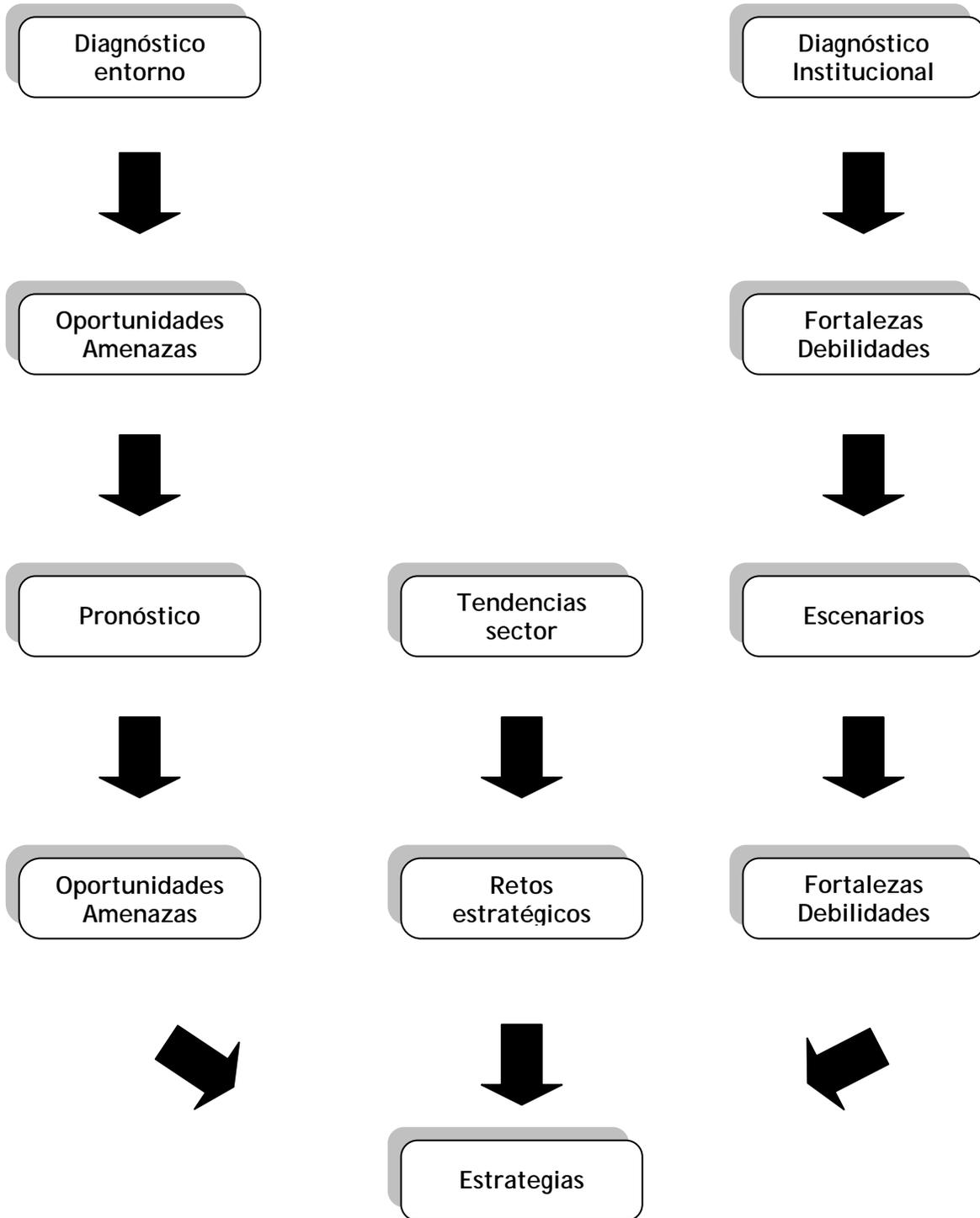
11) Evaluación

- a) Diseño y puesta en marcha de los mecanismos de control y seguimiento
- b) Sistematización de las experiencias relevantes
- c) Evaluación de acuerdo a los criterios establecidos y en razón del cumplimiento de la misión y la visión

12) Instalación del proceso de planeación y evaluación

- a) Definición y establecimiento del ciclo anual de planeación y evaluación
- b) Operación de las fases del ciclo de planeación y evaluación

Esquema de funcionamiento



Programa: _____

Objetivo general: _____

Proyecto: _____

Objetivos Específicos	Metas	Actividades	Responsable	Tiempos	Costos	Criterios de evaluación

Fuentes

1. Fuentes secundarias

1.1) Bibliografía

Aguilar, Rubén

- 1978 “Educación popular y cambio de estructuras” en *Revista Christus*, México, D.F., abril.
- 1979 *Introducción a las ciencias sociales. Manual para cooperativistas*, México, Fomento Cultural y Educativo, A.C.
- 1980 “Educación popular y cambio de estructura” en *Educación no formal para adultos*. México, D.F., Centro Nacional de la Productividad (CENAPRO), Año III, No. 6.
- 1986 “México: el fin de las ilusiones” en *Cuadernos del Tercer Mundo*, Montevideo, Uruguay, Año IX, No.83, febrero.
- 1988 "El movimiento urbano popular y el estado en la zona metropolitana en la ciudad de México" en *Sociedad y Estado*, Guadalajara, Jalisco, Centro de Investigaciones sobre los Movimientos Sociales, Universidad de Guadalajara, Año 1, No.1, septiembre.
- 1991 “Los efectos de la crisis y el futuro de la educación de adultos” en *Revista Internacional de Educación de Adultos*, Pátzcuaro, Michoacán, Organización de Estados Americanos (OEA) y Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), Vol. 14, No. 2.
- 1996 “Cambio y futuro: El sector organizado de la sociedad civil” en *Memorias: Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Una Propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas*, Guadalajara, Jalisco, Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS).
- 1997 (a) “Las ONG de Desarrollo y la Democracia Interna: una Aproximación”, en Jorge Alonso y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coords), *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada Ediciones, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Humanidades/UNAM, pp. 293-315

- (b) “Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, pp. 9-32.
- 1999 (a) “Fortalecimiento Institucional: concepción y propuesta” en *Fortalecimiento Institucional. Propuesta para las organizaciones civiles y sociales*, México, Espiral S.C. y Fundación Ford.
- (b) “Elecciones 1997: El inicio de la Transición” en *La Democracia y los Derechos Sociales Económicos*, Amador García Gallo y María Matilde Martínez Benítez (comps.), México, Universidad Autónoma de Aguascalientes. pp. 89-95.
- (c) “La relación con gobierno y partidos” en *Revista Equis: Cultura y Sociedad*, México, Número 18, octubre, pp. XXX-XXXI.
- (d) “Fortalecer las instituciones” en *Mira por los demás: Suplemento de filantropía*, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), México, D.F., Encarte de Reforma, diciembre.
- (e) “El fin y el principio del milenio: ideas y reflexiones” en *Revista Estudios Sociales*, México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C., El colegio de Sonora y Universidad de Sonora, Vol. IX, Número 18, pp. 115-142.
- (f) “De religión, partidos y sociedad civil” en *Los grandes problemas nacionales y la sucesión presidencial: una visión plural del 2000*, México, D.F., Raya en el Agua y El Universal. pp. 11-18.
- 2000 El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI): una experiencia de fortalecimiento de la sociedad civil” en *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, Edmundo Jarquín y Andrés Caldera (Eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 453-476.
- 2002 “La cooperación para el desarrollo entre la sociedad civil y el gobierno” en *Memoria del II Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México: Desarrollo y Tercer Sector*, Sergio García, Karla Barraza y Edgar Esquivel (Eds.), Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), pp. 40-44.
- 2005 “La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia” en *El Estado Mexicano: Herencias y cambios, Volumen III, Sociedad Civil y Diversidad*, Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (Coordinadores), México, D.F., Ciesas, Miguel Ángel Porrúa Editores, pp. 15-51.
- S/F *La formación de los recursos humanos en las organizaciones de la Sociedad Civil*, Cuernavaca, Morelos, Cedef, (mimeo).

- S/F *Planeación estratégica (Una propuesta)*, México, Afán, (mimeo).
- Aguilar, Rubén y Barquera, Humberto
 1983 (a) *La Investigación Participativa: una revisión sintética*, México, Centro de Estudios Agrarios, A.C.
 (b) *Perspectiva de Paulo Freire*, México, Centro de Estudios Agrarios, A.C.
- Aguilar, Rubén, Barquera, Humberto y Micher, Juan Manuel
 1978 “Cuatro años de Fomento: una síntesis” en *Revista Experiencias Educativas*, Caracas, Venezuela, Centro de Reflexión y Planificación Educativa (CERPE). No. 2, Marzo.
- Aguilar, Rubén, Castro, José Manuel y García, Carlos
 1985 “Perspectiva de Paulo Freire” en Latapí, Pablo y Castillo, Alfonso (Comps.) *Lecturas sobre educación de adultos en América Latina*, Pátzcuaro, Michoacán, UNESCO- CREFAL.
 1992 (a) *La sociedad*, Cuernavaca, Morelos, Centro de Experimentación para el Desarrollo de la Formación Tecnológica.
 (b) *Antropología y Cultura*, Cuernavaca, Morelos, Centro de Experimentación para el Desarrollo de la Formación Tecnológica.
- Aguilar, Rubén, Becerra Pozos, Laura, Burgos Jannete, Castro, José Manuel y García, Adriana
 1993 *La educación popular en Chalatenango: Un diagnóstico*, El Salvador, CCR-CIDEP.
- Aguilar, Rubén y Becerra, Laura (Comps.)
 1993 *Los pobres construyendo su política social: Memoria*, México, Foro Nacional de la Sociedad Civil Democrática.
- Aguilar Villanueva, Luis F.
 1997 “Las organizaciones civiles y el gobierno mexicano” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, otoño, pp. 83-102.
- 2000 (a) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores.
 (b) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores.
 (c) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores.
 (d) *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores.

2004 “Nueva Gobernación” en Varios Autores *Memoria del Foro Alianzas Intersectoriales*, México.

Aldret, Ana

1999 “La relación entre los partidos políticos y la sociedad. Dilemas para la expansión de la condición ciudadana” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, pp. 9-32.

Alessio Robles, Miguel

1944 *La filantropía en México*, México, Botas.

Alien, Kenn

1999 “Construyendo la comunidad global del voluntariado: agenda del año 2000 en adelante” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 9, verano, pp. 145-168.

Alonso, Jorge (Coord.)

1976 *La coyuntura mexicana 1970-1976, México*, México, Ediciones Centro de Reflexión Teológica (CRT), Colección Ciencias Sociales.

Alonso, Jorge

1996 “La sociedad civil en la óptica gramsciana” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 1, otoño, pp. 11-30.

Alonso, Jorge y Blanco, Isabel

1999 “Las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno panista en Jalisco en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, pp. 145-182.

Alternativas en Economía Consultores

2006 *Evaluación Externa de Resultados del Programa de Coinversión Social Sujeto a Reglas de Operación del Ejercicio Fiscal 2003*, México, recuperado [25 de abril] de la <http://seguimiento.sedesol.gob.mx/index/index.php>

Aristóteles

1979 *Política*, España, Alianza Editorial.

Arredondo, Vicente

1997 “Construir ciudadanía: educar para la participación ciudadana”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1y 2, pp. 33-58.

- 1998 “Participación ciudadana y gobernabilidad” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 3, verano, pp. 99-120.

Arzuaga Magnoni, Javier

- 1998 “La sociedad civil fracturada Electos de la globalización de los mercados sobre los espacios nacionales y la política”, en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera, pp. 115-126.

Ashcraft, Robert

- 1999 “Construyendo sociedad civil mediante la formación de estudiantes para administrar instituciones no lucrativas: análisis de un modelo de educación superior en Estados Unidos de América” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 9, verano, pp. 81-101.

Avritzer, Leonardo

- 1998 “Participación local y deliberación pública en Brasil” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 7, otoño, pp. 71-100

Aziz Nassif, Alberto

- 1997 “Miradas de fin de siglo” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, otoño, pp. 59-82.

Aziz Nassif, Alberto (Coordinador)

- 2003 *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología e Historia (CIESAS) y Miguel Ángel Porrúa editores.

Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge (Coords.)

- 2005 (a) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Serie Conocer para decidir I. México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa Editores.

(b) *Economía y política*, Serie Conocer para decidir II, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa Editores.

(c) *Sociedad civil y diversidad*, Serie Conocer para decidir III, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa Editores.

Baca Olamendi, Laura

- 1998 “Intelectuales, gobernabilidad y democracia: interacción entre consenso y disenso en México” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo

(FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 3, verano, pp. 85-98.

Bahmueller, Charles

1996 “El papel de la sociedad civil en la promoción y conservación de la democracia liberal constitucional” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 1, otoño, pp. 63-74.

Banco Interamericano de Desarrollo

2005 Oficina de Evaluación (EVO), recuperado [25 de noviembre] de la <http://www.iadb.org/ove/>

Becerra Pozos, Laura

1997 “Los retos de las ONG para el siglo nuevo” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, otoño, pp. 207-222.

Becerra Pozos, Laura, *et al* (Compiladores)

2004 *Memoria del Foro Alianzas Intersectoriales*, México.

Becerra Pozos, Laura y García Cruz, Beatriz (Coords.)

1997 “Retos de las ONGs vis a vis globalización, democracia y cultura ciudadana en el siglo XXI” en *Memorias del coloquio internacional*, México, DECA Equipo Pueblo, A.C., The development GAP, IBASE, Universidad Iberoamericana y Causa Ciudadana APN.

Beck, Ulrich

1998 *¿Qué es la globalización?*, España, Editorial Paidós.

Bobbio, Norberto

1994 *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

1997 (a) *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Eds.

(b) *Estado, gobierno y sociedad; por una teoría general de la política*, México, Breviarios Fondo de Cultura Económica.

Borja, Jordi y Castells, Manuel

1997 *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, España, Editorial Taurus.

Borja, Rodrigo

2002 *Enciclopedia de la política* México, Fondo de Cultura Económica.

Bravo, Jorge

1997 *Redes interorganizacionales y redes de políticas. Una revisión Inicial*, Cuadernos de Trabajo División de Administración Pública, Número 53, México, Cide.

Brito Velásquez, Enrique

1997 “Sociedad civil en México: análisis y debates” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, otoño, pp. 184-206.

Burgués, Katrina

2005 “Filantropía de migrantes y gobernanza local”, *Nuevas pautas para México: observaciones sobre remesas, donaciones filantrópicas y desarrollo equitativo*, Estados Unidos, Harvard University, pp. 125-152.

Butcher, Jacqueline

1999 (a) “La solidaridad organizada: el voluntariado como agente de cambio social en México” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 9, verano, pp. 51-80.

(b) “El Seminario de Salzburgo: construir sobre el pasado para ver hacia el futuro del Tercer Sector” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 9, verano, pp. 169-187.

Cabrero Mendoza, Enrique, *et al.*

1995 *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) y Miguel Ángel Porrúa Ediciones.

Camou, Antonio

1998 “Sociedad civil, estado y mercado en la encrucijada: ¿Hacia una nueva cultura política de la gobernabilidad democrática?” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 3, verano, pp. 43-65.

Cansino, César

1998 “¿En qué democracia vivi(re)mos? Reflexiones desde y para América Latina” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 3, verano, pp. 9-26.

2000 *La transición mexicana: 1977-2000*, México, Estudios de Política Comparada, A.C.

Carreño, Alberto María

1942 “Los españoles en el México Independiente: un siglo de beneficencia”, León Sánchez Pimentel (editor), México.

Castañares Priego, Jorge

1998 “Agenda social, globalización y participación civil en los umbrales del siglo XXI” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera de, pp. 9-113.

Castellanos, José J.

1998 “La función política empresarial” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 3, verano, pp. 67-83.

Causa ciudadana

2002 *La participación ciudadana en México*, Cuaderno Teórico número 2. México, Causa ciudadana APN.

Cedeño del Olmo, Manuel

1999 “Ciudadanía, “volatividad” del sufragio y partidos políticos en gobiernos de alternancia” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, p.p. 79-106.

Celma, Doná

1997 “La sociedad civil en las culturas africanas” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 2, primavera, pp. 93-124.

Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C

1998 “Participación ciudadana, gobernabilidad democrática y cultura de paz. Seminario Internacional de Alcaldes de América Latina y el Caribe: de la agenda regional a la agenda local” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 3, verano, pp. 123-139.

Centro de Investigación, Formación y Asesoramiento

1994 *Las áreas de servicios personales: análisis del proceso y propuestas de futuro*, Simposio celebrado del 27 al 29 de octubre de 1994, Barcelona, Centro de Investigación, Formación y Asesoramiento.

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

1995 *Memorias del segundo encuentro Iberoamericano de Filantropía*, México, CEMEFI.

- 1999 “El desarrollo institucional: concepciones y enfoques” en *Fortalecimiento institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales*, México, Espiral.
- 2001 “Impacto social y económico de la acción solidaria” en *Memoria del evento de celebración del 13° aniversario*, México, Fundación Miguel Alemán, A. C.
- 2005 “Sociedad civil y medios de comunicación: el despertar del receptor” en *IX Reunión anual del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, CEMEFI.
- S/F *Retos y perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil frente al futuro de México*, México, CEMEFI.

Champy, James

- 1996 *Reingeniería en la Gerencia*, Colombia, Grupo Editorial Norma.

Champy, James y Hammer, Michael

- 1997 *Reingeniería*, Jorge Cárdenas (Traductor), Colombia, Grupo Editorial Norma.

Chessa, Cecilia

- 1997 “Economía social o tercer sector en la Unión Europea” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 2, primavera, pp. 69-92.

Civicus

- 1999 *La sociedad civil en el milenio*, Colombia, Tercer mundo editores.

Cisneros, Isidro H.

- 1998 “Tolerancia y gobernabilidad” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 3, verano, pp. 27- 42.

Cohen, Jean L. y Arato, Andrew

- 2000 *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando

- 1992 *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI.

Conde, Silvia L.

- 1997 “Pensar la democracia desde la escuela”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1y 2, p.p. 141-144.

Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana

- 2001 *Tríptico de presentación de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana*, México, 28 de febrero.

Cortina, Adela

1998 *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, España, Alianza Editorial.

2002 *Por una ética del consumo*, España, Taurus.

Cortina, Adela y Martínez, Emilio

1998 *Ética*, España, Ed. Akal

Cruz, Anabel y Barreiro, Fernando

1997 “La sociedad civil en el cono sur de América Latina” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 3, verano, pp. 53-70.

Dahl, Robert

1999 *La democracia: una guía para los ciudadanos*, España, Taurus.

Darcy de Oliveira, Miguel y Tandon, Rajesh (coords.)

1994 *Edición de la Asamblea Mundial Ciudadanos en Construcción de la Sociedad Civil Mundial*, México, Civicus.

Díaz Aldret, Ana

1998 “La relación entre los partidos políticos y la sociedad. Dilemas para la expansión de la condición ciudadana,” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, primavera, pp. 9-31.

Dietz, Gunther, Ferrer, Ricardo y Rosón, Javier

1999 “¿En busca de una "utopía concreta"? El voluntariado en organizaciones no gubernamentales andaluzas” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 9, verano, pp. 119-144.

DiMaggio, Paul y Anheier, Helmuth

1996 “Sociología de las organizaciones y de los sectores no lucrativos” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 1, otoño, pp. 75-104.

Elías Galaviz, Efrén (Coordinador)

2003 *Proyectos de Reforma del Estado en el México Contemporáneo*, México, SEGOB.

Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC)

1995 *Carta de los Derechos Ciudadanos*, México, ENOC.

Enriques Villacorta, Alberto

1997 “La sociedad civil en Centroamérica” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 3, verano, pp. 71-96.

1998 “Desarrollo local/regional y descentralización del estado: dos puntos para la agenda del próximo quinquenio en El Salvador, C.A.,” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 7, otoño, pp. 129-143.

Espiral

1999 “Fortalecimiento Institucional: pasos hacia la autonomía, la incidencia y la responsabilidad de las organizaciones culturales y sociales” en *Fortalecimiento institucional. Propuesta para las organizaciones civiles y sociales*, México, Espiral S.C. y Fundación Ford.

Estay Reyno, Jaime

1998 “Globalización, empresas transnacionales y la sociedad civil” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera, pp. 63-88.

Fernandes Rubem, César

1994 *Privado aunque público: El tercer sector en América Latina*, Río de Janeiro, Brasil, Civicus.

Furias Hernández, José Antonio y García Barrios, Marco Aurelio

1998 “Globalización y poder: una respuesta conjunta "desde abajo"” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera, pp. 257-269.

Gallardo, Sofía

1999 “Acción colectiva y diplomacia social: movimiento ambientalista frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte” tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, México, El Colegio de México, julio, p 60 y 207.

García, Sergio

2000 *Fondos Federales para apoyar los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, México, Cemefi-Indesol.

2005 *La sociedad civil en el gobierno de Vicente Fox*, México (mimeo).

García, Sergio y Armijo, Natalia (Coordinadores)

1995 *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM).

García, Sergio y Cobos, Cristina

2005 “Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil” en Alejandro Monsiváis (Compilador), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI y Cemefi.

García, Sergio y González, Emma

2003 *Los fondos federales en el 2003 para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, México, Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi).

García Gallegos, José Antonio

1999 *Retos de la Sociedad Civil*, México (mimeo).

García Izcabalceta, Joaquín

1864 “Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección”, Luis García Pimentel (editor), México, 1907.

Gallardo Gómez, L. Rigoberto y Moreno Villa, Rafael (Coords.)

2005 *México tras el ajuste estructural*, Vol. II, México, Universidad Iberoamericana-ITESO.

George, Claude S. y Álvarez Lourdes

2005 *Historia del pensamiento administrativo*, México, Pearson Prentice Hall.

Giddens, Anthony

1999 *La tercera vía*, México, Taurus.

2003 *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus.

Goodstein, Leonard D. et al.

1998 *Planeación Estratégica aplicada*, Colombia, McGraw Hill.

Gramsci, Antonio

1985 *Antología/Antonio Gramsci 1891-1937*, Selección traducción y notas de Manuel Sacristán, México, Siglo XXI.

Grzybowski, Cándido

1997 “La presión política, la movilización social y el lobbyng” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 3, verano, pp. 9-52.

Guerra López, Rodrigo

1998 “Soberanía cultural y ética de la globalización: Consideraciones sobre el desafío ético de la globalización en México” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera, pp. 207-237.

Habermas, Jürgen

1985 *Conciencia moral y acción comunicativa*, España, Editorial Península.

Ibáñez Aguirre, José Antonio

1998 “Probable trasfondo de la globalización” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera, pp. 239-255.

Instituto Federal de Acceso a la Información

S/F *Transparencia y acceso a la información de las organizaciones civiles*, México, IFAI-DECA Equipo Pueblo, A.C.

Indesol

2005 Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil, recuperado [4 de noviembre] de la <http://www.indesol.gob.mx/indesol/main2.htm>

Isunza Vera, Ernesto y Hevia de la Jara, Felipe

2005 *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México: Un Ensayo de Interpretación*, México, mimeo, pp. 9-10.

Jarquín, Edmundo

1996 “Educación para la democracia y desarrollo”, en *Civitas Panamericano*, Estados Unidos, United States Information Agency.

Jarquín, Edmundo y Caldera, Andrés (Eds.)

2000 *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Jordan, Michael

1997 “La sociedad civil en Europa Central y en Europa del Este” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 2, primavera, pp. 25-42.

Karlöf, Bengt

1999 *Manual de trabajo de Benchmarking*, México, Panorama.

Kaul, Inge, Grunberg, Isabelle, Stern, Marc A. (Editores)

2001 *Bienes Públicos Mundiales: La cooperación internacional en el siglo XXI*, México.

Kaul, Inge, Le Goulven, Katell y Schnuf, Mirjam

S/F “*Financiando los bienes públicos: globales: La experiencia con políticas y desafío para el futuro*”, mimeo.

Kelly, P. Keith

1999 *Las técnicas para la toma de decisiones en equipo*, Serie: Equipos de alto desempeño, Argentina, Granica-TEC consultores.

Krieger, Mario

2001 *Sociología de las organizaciones*, Argentina, Pearson Prentice Hall.

Kymlicka, Will y Norman, Wayne

1994 “Return of the Citizen: A Survey o Recent Work of Citizenship Theory” *Ethics*, The University of Chicago Press, Journals Division, Num. 104, pp. 352-381.

Lean McConnell, Sharon

1998 “Organizar a la sociedad civil para el desarrollo local: condición para que funcione el "capital social" en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 7, otoño, pp. 51-69.

Lewis, David E.

1997 “Integración, Concertación y Sociedad civil en el Caribe contemporáneo” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 3, verano, pp. 97-112.

López Casillas, Cuauhtémoc Arturo

1999 “El fortalecimiento institucional desde la experiencia del IMDEC”, en *Fortalecimiento institucional. Propuesta para organizaciones civiles y sociales*, México, Espiral S.C. y Fundación Ford.

Lopezllera M., Luis

1988 “Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo en México”, en *Sociedad Civil y Pueblos Emergentes*, México, Promoción del Desarrollo Popular AC.-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

Luhmann, Niklas

1998 *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, España, Antrophos.

Marshall, T. H. y Bottomore, Tom

2002 *Ciudadanía y clase social*, Argentina, Ed. Lozada.

Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto

2003 *De la descentralización al federalismo: Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y Miguel Ángel Porrúa Ediciones.

Méndez, José Luis

1997 “El tercer sector y las organizaciones civiles en México. Evolución reciente y perspectivas” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, otoño, pp. 103-124.

1998 “*Organizaciones Civiles y políticas Públicas en México y Centroamérica*”, México, Internacional Society for Third Sector-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas A.C.-Miguel Angel Porrúa.

Mesa, Rafael

1996 “Sociedad civil ó de cómo las palabras ya no nombran las cosas” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 1, otoño, pp. 105-117.

Meyer, Lorenzo

2005 *El Estado en busca del ciudadano*, México, Océano.

Mintzberg, Henry

1992 *El poder de la organización*, España, Ariel.

Mintzberg, Henry, Brian, James, Voyer, John

1997 *El proceso estratégico*, México, Pearson Prentice Hall.

Miranda, José

1988 Temas de asistencia social (mimeo).

Mochi Alemán, Prudencio Oscar y Girardo, Cristina María

1999 “El voluntariado: una elección de solidaridad y reciprocidad” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 9, verano, pp. 9-26.

Monsiváis, Alejandro (Compilador)

2005 *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).

Montaño Hirose, Luis, et al.

2004 *Los estudios organizacionales en México*, México, UAM, Universidad de Occidente y Miguel Ángel Porrúa.

Morgan, Gareth

1989 *Imágenes de las organizaciones*, México, Alfaomega.

1996 “La Creación de la realidad social: las organizaciones como cultura” en *Imágenes de la Organización*, México, Alfaomega.

Molina, Iván

1998 “La polarización del desarrollo global A la memoria de Ruy Mauro Marini” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera, pp. 155-205.

Montoya Martín del Campo, Alberto

1998 “Apuntes para entender el posicionamiento de México ante la actual circunstancia histórica mundial” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera, pp. 9-62.

Miraftab, Faranak

1997 “Coqueteando con el enemigo. Desafíos de las ONG para el desarrollo y el empoderamiento” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, otoño, pp. 33-58.

Natal, Alejandro, Greaves, Patricia y García, Sergio

2002 *Recursos privados para fines públicos. Las instituciones donantes mexicanas*, México, The Synergos Institute, Centro Mexicano para la Filantropía y El Colegio Mexiquense.

O'Donnell, Guillermo

2001 *Apuntes para una Teoría del Estado*, (mimeo), pp. 27-30.

2004 “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión” en *La democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Argentina, PNUD.

OCDE

2005 Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, recuperado [25 de noviembre] de la <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

Olvera, Alberto

1996 “El concepto de Sociedad civil en una perspectiva habermasiana: hacia un proyecto de democratización” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 1, otoño, pp. 31-44.

2001 *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, México, Universidad Veracruzana, Cuadernos de la Sociedad Civil.

Olivera, Patricia E.

- 1998 “Sociedad civil en la perspectiva espacio-temporal de la globalización” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 2, primavera, pp. 127-153.

Ortega Venzor, Alberto, *et al*

- 2004 “Tercer seminario: La sociedad civil, en la construcción de la democracia”, *Vol. III. Los retos de la democracia: Estado de derecho, corrupción, sociedad civil*, México, IBERGOB-México y Editorial Porrúa, pp. 449-771.

Oviedo Valerio, María del Carmen

- 1998 “Interred entre la educación técnica profesional y la formación profesional en Costa Rica”, tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación para el Desarrollo, México, Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Patrick, John J.

- 1997 “Principios de la democracia para la educación de los ciudadanos”, *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. XXVII, Núms. 1 y 2. pp. 165-201.

Pérez Díaz, Víctor

- 1994 “Sociedad civil fin de siglo, esfera pública y conversión cívica”, en Jordi Nadal (Coordinador), *El mundo que viene*, España, Alianza Editorial, pp. 150-151.

- 1997 “La esfera pública y la sociedad civil”, España, Taurus.

Petras, James

- 2006 “No hay que despreciar la lógica de partir de las luchas sociales cotidianas hacia las luchas por el poder político”, entrevista publicada por Juan Pablo Palladito, recuperado [5 de mayo] de la <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=27881>

Pliego Carrasco, Fernando

- 1997 “Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. II, Núm. 1, otoño, pp. 125-164.

Ponce Vázquez, Daniel, Farías, José Bautista y Cárabes, Claudia Patricia (Coords.)

- 1978 *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil*, México, Red Alforja e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 2000.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- 2004 *La democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Estados Unidos, PNUD.

Putnam, Robert

1995 “Bowling alone. America’s declining social capital”, *Journal of Democracy*, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press,.

1997 “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 2, primavera, pp. 9-24.

Rabotnikof, Nora

2002 “Sociedad civil: cambio político y cambio conceptual” en *La sociedad civil ante la transición democrática*, Lucía Álvarez (Coordinadora), México, Red Mexicana de Investigadores Sobre Organismos Civiles-Plaza y Valdés.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel

1999 “Ciudadanos bajo sospecha. El movimiento "Alianza Cívica" y el gobierno panista de Guadalajara, México, 1995-1999” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, primavera, pp. 183-211.

Rawls, John

1978 *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

2000 *Teoría de la Justicia; una reformulación*, Argentina, Paidós.

Raygadas Robles Gil, Rafael

1999 “Relaciones entre organizaciones civiles y políticas. De la historia a los desafíos del presente” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, primavera, pp. 33-53.

S/F *Inventario breve sobre la sociedad civil, popular y democrática* (mimeo).

Real Academia de la Lengua Española y Asociación de Academias de la Lengua Española.

2005 *Diccionario de la Lengua española*, Colombia.

Rivera Sánchez, Liliana

1998 “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?”, en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 7, otoño, pp. 9-50.

Rozas, Germán

1998 “Pobreza y desarrollo local en Chile” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., México, Vol. III, Núm. 7, otoño, pp. 145- 174.

Salazar, Luis y Woldenberg, José

1995 “Principios y valores de la democracia”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática (1), México, Instituto Federal Electoral.

Salazar Villanueva, Claudia

1999 “El fortalecimiento institucional y las articulaciones entre las organizaciones civiles”, en *Fortalecimiento Institucional. Propuesta para los organismos sociales y civiles*, México, Espiral S.C. y Fundación Ford.

SALDEBAS

1999 “Las empresas sociales: una forma de fortalecer a las organizaciones civiles”, en *Fortalecimiento Institucional. Propuesta para organizaciones civiles y sociales*, México, Espiral S.C. y Fundación Ford.

Sallenave, Jean-Paul

1991 *Gerencia y Planeación Estratégica*, Colombia, Grupo Editorial Norma.

Sandoval Álvarez, Rafael

1998 “México: nueva política y transición neoautoritaria” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, primavera, pp. 55-75.

1999 “México, nueva política y transición neoautoritaria” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, pp. 55-78

Salamon, Lester y Anheier, Helmut

1995 “En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones”, en *Umbral XXI*, Número especial, México.

Sartori, Giovanni

2005 *Teoría de la democracia*, Tomo II, Los problemas clásicos, España, Alianza Editorial.

Savater, Fernando

2000 “Reforzar la ciudadanía”, en *Predicciones*, edición a cargo de Sian Griffiths, España, Taurus.

Schmelkes, Sylvia

1997 “Para entender la sociedad civil en América Latina” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 3, verano, pp. 113-121.

Secretaría de Gobernación

2003 *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto, México.

Silverman, Jane A.

- 1999 “Capacitación de mujeres para liderazgo comunitario: el modelo de la Júnior League” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., México, Vol. III, Núm. 9, verano, pp. 103-118.

Solís Leree, Beatriz

- 2004 *Las relaciones entre sociedad/medios en el marco de la reforma del Estado*, México, Universidad Metropolitana (UAM).

Soros, George

- 1999 *La crisis del capitalismo global: La sociedad incierta en peligro*, México, Plaza Janés Editores.

Soto Hardiman, Paul y Gómez García, Leopoldo

- 1998 “Desarrollo rural en España. ¿Qué ha dejado una década de programas?” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 7, Otoño, pp. 71-100.

Spender, Dale

- 2000 “Un derecho humano básico”, en *Predicciones*, edición a cargo de Sian Griffiths, España, Taurus.

Steiner, George A.

- 1990 *Planeación Estratégica. Lo que todo Director debe saber*, México, CECSA.

Stiglitz, Joseph E.

- 2002 *El malestar de la globalización*, España, Taurus.

Suzán Reed, Eric

- 1997 “Ciudadanos ausentes. La educación cívica como prioridad nacional”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Vol. XXVII, Núms. 1y 2, pp. 59-128.

Tácito, Cayo Cornelio

- 1975 *Los Anales de Cayo Cornelio Tácito*, Trad. Carlos Coloma, México, Dirección General de Publicaciones de la UNAM.

Tapia Álvarez, Mónica y Robles Aguilar, Gisela

- 2006 *Retos institucionales del marco legal y del financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, México, Indesol y Alternativas y Capacidades, A.C., pp.25-36.

Tejera Gaona, Héctor

1998 “Partidos y ciudadanos: las elecciones de 1997 en el Distrito Federal” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8 primavera, pp. 107-144.

1999 “Partidos y ciudadanos: las elecciones de 1997 en el distrito federal” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 8, pp. 107-144.

Thiebaut, Carlos

1998 *Vindicación del ciudadano*, España, Paidós.

Thompson, Andrés A. y Toro, Olga Lucía

1999 “El voluntariado social en América Latina: tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. III, Núm. 9 verano, pp. 27-49.

Tocqueville, Alexis

1993 *La democracia en América*, Alianza Editorial.

Torres Nafarrete, Javier

1996 “El concepto de sociedad civil ¿Fata Morgana? (El concepto de sociedad civil desde la perspectiva de Niklas Luhmann)” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 1, otoño, pp. 45-62.

Tucídides

2002 *Historia de la Guerra del Peloponeso*, España, Ediciones Cátedra.

UNESCO

1999 *Incertidumbre, cambio y decisión: Ética y política ante un nuevo siglo*, México, Demos.

Valdez Olmedo, Cuauhtémoc y Hernández Rodríguez, Concepción

1997 *Estado actual y perspectiva de la investigación sobre la filantropía en México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía y Fundación Mexicana para la Salud.

Varios Autores

2000 *Reporte final: Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, México, CEMEFI, diciembre.

2002 *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación Pública, Instituto Federal Electoral.

2002 *El Senado de la República y la sociedad civil. Hacia una nueva relación*, México, Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República - Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

2004 *Memoria del Foro Alianzas Intersectoriales*, México.

2005 *La reforma de Estado y la agenda ciudadana*, Encuentro Nacional celebrado en Pátzcuaro, Michoacán del 16 al 18 de junio de 2005, México, Deca Equipo Pueblo A.C.

Velasco Ceballos, Rómulo

1935 “El niño mexicano ante la caridad y el estado: apuntes históricos que comprenden desde la época cortesiana hasta nuestros días”, México, Beneficencia Pública.

Verduzco Gustavo, List Regina y Salamon M. Lester.

2001 *Perfil del sector no lucrativo en México*, México, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies y Centro Mexicano para la Filantropía.

Verduzco Igartúa, Gustavo

2003 *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México-Cemefi.

Vidal, Isabel

1997 “La economía social o tercer sector en la Unión Europea” en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos, I.A.P. y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P., Vol. I, Núm. 2, primavera, pp. 43-68.

Villalobos Grzybowicz, Jorge

1997 *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*, México, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

S/F *Retos y perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil frente al futuro de México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., pp. 12-17.

Villaseñor, Elio

2006 *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*, México, DECA Equipo Pueblo, A. C.

Villoro, Luis

1997 *El poder y el valor: Fundamentos de una ética política*, México, El Colegio Nacional y el Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max

1944 *Economía y sociedad*, Eugenio Imaz trad., México, Fondo de Cultura Económica.

Yopo, Boris

1988 *Sistematización de proyectos económicos con participación popular*, Managua, UNICEF-NICARAGUA.

Zakaria, Fareed

2004 *El Futuro de la Libertad*, México, Taurus.

Ziccardi, Alicia (Coordinadora)

1991 *Ciudades y gobiernos en la América Latina de los noventa*, México, Miguel Ángel Porrúa Ediciones.

1.2) Ponencias e intervenciones

Aguilar Valenzuela Rubén

1987 “Las corrientes de capacitación en el trabajo comunitario y el desarrollo rural: una tipología”, ponencia presentada en la Tercera Reunión Nacional de Capacitación. Oaxtepec, Morelos, SARH-CAPYDE, octubre 21.

1992 “El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) ante la crisis económica y el proyecto neoliberal”, ponencia pronunciada en la Reunión anual. EDUCE, A.C. Yautepec, Morelos, diciembre.

1993 (a) “La filantropía y los empresarios en el México de hoy”, ponencia pronunciada en la Escuela de capacitación cívica. Frente Cívico Potosino (FCP). San Luis Potosí, San Luis Potosí, febrero.

(b) “El contexto internacional y México: indicadores y tendencias”, ponencia pronunciada en la Asociación Chihuahuense de Administradores de Personal, A.C. Chihuahua, Chihuahua, febrero.

1994 “Elecciones Federales de Agosto de 1994: Balance y perspectivas” COSLA, A.C. ponencia presentada en la mesa: “Interpretando los resultados electorales”, México, D.F., agosto 30.

1995 (a) “Alternativas macrosociales para el México de hoy”, ponencia presentada en el Tercer Encuentro Nacional, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México, D.F.

(b) “El nuevo papel de la ciudadanía”, ponencia pronunciada en la clausura del Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadana, México, D.F., julio 1.

- (c) “Organizaciones ciudadanas y procesos electorales”, ponencia pronunciada en la Primera Convención Nacional de Consejeros Ciudadanos, Cultura Electoral, A.C. Guadalajara, Jalisco, noviembre 18 y 19.
- 1996 (a) “Las organizaciones de la sociedad civil en la coyuntura actual”, ponencia pronunciada en el Ciclo de mesas redondas, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, D.F.
- (b) “Mecanismos de estímulo fiscal, regulación y operación compartida de los diversos agentes asistenciales tanto públicos como privados”, ponencia presentada en la Consulta Nacional sobre la Asistencia Social: Foro sobre la Asistencia Social y la Participación de la Sociedad Civil. Senado de la República, Comisión de Asistencia Social, Tepic, Nayarit, septiembre 9.
- 1997 (a) “Participación ciudadana en la búsqueda de la democracia”, ponencia presentada en la Asociación de Padres de Familia, Colegio Asunción, A.C. México, D.F. junio 24.
- (b) “Las ONGs en América Latina: retos estratégicos”, ponencia presentada en el panel “Desafíos y perspectivas de las ONGs en América Latina y El Salvador” en el Primer Festival de la Humanidad: ONGs en Acción, Concertación de ONGs de El Salvador. San Salvador, El Salvador, diciembre 6.
- 1998 “Efectos del proceso de globalización en la región: retos y perspectivas”, ponencia presentada en el Encuentro regional de las contrapartes de Horizontes en México y Centroamérica. Agencia de Cooperación Horizontes de Canadá, Cuernavaca, Morelos, octubre 25.
- 1999 (a) “El desarrollo social: algunos puntos del debate”, ponencia presentada en el Foro: Desarrollo social y combate a la pobreza extrema en el marco de la Consulta para la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. Gobierno del Estado de México, Naucalpan, Estado de México, noviembre 30.
- (b) “Lo público y lo privado: dos caras de una misma realidad” ponencia presentada en el panel plenario del 11° Aniversario del Centro Mexicano para la Filantropía, México, 15 de noviembre.
- 2000 (a) “El entorno económico y social en el que se desarrollan las empresas” ponencia presentada ante el Consejo Consultivo de la Asociación Mexicana de Ejecutivos en Relaciones Industriales (AMERI), Club de Industriales, A.C., México, D.F., febrero 16.
- (b) “Voto por la alternancia”, ponencia presentada en el Foro: La alternancia electoral y las vías del cambio. Casa de la Cultura “Jesús Reyes Heróles”, Causa Ciudadana, APN, México, D.F., junio 14.

- (c) “La participación de la sociedad civil en la construcción del estado”, ponencia presentada en el Taller de Coordinadores Estatales de Causa Ciudadana, Causa Ciudadana, México, D.F., septiembre 1.
- 2002 (a) “Características de la transición democrática en México”, ponencia presentada en la Escuela de Sociología y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sonora (UNISON), Hermosillo, Sonora, enero 14.
- (b) “La etapa de la normalidad democrática en México”, ponencia presentada en el Consejo Estatal Electoral de Sonora (CEES), Hermosillo, Sonora, enero 14.
- (c) “La agenda de la sociedad civil organizada en el México de hoy”, ponencia presentada en el Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora, mayo 16.
- (d) “La cooperación para el desarrollo entre la sociedad civil y el gobierno” ponencia presentada en el Panel Plenario del II seminario anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México, Zinacantepec, Estado de México, octubre 30.
- 2003 “Lo cambios en el Sistema Político Mexicano (SPM)”, ponencia presentada ante Mujeres y Punto, APN y Coordinación de Atención Ciudadana de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, Salón Adolfo López Mateos, Los Pinos, México, D.F. marzo 12.

Salamon, Lester

- 2002 “El tercer sector y el voluntariado en una perspectiva global”, ponencia presentada en la 17ª Conferencia Anual de la Asociación de Esfuerzo Voluntario, Ámsterdam, Países Bajos, 15 de enero de 2001 (Traducción Diana Harumi Fuentes Furuya), Centro Mexicano para la Filantropía.

Sanhajúa, Antonio

- 2003 “La cooperación al desarrollo tras el 11-S; entre la globalización y la “guerra contra el terrorismo” ponencia presentada en las Jornadas sobre Cooperación al Desarrollo, Voluntariado y Universidad, Centro de Iniciativas sobre Cooperación al Desarrollo, Universidad de Granada, noviembre.

Toro, José Bernardo

- 1999 “Por qué lo público”, ponencia presentada en el Evento del Panel Plenario del 11º Aniversario del Centro Mexicano para la Filantropía, México, Memoria del Encuentro, Cemefi, noviembre 15.

Villalobos Grzybowicz, Jorge

- 1994 “Una nueva legislación para el tercer sector”, ponencia presentada en la sesión de la Consulta Nacional: El poder del ciudadano y la fuerza de la Sociedad Civil, un nuevo equilibrio en la vida de la República, s/d.

- 2005 “La nueva relación gobierno-organizaciones de la Sociedad Civil en un marco de corresponsabilidad social”, ponencia presentada en el Foro hacia la Corresponsabilidad: Encuentro Sociedad Civil y Gobierno Federal, México, D.F., julio 18.

1.3) Artículos de periódicos

Aguilar Valenzuela, Rubén

“Partidos y agrupaciones políticas: identidad y diferencia” en *El Universal*, México, D.F., marzo 1 de 1997.

“La democracia de los de abajo en México” en *El Universal*, México, D.F., abril 5 de 1997.

“La ética del político” en *El Universal*, México, D.F., mayo 3 de 1997.

“Recuerdos de Pablo Freire, el educador” en *El Universal*, México, D.F., mayo 10 de 1997.

“Democracia desde la escuela” en *El Universal*, México, D.F., mayo 24 de 1997.

“La cultura política y el debate” en *El Universal*, México, D.F., mayo 31 de 1997.

“Acelerar la transición política” en *El Universal*, México, D.F., agosto 30 de 1997.

“Retos de las ONG en un mundo globalizado” en *El Universal*, México, D.F., septiembre 20 de 1997.

“Los derechos humanos, las ONG y el Presidente” en *El Universal*, México, D.F., octubre 11 de 1997.

“La disputa de los poderes” en *El Universal*, México, D.F., diciembre 13 de 1997.

“Nueva relación entre gobierno de la ciudad y sociedad civil” en *El Universal*, México, D.F., diciembre 20 de 1997.

“El BID y la participación ciudadana” en *El Universal*, México, D.F., marzo 14 de 1998.

“Participación y gobernabilidad” en *El Universal*, México, D.F., marzo 21 de 1998.

“Gobierno, partidos y sociedad civil” en *El Universal*, México, D.F., marzo 28 de 1998.

“Sociedad civil y gobierno en Cataluña” en *El Universal*, México, D.F., mayo 30 de 1998.

“Reinventar la democracia: gobiernos municipales” en *El Universal*, México, D.F., septiembre 19 de 1998.

- “Los jesuitas y el cambio social” en *El Universal*, México, D.F., septiembre 26 de 1998.
- “Más allá de izquierda y derecha” en *El Universal*, México, D.F., octubre 10 de 1998.
- “Pobreza extrema” en *El Universal*, México, D.F., enero 2 de 1999.
- “La nueva asistencia social” en *El Universal*, México, D.F., febrero 6 de 1999.
- “Muy lejos, reducir la pobreza extrema” en *El Universal*, México, D.F., febrero 20 de 1999.
- “La gran coalición” en *El Universal*, México, D.F., marzo 13 de 1999.
- “La construcción de lo público” en *El Universal*, México, D.F., marzo 20 de 1999.
- “Globalismo, globalidad y globalización” en *El Universal*, México, D.F., marzo 27 de 1999.
- “Desigualdad al final del siglo XX” en *El Universal*, México, D.F., abril 10 de 1999.
- “Asistencia social: historia y perspectivas” en *El Universal*, México, D.F., abril 17 de 1999.
- “Nuevo escenario político” en *El Universal*, México, D.F., diciembre 4 de 1999.
- “Decisiones audaces” en *El Universal*, México, D.F., diciembre 18 de 1999.
- “Ong rompen el cascarón” en *Revista Bucareli 8*, *El Universal*, México, D.F., abril 9 de 2000.
- “Cambio de estrategia” en *El Universal*, México, D.F., mayo 13 del 2000.
- “Nueva cultura política: notas y reflexiones” en *El Universal*, México, D.F., mayo 27 del 2000.
- “Alternancia” en *El Universal*, México, D.F., junio 10 del 2000.
- “Un voto por la alternancia” en *El Universal*, México, D.F., junio 17 del 2000.
- “Alternancia y alternativa” en *El Universal*, México, D.F., junio 24 del 2000.
- “Decisión personal” en *El Universal*, México, D.F., julio 1 del 2000.
- “¡Viva la ciudadanía!” en *El Universal*, México, D.F., julio 3 del 2000.
- “Crisis de un modelo” en *El Universal*, México, D.F., agosto 26 del 2000.
- “El México de Alain Touraine” en *El Universal*, México, D.F., octubre 28 del 2000.

- “Nuevo tiempo mexicano” en *El Universal*, México, D.F., diciembre 2 del 2000.
- “Chiapas: negociar, el único camino” en *El Universal*, México, D.F., enero 27 del 2001.
- “Derecho y Cultura Indígenas” en *El Universal*, México, D.F., febrero 10 del 2001.
- “Gobierno y sociedad civil” en *El Universal*, México, D.F., marzo 03 del 2001.
- “Estado de derecho” en *El Universal*, México, D.F., marzo 17 del 2001.
- “Forma y contenido” en *El Universal*, México, D.F., marzo 24 del 2001.
- “Acuerdos y desacuerdos” en *El Universal*, México, D.F., abril 21 del 2001.
- “Negarse a la marginidad” en *El Universal*, México, D.F., abril 28 del 2001.
- “La aprobación de la ley indígena” en *El Universal*, México, D.F., mayo 05 del 2001.
- “Acuerdo y gobierno de transición” en *El Universal*, México, D.F., mayo 19 del 2001.
- “Alianza Ciudadana” en *El Universal*, México, D.F., junio 16 del 2001.
- “Reforma constitucional: la ley indígena” en *El Universal*, México, D.F., julio 14 del 2001.
- “Combate a la pobreza” en *El Universal*, México, D.F., agosto 11 del 2001.
- “Escenarios para México” en *El Universal*, México, D.F., septiembre 15 del 2001.
- “Alianza ciudadana” en *El Universal*, México, D.F., diciembre 22 del 2001.
- “La democracia es gris” en *El Universal*, México, D.F., enero 12 del 2002.
- “Consulta popular” en *El Universal*, México, D.F., enero 26 del 2002.
- “Migración: política, economía y cultura” en *El Universal*. México, D.F., mayo 18 del 2002.
- “Ciudadanos y Gobierno” en *El Imparcial*, Hermosillo, Sonora, junio 01 del 2002.
- “Urgen acuerdos para cambiar leyes” en *El Universal*, México, D.F., junio 15 del 2002.

2) Fuentes Primarias

2.1) Discursos

Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega de resultados de la mesa de trabajo ONGs durante el periodo de transición*, México, D.F., 28 de febrero de 2001.

Discurso del presidente Vicente Fox en la reunión *El impacto social y económico de la acción solidaria*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.

Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2001*, México, D.F., 5 de diciembre de 2001.

Discurso del presidente Vicente Fox en el *97 Aniversario de la fundación del Rotary Club*, México, D.F., 15 de febrero de 2002.

Discurso del presidente Vicente Fox en el Foro *El Senado de la República y la sociedad civil*, México, D.F., 21 de junio de 2002.

Discurso del presidente Vicente Fox en la *Presentación del Manual Ciudadano “SEDESOL a los ojos de todos”* México, D.F., 30 de agosto de 2002.

Discurso del presidente Vicente Fox en el *I Foro internacional de participación social*, Cancún, Quintana Roo, 12 de septiembre de 2002.

Discurso del presidente Vicente Fox, en la *Inauguración de la VI Reunión anual del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, D.F., 26 de noviembre de 2002.

Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega del Premio Nacional al Voluntario 2002*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

Discurso del presidente Vicente Fox en la *Entrega de resultados de la mesa de trabajo ONGs durante el periodo de transición*, 28 de febrero de 2003.

Discurso del presidente Vicente Fox, en la *XVIII Asamblea ordinaria de la Fundación Mexicana para la Salud*, México, D.F., 29 de octubre de 2003.

Discurso del presidente Vicente Fox en la *VII Reunión anual del Centro Mexicano de la Filantropía*, México, D.F., 11 de noviembre de 2003.

Discurso del presidente Vicente Fox, en la *Inauguración de la VII Reunión anual del Centro Mexicano para la Filantropía*, México, D.F., 26 de noviembre de 2003.

Discurso del presidente Vicente Fox en la *entrega del Premio Nacional al Voluntariado 2003*. México, D.F., 5 de diciembre de 2003.

Discurso del presidente Vicente Fox en la *Firma del Decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, D.F., 30 de enero de 2004.

Discurso del presidente Vicente Fox en la *entrega del Premio Nacional al Voluntariado 2004*. México, D.F., 6 de diciembre de 2004.

Discurso del presidente Vicente Fox en el *Centenario del Club Rotario Internacional*. México, D.F., 22 de febrero de 2005.

Discurso del presidente Vicente Fox en el *Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones de gobierno de México y la Unión Europea*. México, D.F., 28 de febrero de 2005.

Discurso del presidente Vicente Fox en el evento *Construcción de la nueva relación sociedad civil y gobierno*. México, D.F., 14 de junio de 2005.

2.2) Actas constitutivas de asociaciones civiles consultadas:

Campo, A.C. (Oaxaca, Oax.)

Cáritas Arquidiócesis de México, I.A.P. (México, D.F.)

Centro de Estudios Ecuménicos, A.C. (México, D.F.)

Centro de Investigación en Energéticos y Desarrollo, A.C. (México, D.F.)

Centro Mujeres, A.C. (La Paz, Baja California Sur)

CREO, A.C. (San Andrés Tuxtla, Ver.)

DECA-Equipo Pueblo, A.C. (México, D.F.)

Enlace, A.C. (México, D.F.)

Escuela de Capacitación Cívica, A.C. (San Luis Potosí, S.L.P.)

Fomento Cultural y Educativo, A.C. (México, D.F.)

Fundación Comunitaria Oaxaca A.C. (FCO), (Oaxaca, Oax.)

Fundación de Apoyo a la Comunidad, A.C. (México, D.F.)

Gire, A.C. (México, D.F.)

Promoción de Servicio de Salud y Educación Popular, A.C. (México, D.F.)

Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. (México, D.F.)

Unión de Esfuerzos para el Campo, A.C. (Tequisquiapan, Qro.)

2.3) Entrevistas

1996

Vicente Arredondo, Fundación Demos, México, D. F., mayo.

Humberto Barquera, Universidad Iberoamericana (UIA), México D. F., mayo.

Laura Becerra, Equipo Pueblo, México, D.F., mayo.

Enrique Brito, Foro de Apoyo (FAM), México D. F., mayo.

Alfonso Castillo. Unión de Esfuerzos para el Campo (UDEC), Tequisquiapan, Qro., mayo.

Sergio García, Instituto de Alternativas para el Desarrollo (IAD), Teocelo, Veracruz, mayo.

Gabriela Sánchez, Espiral, México, D. F., mayo.

Laura Servide, Espiral, México D. F., mayo.

2000

Alberto Athié, Comisión Episcopal de Patronal Social, México, D.F., junio.

Humberto Barquera, Universidad Iberoamericana (UIA), México D. F., marzo.

Alfonso Castillo. Unión de Esfuerzos para el Campo (UDEC), Tequisquiapan, Qro., marzo.

Sergio García, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), México, D.F., junio.

Marta Lamas, Gire, A.C., México, D.F., junio.

Cecilia López, Unión de Esfuerzos para el Campo (UEDC), Tequisquiapan, Qro., marzo.

Jorge Villalobos, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), México, D.F., junio.

Elio Villaseñor, Equipo Pueblo, México, D.F., junio.

Manuel Zubillaga, Cáritas Arquidiócesis de México, México, D.F., septiembre.

2005

Humberto Barquera, Universidad Iberoamericana (UIA), México D. F., agosto.

Laura Carrera, Mujeres y Punto, A.C., septiembre.

Alfonso Castillo. Unión de Esfuerzos para el Campo (UDEC), Tequisquiapan, Qro., agosto.

Sergio García, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), México, D.F., agosto.

Cecilia López, Unión de Esfuerzos para el Campo (UEDC), Tequisquiapan, Qro., agosto.

Jorge Villalobos, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), México, D.F., agosto.

Manuel Zubillaga, Cáritas Arquidiócesis de México, México, D.F., septiembre.

2006

Sergio García García, Secretario Técnico de la Mesa de Diálogo, México, D.F., julio.

2.4) Intervenciones y consultorías para el fortalecimiento institucional

2.4.1) Organismos Internacionales

UNESCO, para el Centro de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL), Pátzcuaro, Michoacán, febrero-diciembre de 1987.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Centro de Experimentación para el Desarrollo de la Formación Tecnológica (CEDeFT) Veracruz, Veracruz, noviembre de 1987-diciembre de 1988.

UNICEF, para el Ministerio de Educación (MED), Managua, Nicaragua, mayo-junio de 1988.

UNICEF, para la Dirección Nacional de los Comités de Defensa Sandinista (CDS) Managua, Nicaragua, octubre-noviembre de 1988.

Organización de Estados Americanos (OEA), para la Universidad de Córdoba, Argentina, abril de 1989.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Centro de Experimentación para el Desarrollo de la Formación Tecnológica (CEDeFT), enero-diciembre de 1989.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Departamento de Asuntos Educativos (Proyecto OEA 92), 1991-1995.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Centro de Experimentación para el Desarrollo de la Formación Tecnológica (CEDeFT), Cuernavaca, Morelos, enero-diciembre de 1991.

Organización de Estados Americanos (OEA), para la Coordinación del proyecto Multinacional de Educación para el Trabajo (PMET), Río de Janeiro, Brasil, junio de 1991.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Ministerio de Educación y Culto (MEC) de Paraguay, octubre de 1991.

Organización de Estados Americanos (OEA), para la Coordinación del proyecto Multinacional de Educación para el Trabajo (PMET) Asunción, Paraguay, noviembre de 1991.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Ministerio de Educación y Culto (MEC). La Paz, Bolivia, mayo de 1992.

Organización de Estados Americanos (OEA), para la Coordinación del proyecto Multinacional de Educación para el Trabajo (PMET) Sao Paolo, Brasil, mayo de 1992.

Organización de Estados Americanos (OEA), para la Universidad del Valle, Cali, Colombia, junio de 1992.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Ministerio de Educación y Culto (MEC), Asunción, Paraguay, junio de 1992.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá, Colombia, julio de 1992.

Organización de Estados Americanos (OEA), para el Ministerio de Educación y Culto (MEC), Asunción, Paraguay, junio de 1993.

Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt-und Sozialpolitik, para el Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banco para la Reconstrucción) Frankfurt, Alemania, para elaborar un diagnóstico de la Universidad Unico de Santa Ana, El Salvador, noviembre de 1993.

UNICEF, para sistematizar y evaluar las experiencias de educación no formal en El Salvador, El Salvador, San Salvador, octubre-diciembre de 1993.

UNESCO, para crear un modelo alternativo de desarrollo educativo en la región afectada por la guerra, El Salvador, San Salvador, marzo-abril de 1996.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para elaborar el estudio de caso del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), México, D. F., octubre de 1997-marzo de 1998.

Unión Europea (UE), para posicionar estratégicamente a la Fundación Guillermo Toriello (FGT), responsable de la inserción de los guerrilleros de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en la vida civil después de la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala, Guatemala, mayo-agosto de 1998.

Unión Europea (UE), para evaluar el funcionamiento del Consejo Indígena Centroamericano (CICA) con sede en Guatemala y los capítulos que lo integran ubicados en Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice, febrero-abril de 1999.

Banco Mundial (BM), para elaborar el Sistema Nacional de Indicadores de Seguimiento y Supervisión de la Educación (SNISS), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) Managua, Nicaragua, julio-noviembre 2001.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el Consejo Nacional de Desarrollo (CND) responsable del Plan de Nación, San Salvador, El Salvador, enero de 2002.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), Secretaría del Medio Ambiente (Semarnat), para evaluar las capacidades institucionales de la Dirección de la Reserva y el Grupo Ecológico Sierra Gorda, Reserva de la Biosfera Sierra Gorda, Jalpan, Querétaro, marzo-junio de 2002.

2.4.2) Agencias de Cooperación

HIVOS (Holanda), para evaluar la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). El Salvador, San Salvador, noviembre - diciembre 1997.

Novib (Holanda), para evaluar al Equipo Pueblo, A.C., México, D. F., 1990.

Novib (Holanda), para evaluar a la Comisión Mexicana de Derechos Humanos (CMDH), México, D. F., 1992.

Novib (Holanda), para evaluar a CREO, A.C., San Andrés Tuxtla, Veracruz, 1993.

Novib (Holanda), para evaluar ENLACE, AC., México, D. F., 1993.

Novib (Holanda), para evaluar la Campaña Nacional de Educación Ciudadana “Juego Limpio”, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) México, D. F., noviembre-diciembre de 1994.

Novib (Holanda), para asesorar la planeación estratégica de CAMPO, A.C., Oaxaca, Oaxaca, 1995.

Novib (Holanda), para asesorar la planeación estratégica de CREO, A.C., Santiago Tuxtla, Veracruz, 1996.

Fundación Ford (Estados Unidos), para asesorar la planeación estratégica de la Mesa de Empleo, México, D.F., 1997.

Novib (Holanda), para asesorar la planeación estratégica de ENLACE, A.C. México, D.F., 1997.

Novib (Holanda), para asesorar la planeación estratégica del Frente Auténtico del Trabajo (FAT). México, D.F., 1997.

Novib (Holanda), para la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) San Salvador, El Salvador, junio-septiembre de 1998.

Novib (Holanda), para la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) San Salvador, El Salvador, enero-mayo de 1999.

Fundación MacArthur, para evaluar la Fundación Comunitaria Oaxaca (FCO). Oaxaca, Oaxaca, diciembre de 1999- febrero de 2000.

2.4.3) Organizaciones de la Sociedad Civil

Servicio de Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC) México, D.F., agosto de 1987.

CORA, A.C. México, D.F., diciembre de 1989-febrero de 1990.

Fundación de Apoyo a la Comunidad, A.C. (FAC) México, D.F., julio-agosto de 1989.

Fundación de Apoyo a la Comunidad, A.C. (FAC) México, D.F., enero-diciembre de 1990.

Centro de Estudios Ecuménicos, S.A. (CEE) México, D.F., abril de 1991.

Plataforma de Concentración Económica y Social. San Salvador, El Salvador, enero-febrero de 1993.

Unión de Esfuerzos para el Campo, A.C. Tequisquiapan, Qro. Octubre-noviembre de 1998.
Promoción de Servicio de Salud y Educación Popular, A.C. México, D.F., junio-julio de 1999.

Cruz Roja Mexicana. México, D.F., octubre de 1999-junio de 2000.

Comisión Episcopal de Pastoral Social (CEPS) México, D.F., enero-abril 2000.

- Centro Mujeres, A.C. La Paz, Baja California Sur, marzo-abril de 2000.
- GIRE, A.C., México, D.F., abril-junio de 2000.
- Cáritas Arquidiócesis de México, I.A.P., México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Salud Familiar y Comunitaria, I.A.P. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Bienestar del Adulto Mayor, I.A.P. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Superación Humana y Social, I.A.P. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Niños de la calle San Felipe de Jesús, I.A.P. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Servicios y Programas, I.A.P. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Comunicación de Bienes, I.A.P. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Hermanos Indígenas y Migrantes, A.C. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Alimento para Todos, I.A.P. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Cáritas Emergencias, A.C. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Centro de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas, A.C. México, D.F., mayo-septiembre de 2000.
- Escuela de Capacitación Cívica, A.C. San Luis Potosí, S.L.P., octubre de 2000.
- Congregación de la Sociedad San Pablo, Provincia de México. México, D.F., enero-febrero de 2001.
- Red Nacional de Constelaciones Familiares. México, D.F., enero-abril de 2001.
- Congregación de la Sociedad del Sagrado Corazón, Provincia México-Nicaragua, México, D.F., febrero-mayo de 2001.
- Fundación Juan Diego, I.A.P. México, D.F., abril-mayo de 2001.
- Mujeres y Punto, A.C. México, D.F., julio-agosto de 2001.
- II Región Pastoral de la Arquidiócesis de México, Vicaría "Cristo Rey". México, D.F., febrero-abril 2002.
- Congregación de la Sociedad San Pablo, Provincia de México. México, D.F., marzo-abril de 2002.

Movimiento Nacional de Comunidades Eclesiales de Base (CEBs). México, D.F., abril de 2002.

Mercedarias Misioneras de Bérriz, México, D.F., mayo-junio de 2002.

2.4.4) Organizaciones académicas y gubernamentales relacionadas con la problemática social.

Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) México, D.F., marzo-abril de 1989.

INCA-Rural CAPyDE SARH. México, D.F., octubre-diciembre de 1989.

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) Cuernavaca, Morelos, enero-diciembre de 1990.

Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) México, D.F., enero de 1991.

Universidad Cristóbal Colón (UCC). Veracruz, Ver. Marzo-junio de 1993.

Centro Regional de Educación de Adultos y alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) Pátzcuaro, Michoacán, agosto de 1994.

Institución Nacional de Salud Mental (INSAME). México, D.F. Mayo-junio de 1996.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Estado de Querétaro. Querétaro, Qro., febrero-marzo de 2000.

Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED) Durango, Dgo., marzo-junio de 2000.

Instituto Veracruzano de la Cultura (IVC) Veracruz, Ver., julio-agosto de 2000.

Presidencia de la República, Coordinación de Atención Ciudadana. México, D.F., febrero-septiembre de 2001.

Presidencia Municipal de Torreón. Torreón, Coahuila, abril-julio de 2002.

2.5) Dirección de tesis de postgrado relacionados con el tema

Adams de Camarena, Zenia

1998 “Una alternativa estratégica para implementar un plan de supervisión en el primer ciclo de Panamá”, tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación para el Desarrollo. Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Aldaba C., Alicia Josefina

1999 “La estructura metodológica del formador de docentes: su impacto y relevancia en la praxis del futuro educador; un estudio etnográfico”, tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación y Desarrollo Educativo, México, Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED).

Alvarado Yanes, Adriana

1997 “Educación básica de adultos y trabajo productivo en El Salvador: Un aporte para su desarrollo y vinculación”, tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Arana Pineda, Antonio

1995 “Microplaneación participativa: una alternativa para el desarrollo comunitario”, tesis para obtener el grado de Maestro en Planeación y Desarrollo, México, Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Ávila Guerrero, María Elena

2002 “Lineamientos estratégicos para reorientar la formación de educadores de adultos en relación con el desarrollo humano”, tesis para obtener el título de Maestra en Planeación y Desarrollo, México, Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Aviña Cabral, Jorge Luis

2001 “El clima organizacional de los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuarios”, tesis para obtener el grado de Maestro en Planeación y Desarrollo Educativo. Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED).

Carrasco Herrera, Josefina Obdulia

2002 “Estructura curricular de la Maestría en Gestión Escolar: Una propuesta” tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación y Desarrollo Educativo, México, Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED).

Charlotte Wigen, Gury

1998 “Europeas en Nicaragua: estudios de caso”, tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación para el Desarrollo. Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Collet Santander, Elizabeth Miranda

1996 “En Jalapa revolucionaria: el final parecía el principio (1987-1993): Reconstrucción y análisis de la experiencia educativa en Jalapa, Nicaragua durante la Revolución Popular Sandinista”, tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación y Desarrollo, Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Cordero Cuadra, Lidia Virginia

2003 “Planificación participación ciudadana y descentralización un modelo de gerencia municipal”, tesis para obtener el título de Maestro en Planeación y Desarrollo. Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

Cruz Nieva, Luis

1997 “Diagnóstico y perspectiva de la política social alimentaria en el marco de la transición”, tesis para obtener el grado de Maestro en Planeación y Desarrollo. Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Ferrufino Camas, María Lastenia

2003 “Planificación estratégica institucional de la Escuela de Agricultura y Ganadería de Estelí “Francisco Luis Espinoza” para un periodo de cuatro años (2001-2005)”, tesis para obtener el título de Maestro en Planeación y Desarrollo. Escuela de Agricultura y Ganadería de Estelí (EAGE), Estelí, Nicaragua.

Garro Rojas, Víctor Hugo

1999 “Las cooperativas estudiantiles de producción: Una experiencia de educación para el trabajo”, tesis para obtener el título de Maestro en Planeación y Desarrollo. Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

Gómez Garzón, Alfredo

2003 “Empleo de un sistema de información geográfica (sig. Cuencas) como herramienta de planeación participativa en apoyo al manejo de cuencas”, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

Gonzáles Bermúdez, Víctor Manuel

1993 “La regionalización educativa en Costa Rica como proceso de desconcentración: evaluación y propuesta”, tesis para obtener el grado de Maestro en Planeación y Desarrollo. Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Lacayo Castillo, Edmundo Daniel

2003 “Créditos no convencionales en Nicaragua: Un estudio de caso, Casco Urbano de la ciudad de Estelí, 1997-1999”, Escuela de Agricultura y Ganadería de Estelí (EAGE), Estelí, Nicaragua.

Maldonado Ávila, Amada Isabel

2002 “Currículo Acción: Una caracterización de la práctica docente del nivel superior”, tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación y Desarrollo Educativo, México, Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED).

Meléndez Torres C., María Rebeca

2001 “La planeación estratégica con enfoque participativo: Caso Escuela de Enfermería de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED)”, tesis

para obtener el grado de Maestra en Planeación y Desarrollo Educativo, Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED).

Moraga Amador, Moisés Saúl

2003 “Fortalecimiento institucional de los organismos no gubernamentales en Nicaragua año 2000”, tesis para obtener el título de Maestro en Planeación y Desarrollo. Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

Pimentel, Guillermo Bañuelos

1999 “Evaluación de los departamentos de psicopedagogía de las escuelas normales del Estado de Durango”, tesis para obtener el grado de Maestro en Planeación y Desarrollo Educativo, México, Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED).

Rábago Martínez, José Antonio

1999 “Generalización en la aplicación de la metodología “El Proyecto Escolar” en los planteles de educación secundaria general del Estado de Durango”, tesis para obtener el grado de Maestro en Planeación y Desarrollo Educativo. Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED). Se presentó y aprobó. Durango, Durango, 15 de diciembre de.

Ramírez Artavia, Olman

1999 “Evaluación del programa “Mejoramiento de la calidad de la Educación y de vida en las comunidades de atención prioritaria”, tesis para obtener el título de Maestro en Planeación y Desarrollo. Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

Ríos Arauz, Eliseo Francisco

1998 “Factores económicos y sociales limitantes del desarrollo escolar (estudiantil) en los centros de rehabilitación de menores de la provincia de Chiriquí: propuesta de solución”, tesis para obtener el grado de Maestra en Planeación para el Desarrollo. México, Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Rodríguez Alaníz, María Ileana

1995 “Diagnóstico situacional de la educación técnica agropecuaria nicaragüense”, tesis para obtener el grado en Maestra en Planeación y Desarrollo. Universidad Autónoma de Morelos (UAEM).

Tamayo Hernández, Agustín

2004 “Los medios de comunicación y la tecnología de la información como recursos didácticos”, tesis para obtener el título de Maestra en Planeación y Desarrollo Educativo, México, Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango (ByCENED).